

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO**

GABRIEL COZENDEY PEREIRA SILVA

**O DEVER CONSTITUCIONAL DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA
NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Rio de Janeiro

2016

GABRIEL COZENDEY PEREIRA SILVA

**O DEVER CONSTITUCIONAL DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA
NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Dissertação apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do grau de mestre.

Área de concentração: direito da regulação.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Ângelo Ribeiro Leal.

Rio de Janeiro

2016

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Silva, Gabriel Cozendey Pereira

O dever constitucional de eficiência administrativa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal / Gabriel Cozendey Pereira Silva – 2016.

241 f.

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

Orientador: Fernando Angelo Ribeiro Leal.

Inclui bibliografia.

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. 3. Eficiência (Direito). 4. Brasil. Supremo Tribunal Federal. I. Leal, Fernando Angelo Ribeiro. II. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. III. Título.

CDD – 341.3

GABRIEL COZENDEY PEREIRA SILVA

**O DEVER CONSTITUCIONAL DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NA
JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito da Regulação da Escola
Direito Rio para obtenção do grau de Mestre em Direito da Regulação.

Data da defesa: 23/02/2016

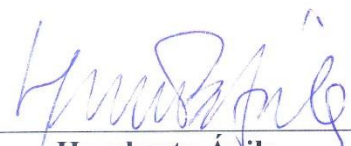
ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



Fernando Angelo Ribeiro Leal
Orientador (a)



Leandro Molhano Ribeiro



Humberto Ávila

RESUMO

O dever constitucional de eficiência administrativa consiste em norma reitora da atividade regulatória e das demais funções estatais. Este trabalho tem o objetivo de investigar seus sentidos, os tipos de norma em que se classifica e as estruturas argumentativas para a sua aplicação. Entende-se, por sentidos, os critérios usados para se considerar que uma conduta ou medida cumpre ou viola o dever de eficiência, incluindo consideração da relação entre meios para o exercício da atividade administrativa e resultados dessa atividade. Parte-se de diagnóstico de indefinição conceitual, na literatura jurídica brasileira, acerca desse dever constitucional, para investigar a existência de subsídios, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que viabilizem elaboração de conceito. Desse modo, verifica-se, na literatura, multiplicidade de definições. Além disso, o aspecto da análise custo-benefício, referido tanto na literatura sobre economicidade quanto nos textos sobre análise econômica do direito, sugere que o assunto também possa ser abordado de modo a correlacioná-lo ao conceito econômico de eficiência de Kaldor-Hicks ou de maximização da riqueza. Na jurisprudência, foi encontrada grande quantidade de sentidos de eficiência, a indicar que o STF pode não ter um posicionamento claro, senão em relação à concepção do dever constitucional de eficiência como um todo, pelo menos em relação a aspectos do conceito, a implicar a necessidade de elaboração, pelo tribunal, casuisticamente, de critérios para considerar que determinada conduta ou medida cumpre ou viola esse dever constitucional. Verificou-se, ainda, a ocorrência de aparentes divergências entre os ministros não apenas com relação à solução concreta de um caso, mas com relação à definição, em um mesmo caso, do sentido do dever de eficiência. Não se pode afirmar, no entanto, com segurança, que a concepção do dever de eficiência em um acórdão seja determinante, no STF, para a orientação dos votos. Ainda assim, um mesmo caso pode ter soluções distintas a depender do sentido de eficiência que se adote. Ademais, os acórdãos que parecem proceder a análise custo-benefício não se parecem referir a conceitos ou a critérios de eficiência econômica para fundamentar essa análise. Esses acórdãos também raramente fazem referência a dados empíricos. Quanto aos tipos de norma às estruturas argumentativas para aplicação, a literatura faz referência a teorias incompatíveis que dificultam compreender de maneira inequívoca como ocorre essa aplicação. O STF, a seu turno, faz uso de pelo menos 3 (três) estruturas argumentativas para aplicar o dever de eficiência: o consequencialismo, a análise custo-benefício e a ponderação de normas. O uso concomitante da análise custo-benefício e da ponderação de normas, contudo, enseja confusão entre o dever de eficiência e a

máxima da proporcionalidade. Nesse contexto, a proposta conceitual busca tornar claros os sentidos, os tipos de norma e os modos de aplicação do dever constitucional de eficiência, mediante adoção de referencial teórico único que seja compatível com os achados de jurisprudência. Sendo assim, propõe-se a classificação do dever de eficiência como sobreprincípio e do dever de economicidade como postulado, com referência às concepções teóricas de Humberto Ávila, buscando-se evitar incorrer nos problemas diagnosticados na doutrina e na jurisprudência.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal, Administração Pública, regulação, eficiência, economicidade, boa administração, sentido, classificação, estrutura, aplicação.

ABSTRACT

The constitutional duty of administrative efficiency is a standard norm for regulatory activity and other state functions. This study aims to investigate its meanings, norm classifications and argumentative structures for application. “Meanings” consist in the criteria used to consider that a conduct or measure complies with or violates the duty to efficiency, including consideration of the relationship between the means for the exercise of administrative activities and the results of these activities. The study departs from a diagnostic of conceptual vagueness in the Brazilian legal literature, to investigate the existence of data, in the judicial precedents of the Supreme Court, which enable the development of a concept. The literature contains a plurality of meanings. Also, the aspect of cost-benefit analysis, referred to in literature on *economicidade* and in the texts on economic analysis of law, suggests the possibility to correlate *economicidade* to the economic concepts of Kaldor-Hicks efficiency or of wealth maximization. In judicial precedents, there was a great amount of efficiency meanings, indicating that the Supreme Court may have not a clear position in relation to at least some aspects of the the constitutional duty of efficiency, if not in relation to the concept as a whole. This unclear position might explain a necessity that the court prepares, case by case, criteria for considering that certain conduct or measure complies with or violates the duty of efficiency. There was also the occurrence of apparent disagreements between judges, not only with respect to the solution of a concrete case, but also with respect to the definition, in a case, of the meaning of efficiency. However, the conception of the duty of efficiency in a judgment does not necessarily determin the orientation of votes in the Supreme Court. Still, the same case can have different solutions depending on the meaning of efficiency adopted. Furthermore, the judgments that seem to carry out cost-benefit analysis do not often refer to economic efficiency criteria in support. These judgments also rarely reffer to empirical data. As for the norm classification and the argumentative structures for application of the duty of efficiency, the literature refers to incompatible theories that make it difficult to understand unequivocally how this application happens. The Supreme Court, on its turn, makes use of at least three (3) argumentative structures to apply the duty to efficiency: consequentialism, the cost-benefit analysis and ponderation. Concomitant use of cost-benefit analysis and ponderation, however, gives rise to confusion between the duty of efficiency and the standard of proportionality. In this context, the conceptual proposal carried out by this study seeks to make clear the meanings, the norm classifications and the modes of application of the constitutional duty of efficiency, by adopting a single theoretical framework

that is consistent with the case law findings. Therefore, this study proposes the classification of the duty of efficiency as *sobreprincípio* and the duty of *economicidade* as *postulado*, with reference to the theoretical conceptions of Humberto Ávila and seeking to avoid incurring in the problems diagnosed in doctrine and in judicial precedents.

Keywords: Brazilian Supreme Court, Public Administration, regulation, efficiency, good administration, meaning, classification, structure, application.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1

Evolução temporal dos acórdãos do STF que mencionam o termo “eficiência” 20

Gráfico 2

Base de Dados 29

Gráfico 3

Sobreinclusões 31

Gráfico 4

Evolução temporal da base de dados 32

Gráfico 5

Referências ao dever de eficiência 34

Gráfico 6

Acórdãos relevantes por órgão julgador 34

Gráfico 7

Votos relevantes 35

Gráfico 8

Votos relevantes vencedores por ministro 36

Gráfico 9

Votos relevantes vencidos, por ministro 37

Gráfico 10

Acórdãos relevantes por tema 38

Gráfico 11

Acórdãos relevantes sobre servidor público 40

Gráfico 12

Acórdãos relevantes sobre serviço público 43

Gráfico 13

Acórdãos relevantes sobre finanças públicas 43

Gráfico 14

Demais acórdãos relevantes 45

Gráfico 15

Acórdãos relevantes por estado de origem 174

Gráfico 16

Acórdãos relevantes por classe processual 174

LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

AC	Ação Cautelar
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgR	Agravo Regimental em...
AgR-segundo	Agravo Regimental em Agravo Regimental em...
AP	Ação Penal
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
BACEN JUD	Sistema de execução de decisões com relação a dados bancários
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC nº 19/1998	Emenda Constitucional nº 19/1998
EC nº 62/2009	Emenda Constitucional nº 62/2009
ED-AgR	Embargos de Declaração em Agravo Regimental em...
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
HC	<i>Habeas Corpus</i>
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Inq	Inquérito
MC	Medida Cautelar em...
MC-Ref	Referendo em Medida Cautelar em...
MS	Mandado de Segurança
MP	Ministério Público
OS	Organizações Sociais
QO	Questão de Ordem em...
RE	Recurso Extraordinário
Recl	Reclamação

RMS	Recurso em Mandado de Segurança ou Recurso Ordinário em Mandado de Segurança
SL	Suspensão de Liminar
STF	Supremo Tribunal Federal
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UF	Unidade da Federação

Efficiency is an intangible quality, and for it there are no absolute criteria. The only instrument of measurement is candid, open-minded, common-sense observation. We do not assume that any human organization can be perfectly efficient or is likely to be completely inefficient. Efficiency or inefficiency is always a matter of degree and, in many cases, of opinion.

(Arthur C. Millspaugh, **Democracy, Efficiency, Stability**, p. 8).

SUMÁRIO

1 Introdução	13
2 Metodologia	22
<u>2.1 Seleção dos acórdãos relevantes</u>	29
<u>2.2 Eixos temáticos</u>	38
3 Sentido de eficiência	46
<u>3.1 Panorama da literatura jurídica</u>	47
3.1.1 <i>Eficácia e efetividade</i>	49
3.1.2 <i>Economicidade</i>	53
3.1.3 <i>Boa administração</i>	56
3.1.4 <i>Sentido econômico</i>	64
3.1.5 <i>Polissemia e indefinição</i>	71
<u>3.2 A jurisprudência do STF</u>	73
3.2.1 <i>Servidor público</i>	73
3.2.1.1 Concurso público	73
3.2.1.2 Nepotismo	80
3.2.1.3 Diversos	82
3.2.1.4 Sentidos comuns em tema de servidor público	85
3.2.2 <i>Serviço público</i>	86
3.2.2.1 Funcionamento do Poder Judiciário	86
3.2.2.2 Dispensa de licitação	90
3.2.2.3 Sistema eleitoral	93
3.2.2.4 Diversos	94
3.2.2.5 Sentidos comuns em tema de serviço público	98
3.2.3 <i>Finanças públicas</i>	99
3.2.3.1 Sigilo financeiro	99
3.2.3.2 Compensação tributária	99
3.2.3.3 Sentidos comuns em tema de finanças públicas	102
3.2.4 <i>Demais acórdãos relevantes</i>	102
3.2.4.1 Inconstitucionalidade de lei municipal sobre número de vereadores	102
3.2.4.2 Outros	104
3.2.4.3 Sentidos comuns nos demais acórdãos relevantes	108
<u>3.3 Ainda polissemia e indefinição</u>	109

4 Tipo de norma e estruturas argumentativas para a aplicação do dever de eficiência	116
<u>4.1 Panorama da literatura jurídica</u>	117
<u>4.2 A jurisprudência do STF</u>	127
4.2.1 <i>Consequencialismo: eficiência como critério de valoração de estados de coisas</i>	130
4.2.2 <i>Eficiência como análise custo-benefício</i>	134
4.2.3 <i>Ponderação de normas: eficiência como princípio</i>	137
4.2.3.1 <i>Segurança e transparência vs. eficiência</i>	137
4.2.3.2 <i>Transparência e publicidade vs. economicidade</i>	139
4.2.3.3 <i>Eficiência, como orientadora da transparência e da publicidade, vs. segurança ou intimidade</i>	140
4.2.3.4 <i>Segurança jurídica e eficiência</i>	141
4.2.3.5 <i>Justificativa de exceção indenizável ao direito de gozar férias</i>	142
<u>4.3 Uso concomitante de estruturas argumentativas e confusão com a máxima da proporcionalidade</u>	143
5 Conclusões	145
<u>5.1 Proposta conceitual</u>	147
5.1.1 <i>Eficiência como sobreprincípio</i>	149
5.1.2 <i>Economicidade como postulado normativo</i>	153
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	157
REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS	165
APÊNDICE A – Aspectos gerais dos acórdãos relevantes	174
APÊNDICE B – Tabela de análise dos acórdãos	175

1 Introdução

O debate em torno da eficiência da administração pública situa-se em contexto de crise das democracias ocidentais. A insuficiência das formas tradicionais de organização social em atender as exigências democráticas parece ter gerado propostas de solução que se agruparam em torno de duas ordens de questões, principalmente: uma direcionada à promoção da eficiência e outra endereçada à promoção de ética procedimental, voltada à ampliação dos espaços de participação e de deliberação:

Em diferentes formas se atesta hoje em dia uma transformação profunda das nossas democracias ocidentais. Sem dúvida, essas transformações traduzem uma insuficiência de nossas formas tradicionais de organização social. Essas transformações, que sempre se procuram entre si, não param evidentemente de suscitar debates sobre a orientação que seria necessário impor para assegurar o respeito “efetivo” das exigências democráticas. (...) Há hoje em dia duas respostas antinômicas propostas pela filosofia e pelas ciências sociais: seja uma resposta em termos de eficiência, seja uma resposta em termos de ética procedimental. Segundo a primeira, uma melhora dos nossos dispositivos regulatórios democráticos passa por uma melhor atenção às condições que devem assegurar um resultado eficaz (definido em termos de ótimo paretiano) da ação pública. Essa eficácia será entendida mediante aplicação da teoria da ação racional e medida com auxílio dos instrumentos que seu desenvolvimento permitiu aprimorar (análise custo-benefício, teoria dos contratos incitativos...). De acordo com a segunda, o Estado social deveria ser transformado em uma democracia mais deliberativa e participativa¹.

¹ “Sous différentes formes s’atteste aujourd’hui une transformation profonde de nos démocraties occidentales. Sans doute, ces transformations traduisent-elles une insuffisance de nos formes traditionnelles d’organisation sociale. Ces transformations, qui se cherchent toujours, n’arrêtent évidemment pas de susciter des débats sur l’orientation qu’il faudrait leur imposer pour assurer le respect “éfectif” des exigences démocratiques. (...) Deux réponses antinomiques se trouvent aujourd’hui proposées par la philosophie et les sciences sociales: soit une réponse en termes d’efficience, soit une réponse en termes d’éthique procédurale. Selon la première, l’amélioration de nos dispositifs régulatoires démocratiques passe par une meilleure attention aux conditions devant assurer un résultat efficace (défini en termes d’optimum parétien) de l’action publique. Cette efficacité serait à comprendre au départ de la théorie de l’action rationnelle et à mesurer à l’aide des instruments que ses développements ont récemment permis d’affiner (analyse coût-bénéfice, théorie des contrats incitatifs...). Selon la seconde, l’État social devrait être transformé en une démocratie plus délibérative et participative” (LENOBLE, Jacques. **L’efficience de la governance par le droit**: pour une procéduralisation contextuelle du droit. In: Revue de Droit de l’Université de Sherbrooke, vol. 33, n° 1 e 2. Québec: Les Éditions Revue de Droit de l’Université de Sherbrooke, 2002-2003, pp. 17-18). Em sentido similar: “A puro titolo indicativo, possono ricordarsi due grandi linee di pensiero: da un lato vi è chi ripone la ragione dell’efficienza nella risoluzione ottimale della complessità della struttura istituzionale e dei molteplici fine ad essa attribuiti; dall’altro lato si colloca chi, operando all’interno di una visione che privilegia la garanzia costituzionale sia degli interessi degli amministratori che dell’ordinato svolgimento delle funzioni degli amministratori, considera l’efficienza come strumento per accrescere o perfezionare i controlli sull’operato pubblico” (SALERNO, Giulio M. **La democrazia e i dilemi dell’efficienza**: osservazioni critiche. In: AINIS, Michele et al. Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso, vol. 2. Pádua: CEDAM, 1995, p. 659). Em tradução livre: “A título de ilustração, pode se lembrar de duas principais linhas de pensamento: de um lado, há aqueles que colocam a razão da eficiência na resolução ideal da complexidade da estrutura institucional e das finalidades múltiplas atribuídas a ela; de outro lado, se põem aqueles que, operando dentro de uma visão que privilegia a garantia constitucional, tanto dos interesses dos indivíduos

Não parece ser possível, contudo, restringir o conceito de eficiência a “eficácia” “em termos de ótimo paretiano”, conforme se inferiu do trecho transcrito acima². Segundo já registrou a doutrina italiana,

*A bem refletir, agora, parece indispensável voltar a atenção à interpretação constitucional, e em particular indagar qual atividade interpretativa se desenvolve na união da corte constitucional sobre as leis que envolvem os sujeitos autoritativos, a fim de verificar qual a atual relevância jurídico-positiva inerente não tanto aos fatos em si e por si considerados, mas quanto à inserção desses últimos dentro da lógica funcional e operacional que é própria ao conceito de eficiência*³.

Esta dissertação, nessa linha, teve o objetivo inicial de averiguar como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) interpreta o dever constitucional de eficiência. Embora o termo eficiência já estivesse presente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988)⁴, o dever constitucional de eficiência só foi claramente inscrito na constituição, na condição de princípio reitor de todas as atividades administrativas, pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (EC nº 19/1998), no *caput* do artigo 37:

quanto em relação à realização ordeira das funções dos administradores, consideram a eficiência como uma ferramenta para aumentar ou melhorar os controles sobre o trabalho público”.

² “*Anche nel campo del diritto, tuttavia, si è immaginato che l’azione umana giuridicamente disciplinata e condizionata mediante la presenza di un’organizzazione sociale che produce decisioni pubbliche aventi rilievo giuridico, si sviluppi secondo le regole proprie dell’homo oeconomicus. L’ordinamento giuridico nel quale se costituisce l’assetto dei poteri pubblici, è stato quindi intenso alla stregua di un sistema produttivo in cui si trasformano inputs in outputs; ma come è noto, se è già arduo identificare con sufficiente precisione gli outputs che si determinano nell’ambito dei servizi offerti dalle burocrazie pubbliche, una tale assimilazione al campo del diritto sia esso pubblico che privato comporta problemi di non poco momento, trattandosi in ogni caso di semplificazioni concettuali non facilmente riproducibili nel mondo giuridico*” (SALERNO, Giulio M. **L’efficienza dei poteri pubblici nei principi dell’ordinamento costituzionale**. Torino: G. Giappichelli, 1999, p. 70). Em tradução livre: “Mesmo no campo do direito, todavia, se imagina que a ação humana juridicamente disciplinada e condicionada mediante a presença de uma organização social que produz decisões públicas que têm relevo jurídico se desenvolve segundo as regras próprias do *homo economicus*. O ordenamento jurídico no qual se constitui a estrutura do poder público tem estado intensamente relacionado com um sistema produtivo de transformação de insumos em produtos; mas, como se nota, se já é difícil identificar com suficiente precisão quais produtos são oferecidos no âmbito da burocracia pública, uma tal assimilação no campo do direito, seja público ou privado, comporta problemas de não pouca monta, tratando-se, em qualquer caso, de simplificação conceitual não facilmente reproduzível no mundo jurídico”.

³ “*A ben riflettere, allora, appare indispensabile rivolgere l’attenzione all’interpretazione costituzionale, ed in particolare indagare quell’attività interpretativa che si sviluppa nel sindacato della Corte costituzionale sulle leggi che coinvolgono il funzionamento dei soggetti autoritativi, al fine di verificare quale sia l’attuale rilevanza giuridico-positiva assunta non tanto dai dati fattuali in sé e per sé considerati, quanto dall’inserimento di questi ultimi all’interno della logica funzionale ed operativa che è propria del concetto di efficienza*” (SALERNO, Giulio M. **L’efficienza dei poteri pubblici nei principi dell’ordinamento costituzionale**. Torino: G. Giappichelli, 1999, p. 13).

⁴ Cf. o art. 74, II, e o art. 144. § 7º.

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

A pesquisa foi inspirada por perspectiva neorrealista do direito. Essa perspectiva, conforme Aulis Aarnio explica em referência à obra de Aleksander Peczenik, define-se pelos seguintes critérios orientadores da pesquisa e da produção teórica em direito: (i) a pesquisa deve-se relacionar com diversas disciplinas jurídicas, filosóficas e sociológicas; (ii) essas disciplinas devem ser efetivamente empregadas na análise de conceitos jurídicos fundamentais; (iii) a análise deve ser deliberadamente neutra em relação a conflitos filosóficos; (iv) essa análise deve-se adaptar aos numerosos exemplos do uso de conceitos no direito; (v) essa análise constitui ponto de partida para uma descrição de normas de interpretação do direito; e (vi) a análise também pode ser usada em comparação entre a pesquisa jurídica e disciplinas científicas consolidadas⁵. O objetivo desse método, continua, é propagar a ideia de que as decisões se devem submeter a um processo de justificação, em vez de se fundamentarem apenas na autoridade⁶, estabelecendo um modelo para a interpretação judicial⁷.

O objetivo deste trabalho, no entanto, é menos ambicioso. A jurisprudência continua tendo importância principal como fonte de pesquisa, embora também se tenha recorrido à produção doutrinária como referência de análise⁸, tudo para propor um conceito do dever

⁵ AARNIO, Aulis. **Introduction**. In: PECZENIK, Aleksander. On law and reason. Dordrecht: Kluwer, 1989, p. 1.

⁶ “*Authority on its own is no longer sufficient. Every institution, the courts included, must repeatedly regain the confidence of citizens, and this can only be done by giving justifications for decisions. Reasons must be given for decisions, and citizens trust the reasons, not the decisions alone. Thus it is not surprising that theory of law all over the world is today interested in legal interpretation and argumentation. These background factors also explain the basic components of Aleksander Peczenik’s line of thought. The target of his analysis is always the process of justification*” (AARNIO, Aulis. **Introduction**. In: PECZENIK, Aleksander. On law and reason. Dordrecht: Kluwer, 1989, p. 4). Em tradução livre: “A autoridade em si não é mais suficiente. Cada instituição, os tribunais incluídos, deve recuperar repetidamente a confiança dos cidadãos, e isso só pode ser feito dando justificativas para as decisões. Razões têm que ser dadas para as decisões e os cidadãos confiam nas razões, não nas decisões apenas. Assim, não é surpreendente que a teoria do direito em todo o mundo esteja hoje interessada em interpretação jurídica e em argumentação. Esses fatores de fundo também explicam os componentes básicos da linha de pensamento de Aleksander Peczenik. O alvo de sua análise é sempre o processo de justificação”.

⁷ AARNIO, Aulis. **Introduction**. In: PECZENIK, Aleksander. On law and reason. Dordrecht: Kluwer, 1989, p. 5.

⁸ “*The author of a legal writing must, of course, pay attention to existing literature concerning the discussed matter. But the doctrine also influences legal reasoning in judicial and administrative practice. The mandatory literature affects all students of law, including future judges and officials. The outstanding legal researchers, appointed as high judges or members of a legislative committee, continue to pay attention to the professional literature which have been a necessary tool of their profession*” (PECZENIK, Aleksander. **On law and reason**. Dordrecht: Kluwer, 1989, p. 295). Em tradução livre: “O autor de um texto jurídico deve, é claro, prestar atenção à literatura existente sobre o assunto discutido. Mas a doutrina também influencia o raciocínio jurídico na prática judicial e administrativa. A literatura obrigatória afeta todos os estudantes de direito, incluindo futuros juízes e funcionários. Os pesquisadores jurídicos mais destacados, nomeados como altos juízes ou membros de comitês legislativos, continuam a prestar atenção à literatura profissional, que têm sido um instrumento necessário de sua profissão”.

constitucional de eficiência que defina seu sentido, o tipo de norma em que se classifica e a estrutura argumentativa para sua aplicação. Trata-se, portanto, de sugerir interpretação possível com base nas razões de decidir do STF⁹, de modo a facilitar a apreciação crítica da sociedade em geral e da comunidade jurídica em especial sobre a justificação das decisões da corte constitucional em temáticas relacionadas ao dever constitucional de eficiência¹⁰. Além disso,

⁹ “*Legal reasoning is deeply justified and right, though it does not give one true knowledge. To be sure, it has support of some value judgements and norms, but these are continually created by the person interpreting the law. Legal reasoning thus transforms the established law in something else, that is, the interpreted law*” (PECZENIK, Aleksander. **On law and reason**. Dordrecht: Kluwer, 1989, p. 37). Em tradução livre: “O raciocínio jurídico é profundamente justificado e correto, embora não forneça um verdadeiro conhecimento. Certamente, tem apoio de alguns juízos de valor e de normas, mas estas são continuamente criadas pela pessoa que interpreta a lei. O raciocínio jurídico, portanto, transforma a lei estabelecida em outra coisa, qual seja, a lei interpretada”.

¹⁰ “*The control of the decisions of the judicial system cannot, however, follow the same pattern as for instance the control of the decisions of representative democracy. The sc. democratization of the courts of justice – like in the socialist countries before 1989 – is not a lasting solution in an open society. Nevertheless, the judicial system cannot be left outside control, any more than administrative adjudication can be left outside it. As Gunnar Bergholtz (1987, p. 372 ff.) states, the control of the justification of decisions is then just about the only healthy but also the effective way of control. And it is exactly this that issues the challenge to the lawyers of modern society. Except for the social reasons, there is also the philosophical background for the responsibility of justification. Let us start with a simple question: When is an interpretation of a statute well justified? To be rhetorical, the answer may be as follows: When the justification, all circumstances considered, makes the interpretation credible. The answer includes not only the requirement of as comprehensive a justification background as possible, but also the requirement of the coherence of the justifications. The justification of a decision is like a puzzle. It is its total structure that determines whether the justification is convincing. The puzzle of justification does, however, differ from an ordinary kind of puzzle in an important respect. In an ordinary puzzle, the result, the structure of the game, has been given in advance on the cover of the box containing the puzzle. The justification, instead, seeks and changes its structure during the entire process of justification. One can never be certain about the result prior to the justification, and, really, one can never even be certain about whether the puzzle is completed. The kind of justification whose puzzle takes into consideration all the relevant aspects and whose parts form as integrated a structure as possible is the best. The circumstances determine how comprehensive the set of justifications is in each case, but there is always the requirement – whether there is a greater or a smaller number of justifications – of the justifications forming a forceful totality, a kind of a totality, which makes the decision credible. To the pieces of the puzzle belong laws, legislative materials, precedents, legal literature, a colorful set of practical considerations and different values*” (AARNIO, Aulis. **Reason and authority**. Aldershot: Dartmouth, 1997, pp. 15-16). Em tradução livre: “O controle das decisões do sistema judicial não pode, no entanto, seguir o mesmo padrão como, por exemplo, o controle das decisões da democracia representativa. A democratização dos tribunais de justiça – como nos países socialistas antes de 1989 – não é uma solução duradoura numa sociedade aberta. No entanto, o sistema judicial não pode ser deixado fora de controle, não mais do que qualquer adjudicação administrativa pode ser deixada fora dela. Como Gunnar Bergholtz (1987, p. 372 e ss.) afirma, o controle da justificação das decisões é praticamente a única maneira saudável, mas também eficaz, de controle. E é exatamente isso que lança o desafio para os advogados da sociedade moderna. Além das razões sociais, há também a base filosófica para a responsabilidade de justificação. Vamos começar com uma pergunta simples: Quando a interpretação de um estatuto está bem justificada? Para ser retórica, a resposta pode ser a seguinte: Quando a justificação, consideradas todas as circunstâncias, torna a interpretação crível. A resposta inclui não apenas a exigência de um fundo justificação tão abrangente quanto possível, mas também a exigência da coerência das justificativas. A justificativa de uma decisão é como um quebra-cabeça. É a sua estrutura total que determina se a justificação é convincente. O quebra-cabeça de justificação, no entanto, difere de um tipo comum de quebra-cabeça em um aspecto importante. Em um quebra-cabeça comum, o resultado, a estrutura do jogo, foi dado com antecedência na tampa da caixa que contém o quebra-cabeça. A justificativa, ao contrário, busca e muda sua estrutura durante todo o processo de justificação. Nunca se pode ter certeza sobre o resultado antes da justificação, e, realmente, pode-se nunca estar certo sobre se o quebra-cabeça está concluído. O tipo de justificação cuja quebra-cabeça leva em consideração todos os aspectos pertinentes e cujas partes formam uma estrutura a mais integrada possível é o melhor. As circunstâncias determinam quão abrangente é o conjunto de justificações em cada caso, mas há sempre a exigência – haja um maior ou um menor número de justificações – de que as justificações formem uma totalidade vigorosa, uma espécie de uma totalidade, o que torna a decisão crível. As peças do quebra-

trata-se de propor definição de norma jurídica, dado que “os cidadãos querem, agora e no futuro, conhecer seus direitos e deveres, o conteúdo das normas que os vinculam. É tarefa da dogmática jurídica ajuda-los com isso”¹¹.

Sendo assim, tendo em vista que “todas as observações são dependentes de teorias subjacentes aos conceitos que formam a linguagem do observador”¹² e que “consistência demanda que declarações em um debate racional devem ser logicamente consistentes (livres de contradição)”¹³, foi verificada inconsistência na doutrina acerca do dever constitucional de eficiência, porque ocorre, frequentemente, a adoção de referenciais teóricos incompatíveis em um mesmo texto, o que acaba prejudicando a definição do sentido, do tipo de norma e do modo de aplicação desse dever. Essa circunstância parece existir, em boa parte, porque

*“Em direito público, há dois fenômenos que agem em direções opostas. A interpretação tende a ser muito leal às intenções dos autores do estatuto. Por outro lado, os estatutos são frequentemente tão vagos, e as exposições de motivos tão fragmentárias, que o intérprete precisa adivinhar essas intenções com relativa liberdade”*¹⁴.

Todavia, essa liberdade de interpretação não justifica que os sentidos, as classificações e os modos de aplicação sejam incompatíveis com os referenciais teóricos adotados em cada texto.

cabeças pertencem leis, materiais legislativos, precedentes, literatura legal, um jogo colorido de considerações práticas e valores distintos”.

¹¹ “*The citizens want now and in the future to know their rights and duties, the content of legal rules binding them. It is the task of legal dogmatics to help them in this*” (AARNIO, Aulis. **Reason and authority**. Aldershot: Dartmouth, 1997, p. 74). Além disso, “*Normally, the content of the practical necessity is ambiguous. The ambiguity may concern the subject (the addressee) of the norm, the act to be done or the consequences. It is perhaps not clear, which kind of umbrella, for instance, you have to use. This is the key question as far as legal dogmatics, or legal reasoning in general is concerned. It does not matter so much, how the norm formula is written. From social and legal point of view, it is important to know the content of the norm, or put slightly in another way: The content of the norm raises a question how to satisfy the norm (von Wright 1996 p. 67)*” (AARNIO, Aulis. **Reason and authority**. Aldershot: Dartmouth, 1997, p. 158). Em tradução livre: “Normalmente, o conteúdo da necessidade prática é ambígua. A ambiguidade pode incidir sobre o sujeito (o destinatário) da norma, o ato a ser praticado ou as consequências. Talvez não esteja claro, por exemplo, que tipo de guarda-chuva você tem que usar. Esta é a questão-chave, tanto quanto a dogmática jurídica ou o raciocínio jurídico em geral estejam em causa. Não importa tanto como a norma esteja formulada. Dos pontos de vista social e jurídico, é importante conhecer o conteúdo da norma, ou, colocando de maneira um pouco diferente: O conteúdo da norma levanta a questão de sobre como satisfazer a norma (von Wright, 1996, p. 67)”.

¹² “*(...) all observations are dependent on theories which underlie the concepts belonging to the language used by the person who makes the observation*” (PECZENIK, Aleksander. **On law and reason**. Dordrecht: Kluwer, 1989, p. 105).

¹³ “*The principle of consistency demands that statements uttered in a rational debate must be logically consistent (free of contradiction)*” (PECZENIK, Aleksander. **On law and reason**. Dordrecht: Kluwer, 1989, p. 157).

¹⁴ “*In public law, one meets, two phenomena, so to say acting in opposite directions. The interpretations tends to be very loyal to the intentions of the authors of the statute. On the other hand, the statutes are often so vague, and the preparatory materials so fragmentary, that the interpreter must relatively freely guess these intentions*” PECZENIK, Aleksander. **On law and reason**. Dordrecht: Kluwer, 1989, p. 310.

Essa inconsistência, que ocasiona a indefinição conceitual do dever constitucional de eficiência, deriva de um problema mais abrangente, diagnosticado por Virgílio Afonso da Silva. Primeiramente, Afonso da Silva verifica a existência, no Brasil, do emprego de distintas teorias referentes à interpretação constitucional¹⁵. Segundo ele, a adoção de métodos incompatíveis de interpretação de normas constitucionais prejudicaria o advento de interpretações precisas acerca do modo de aplicação dessas normas. Além disso, Afonso da Silva evidencia o impacto desse sincretismo metodológico em relação aos conceitos de princípios de Ronald Dworkin, de Robert Alexy e de Humberto Ávila¹⁶.

Além disso, há “vagueza” acerca do sentido de eficiência, conforme já registrado pelo próprio Ávila¹⁷. Segundo esse autor, meramente referir que eficiência significa “boa administração” e obtenção de “melhor resultado” é insuficiente para se compreender quais são os comportamentos necessários ao cumprimento do dever em questão¹⁸. Por isso, a investigação empreendida por Ávila sobre a natureza do dever constitucional de eficiência privilegia o exame da estrutura normativa desse dever e dos deveres de moralidade e de razoabilidade,

*(...) especialmente para encontrar um procedimento racional de fundamentação que permita tanto especificar as condutas necessárias à realização dos valores por eles prestigiados quanto justificar e controlar a sua aplicação mediante reconstrução racional dos enunciados doutrinários e das decisões judiciais*¹⁹.

A análise a que se propõe esta dissertação justifica-se pela indefinição conceitual acerca do dever constitucional de eficiência e pelo aumento de demandas no STF em que os termos “eficiência” ou “princípio da eficiência” apareceram. Um levantamento preliminar da quantidade de decisões do STF que tratassem de “princípio da eficiência” ou de “eficiência”²⁰,

¹⁵ AFONSO DA SILVA, Virgílio. **Interpretação Constitucional e Sincretismo Metodológico**. In: AFONSO DA SILVA, Virgílio (org.). *Interpretação Constitucional*. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 115-143.

¹⁶ AFONSO DA SILVA, Virgílio. **Princípios e Regras**: mitos e equívocos acerca de uma distinção. In: *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, nº 1. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, pp. 607-630.

¹⁷ ÁVILA, Humberto. **Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa**. In: *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, nº 4. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, out.-dez./2005, pp. 1-2. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.

¹⁸ *Ibidem*, p. 2.

¹⁹ *Loc. cit.* Estudo teórico-metodológico similar, também com viés mais normativo que descritivo, pode ser encontrado em: LEAL, Fernando. **Propostas para uma Abordagem Teórico-Metodológica do Dever Constitucional de Eficiência**. In: *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, nº 15. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, ago.-out./2008, pp. 1-24. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016. Na esteira das teorias de Ávila e de Leal, cf.: CYRINO, André Rodrigues. **Direito Constitucional Regulatório**: elementos para uma interpretação institucionalmente adequada da Constituição econômica brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, pp. 161-168.

²⁰ Fez-se uso da ferramenta de pesquisa de jurisprudência disponibilizada no site do STF, na Internet: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 9 de janeiro de 2016. Afora

entre a data da entrada em vigor da EC 19/1998 (4 de junho de 1998) e 9 de janeiro de 2016 – período de cerca de 17 (dezessete) anos, portanto –, retornou 125 (cento e vinte e cinco) acórdãos, 1755 (mil setecentas e cinquenta e cinco) decisões monocráticas, 141 (cento e quarenta e uma) decisões da presidência e 4 (quatro) questões de ordem. Um segundo levantamento preliminar, realizado mediante emprego dos mesmos critérios de pesquisa, com referência ao período compreendido entre a promulgação da CRFB/1988 (5 de outubro de 1988) e a entrada em vigor da EC nº 19/1998 – cerca de 10 (dez) anos –, retornou, apenas, 11 (onze) acórdãos, 2 (duas) decisões monocráticas e 2 (duas) decisões da presidência²¹.

Além de os acórdãos anteriores à EC nº 19/1998 terem sido relativamente poucos, nenhum deles se referia a um dever de eficiência da administração pública. Dos 11 (onze) acórdãos, 8 (oito) referem-se a processos criminais de *habeas corpus*, em que se postulava o reconhecimento da ineficiência da defesa dos réus como justificativa para que fossem anuladas decisões condenatórias²². Outro acórdão tratava de cálculo técnico de “Grau de Eficiência e Exploração – G.E.E.”, necessário para que se determinasse a produtividade de imóvel rural para fins de desapropriação por interesse público²³. Esse segundo levantamento também retornou 1 (um) acórdão que, embora se referisse a eficiência na ementa, tratava de eficácia normativa, conforme verificado no inteiro teor da decisão²⁴. Por fim, houve uma ocorrência em que se discutia se uma avaliação nacional dos discentes (“provão”) seria medida capaz de averiguar a eficiência, a qualidade e a eficácia das instituições de ensino superior do Brasil²⁵.

Todavia, há evidência de que o aumento das menções a “eficiência” e a “princípio da eficiência” apenas acompanhou o crescimento do número total de casos decididos pelo STF. Não há, portanto, como afirmar que o aumento nas referências a esses termos tenha sido

a limitação do período nos campos específicos, foi usado o seguinte critério de pesquisa: “princípio adj da adj eficiência ou eficiência”.

²¹ Um estudo lexical quantitativo das ocorrências do termo “*efficiency*” na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e da Corte Suprema dos Estados Unidos da América apresentou tendência similar, mas a partir dos anos 1990. O aumento das menções ao termo “eficiência”, nesse caso, foi reputado à influência da análise econômica do direito. Sobre esse estudo, cf.: PORTUESE, Aurélien. **Le principe d’efficience économique dans la jurisprudence européenne**. Paris: Publibook, 2015, pp. 75-79.

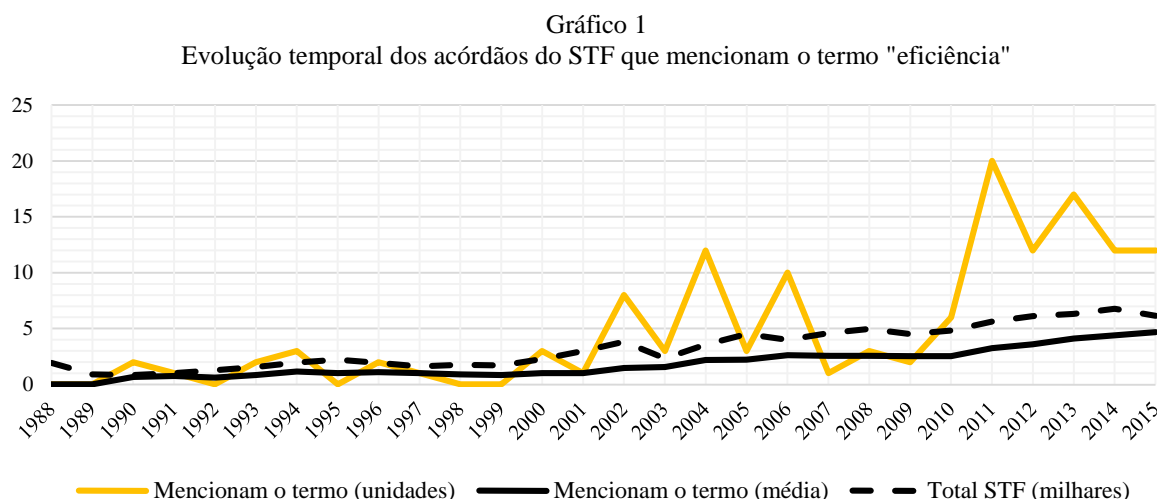
²² STF, **HC 74674 / SP**, Segunda Turma, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 22.10.1999; STF, **HC 71452 / PI**, Primeira Turma, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 8.11.1994; STF, **HC 71225 / SP**, Segunda Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 21.6.1994; STF, **HC 70685 / RJ**, Primeira Turma, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 12.4.1994; STF, **HC 70526 / SP**, Segunda Turma, Rel. Min. Francisco Rezek, julgamento em 16.11.1993; STF, **HC 68898 / SP**, Primeira Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 17.12.1991; STF, **HC 67971 / SP**, Primeira Turma, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 3.8.1990; e STF, **HC 67941 / SP**, Segunda Turma, Rel. Min. Célio Borja, julgamento em 15.5.1990.

²³ STF, **MS 22193 / SP**, Plenário, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 21.3.1996.

²⁴ STF, **AI 152282 AgR / SP**, Segunda Turma, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 28.6.1993.

²⁵ STF, **ADI 1511 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 16.10.1996.

causado pelo advento da EC nº 19/1998²⁶, especialmente porque a ordem de grandeza dessas referências se expressa em unidades/ano, estando o total de decisões do STF na ordem dos milhares, conforme ilustrado abaixo:



Não obstante essas considerações preliminares, o estudo do tema com fundamento na jurisprudência do STF tem justificativa prática, porque esse tribunal constitui a autoridade máxima para estabelecer a compreensão acerca do sentido, do tipo de norma e da aplicação dos deveres constitucionais. Sendo assim, a elaboração do conceito de um dever constitucional com fundamento na jurisprudência do STF tende a ser útil em função de que esse tribunal constitui a mais autorizada instância estatal de interpretação da constituição.

A dissertação foi dividida em 4 (quatro capítulos). O primeiro é dedicado à descrição da metodologia de pesquisa. O segundo dedica-se a investigar os sentidos de eficiência, ou seja, os critérios usados para se considerar que uma conduta ou medida cumpre ou viola o dever constitucional em análise. O terceiro capítulo dedica-se a averiguar os tipos de norma em que o STF classifica o dever de eficiência e a estudar as estruturas argumentativas usadas pelo

²⁶ A inconclusividade dos dados nesse aspecto, portanto, também não assiste aos argumentos relacionados à desnecessidade de referência expressa ao dever de eficiência na Constituição, por reputar que a norma já decorria da sistemática da Carta. Esse posicionamento encontra-se bem descrito em: MODESTO, Paulo. **Notas para um Debate sobre o Princípio da Eficiência**. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, vol. 25. Salvador: Procuradoria Geral do Estado, Serviço de Documentação e Divulgação, jan.-dez./1999, pp. 47-52. Em sentido oposto, defendendo que eficiência sequer deveria ser considerada norma jurídico-constitucional, cf.: MOREIRA, Egon Bockman. **Processo Administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 159. No mesmo sentido: MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo e Eficiência**. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (coord.). **As Leis de Processo Administrativo (Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98)**. São Paulo: SBDP, 2000, pp. 320-341. O autor, no entanto, termina por propor, nesses trabalhos, interpretação “proveitosa” para a norma positivada. Também nesse sentido, cf.: MOREIRA, Egon Bockmann. **O Princípio da Eficiência e a Lei nº 9.784/99**. In: Revista da Procuradoria Geral do INSS, vol. 7, nº 3. Brasília: MPAS/INSS, out.-dez./2000, pp. 45-60.

tribunal para a aplicação desse dever. Nesse capítulo, averigua-se se o dever constitucional de eficiência é classificado, por exemplo, como um princípio, bem como se procura entender como esse princípio é aplicado. Por fim, a título de conclusão, propõe-se concepção compatível com os dados inferidos da jurisprudência do STF, contemplando as dimensões do sentido, do tipo de norma e do modo de aplicação do dever constitucional de eficiência.

2 Metodologia

O estudo a que este trabalho se propôs foi realizado por intermédio de pesquisa de bibliografia e de jurisprudência. A pesquisa bibliográfica, que antecedeu à análise da jurisprudência, destinou-se a analisar, qualitativamente, a doutrina nacional sobre o tema da eficiência administrativa. Foi realizado levantamento bibliográfico nas bibliotecas do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Senado e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, tendo sido consultados trabalhos de direito constitucional e de direito administrativo posteriores à EC nº 19/1998²⁷, tendo-se buscado, ainda, referências de análise

²⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012; ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2013; ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Interpretação Consequencialista e Análise Econômica do Direito Público à Luz dos Princípios da Eficiência e da Economicidade**. In: Interesse Público, ano XI, nº 57. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 11-30; ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O Princípio da Eficiência**. In: Revista Brasileira de Direito Público, ano 2, nº 4. Belo Horizonte: Fórum, jan.-fev./2004, pp. 75-80; ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Subjetividade Judicial na Ponderação de Valores: alguns exageros na adoção indiscriminada da teoria dos princípios**. In: Revista de Direito Administrativo, vol. 267. Belo Horizonte: Fórum, set.-dez./2014, pp. 41-65; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004; BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Forum, 2011; CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014; CYRINO, André Rodrigues. **Direito Constitucional Regulatório: elementos para uma interpretação institucionalmente adequada da Constituição econômica brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014; DO VALLE, Vanice Regina Lírio. **Direito Fundamental à Boa Administração e Governança: democratizando a função administrativa**. Tese de pós-doutorado. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6977/VANICE%20VALLE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 9 de janeiro de 2016; FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **O Poder Normativo das Agências Reguladoras à Luz do Princípio da Eficiência**. In: ARAGÃO, Alexandre (coord.). **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, pp. 271-300; FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2013; GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002; LIMA, Gustavo Massa Ferreira. **O Princípio Constitucional da Economicidade e o Controle de Desempenho pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Forum, 2010; MODESTO, Paulo. **Notas para um Debate sobre o Princípio da Eficiência**. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, vol. 25. Salvador: Procuradoria Geral do Estado, Serviço de Documentação e Divulgação, jan.-dez./1999, pp. 45-55; MONTEIRO, Vera. **As Lei de Procedimento Administrativo: uma leitura operacional do princípio constitucional da eficiência**. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (coord.). **As Leis de Processo Administrativo (Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98)**. São Paulo: SBDP, 2000, pp. 342-363; MOREIRA, Egon Bockmann. **O Princípio da Eficiência e a Lei nº 9.784/99**. In: Revista da Procuradoria Geral do INSS, vol. 7, nº 3. Brasília: MPAS/INSS, out.-dez./2000, pp. 45-60; MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999**. São Paulo: Malheiros, 2000; MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo e Eficiência**. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (coord.). **As Leis de Processo Administrativo (Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98)**. São Paulo: SBDP, 2000, pp. 320-341; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. Rio de Janeiro: Forense, 2014; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007; SOUTO, Marcos Juruena Villela. **As Agências Reguladoras e os Princípios Constitucionais**. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional, ano 15, nº 58. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-mar./2007, pp. 220-234; SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

no direito comparado. A pesquisa jurisprudencial destinou-se à análise qualitativa e quantitativa dos acórdãos do STF relacionados ao tema. O escopo restringiu-se aos acórdãos porque tendem a refletir os entendimentos individuais dos ministros ao mesmo tempo em que refletem o entendimento do STF na condição de instituição, uma vez que esses entendimentos individuais se sujeitam ao crivo dos órgãos colegiados do tribunal, diferentemente do que ocorre com as decisões monocráticas²⁸.

As etapas de análise da jurisprudência foram concebidas, para os fins deste trabalho, mediante adaptação de metodologia elaborada por Humberto Ávila para análise de princípios e de postulados normativos. Segundo proposto por Ávila, os passos a serem seguidos seriam os seguintes:

- a) Para a investigação de princípios²⁹:
 - a. “Especificação dos fins ao máximo: quanto menos específico for o fim, menos controlável será a sua realização”, significando restringir o âmbito de aplicação do princípio ao analisar e correlacionar os dispositivos constitucionais que a ele fazem referência;
 - b. “Pesquisa de casos paradigmáticos que possam iniciar esse processo de esclarecimento das condições que compõem o estado ideal de coisas a ser buscado pelos comportamentos necessários à sua realização”;
 - c. “Exame, nesses casos, das similaridades capazes de possibilitar a constituição de grupos de casos que girem em torno de em mesmo problema central”;
 - d. “Verificação da existência de critérios capazes de possibilitar a delimitação de quais são os bens jurídicos que compõem o estado ideal de coisas e de quais são os comportamentos considerados necessários à sua realização”; e

²⁸ Segundo Joaquim Falcão, “decisão de ministro sozinho pode ser revista pela turma ou pelo plenário. Tudo pode mudar, inclusive nada. Ministro sozinho não é Supremo. No caso, por exemplo, do projeto de lei que estabelecia restrições para criação e funcionamento de novos partidos políticos, Gilmar concedeu liminar para declará-lo inconstitucional. Em seguida, o plenário derrubou sua liminar. É preciso, pois, distinguir o Supremo, como colegiado que detém palavra final, dos que têm palavra provisória: seus ministros e turmas. (...) Segundo dados do Supremo em Números, da FGV Direito Rio, 97,7% das decisões do Supremo são monocráticas – tomadas por um só ministro. Pouco menos de 2% são tomadas pelas turmas. E apenas 0,27% pelo plenário. (...) O Supremo tem que encontrar uma maneira de ser menos provisório. Do contrário, acresce-se à atual paralisia econômica e ao caos político, a insegurança jurídica de um Supremo individualista” (FALCÃO, Joaquim. **O Supremo Provisório**. In: Jornal O Globo. Rio de Janeiro, 10.12.2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/artigo-supremo-provisorio-18260646>>. Acesso em 9 de janeiro de 2016).

²⁹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 116-119.

- e. “Verificação da existência de outros casos que deveriam ser decididos com base no princípio em análise”.
- b) Para a investigação de postulados normativos³⁰:
 - a. “Necessidade de levantamento de casos cuja solução tenha sido tomada com base em algum postulado normativo”, como a proporcionalidade e a razoabilidade, como Ávila exemplifica;
 - b. “Análise da fundamentação das decisões para verificação dos elementos ordenados e da forma como foram relacionados entre si”, significando, por exemplo, se a decisão se fundamentou em análise de meios e de resultados e em determinada relação entre esses elementos;
 - c. “Investigação das normas que foram objeto de aplicação e dos fundamentos utilizados para a escolha de determinada aplicação”; e
 - d. “Descoberta a estrutura exigida na aplicação do postulado, verificação da existência de outros casos que deveriam ter sido decididos com base nele”.

Embora a CRFB/1988 denomine princípio o dever de eficiência, este trabalho não pressupõe que esteja estabelecido nenhum sentido, tipo de norma ou modo de aplicação para esse dever constitucional. O sentido e modo de aplicação não são dados pela constituição. Além disso, a pesquisa jurisprudencial pode servir para fundamentar classificação desse dever como tipo de norma de denominação distinta, conforme o referencial teórico de que este trabalho faça uso em sua parte propositiva. Sendo assim, de modo a evitar enviesamento dos resultados mediante uso do referido método de Humberto Ávila, propõem-se as seguintes etapas metodológicas:

- a) Investigar, na doutrina nacional, termos que tenham significados aparentemente próximos ou em relação de sobreposição com o significado do termo “eficiência”;
- b) Desses outros termos, excluir do critério de pesquisa jurisprudencial aqueles cujos eventuais outros significados nas linguagens jurídica ou comum ocasionem quantidade de sobreinclusões que inviabilize a análise;
- c) Levantar todos os acórdãos do STF em que os termos remanescentes e o termo eficiência sejam mencionados pelo tribunal constitucional;

³⁰ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 181-184.

- d) Eliminar demais sobreinclusões e acórdãos que, embora mencionem o dever constitucional em análise, não tenham dados úteis para o estudo do sentido, do tipo de norma e das estruturas argumentativas para aplicação desse dever constitucional;
- e) Agrupar os acórdãos relevantes em grupos temáticos;
- f) Formular, em relação a cada acórdão, os sentidos do dever constitucional em análise, a serem inferidos dos critérios usados para se considerar que uma conduta ou medida cumpre ou viola o dever constitucional, incluindo consideração “dos elementos ordenados e da forma como foram relacionados entre si”; trata-se, nessa etapa, de esforço para inferir “ideias” a partir do texto das decisões³¹;
- g) Verificar os tipos de norma em que o dever constitucional é classificado e as estruturas argumentativas para a sua aplicação;
- h) Elaborar proposta conceitual sobre o dever constitucional, associando os achados de pesquisa com teoria normativa compatível com os sentidos, tipos de norma e modos de aplicação do dever constitucional analisado.

A análise dos acórdãos do STF relaciona-se à tentativa de responder à seguinte questão geral: a jurisprudência do STF torna compreensíveis o sentido e o modo de aplicação do dever constitucional de eficiência, possibilitando o controle argumentativo de decisões tomadas com fundamento nessa norma? Partiu-se da hipótese de que haveria, também na jurisprudência do STF, indefinição conceitual que prejudicaria compreender o modo de aplicação desse dever constitucional.

³¹ “On this basis the interpretation of a legal norm may be defined as an operation where one gives a specific content to a group of criteria forming legal facts (and/or legal consequences). A statement presenting such an interpretative result can be termed a norm statement. Generally speaking, it is a statement which says something about the content of a valid norm. (...) From the linguistic point of view, one can also speak of interpretative statements (P_i). It is possible to regard a norm of any kind as the content of an idea, expressed in certain linguistic symbols. In other words, interpretation is, from this point of view, the clarification of the contents of ideas expressed in language. This emphasis is of great significance with regard to legal dogmatics. Broadly speaking, one might say that the interpretation of legal norms is connected with the interpretation of texts and hence with the fields of research which have to do with language and the understanding of language” (AARNIO, Aulis; ALEXY, Robert; PECZENIK, Aleksander. **The foundation of legal reasoning**. In: *Rechtstheorie*, n° 12. Berlin: Duncker & Humblot, 1981, p. 425). Em tradução livre: “Desse modo, a interpretação de uma norma jurídica pode ser definida como uma operação em que se dá um conteúdo específico para um grupo de critérios que formam fatos jurídicos (e/ou consequências jurídicas). Uma declaração apresentando tal resultado interpretativo pode ser chamada de uma declaração-norma. De um modo geral, é uma declaração que diz algo sobre o conteúdo de uma norma válida. (...) Do ponto de vista linguístico, também se pode falar de declarações interpretativas (P_i). É possível considerar uma norma de qualquer tipo como o conteúdo de uma ideia, expressa em certos símbolos linguísticos. Em outras palavras, a interpretação é, desse ponto de vista, a clarificação dos conteúdos de ideias expressas em linguagem. Esta ênfase é de grande importância no que diz respeito à dogmática jurídica. Em termos gerais, pode-se dizer que a interpretação de normas jurídicas se relaciona com a interpretação dos textos e, portanto, com os campos de pesquisa que têm a ver com a linguagem e com a compreensão da linguagem”.

O intuito inicial foi analisar todos os acórdãos que fizessem referência ao dever constitucional de eficiência desde a promulgação da CRFB/1988 (5 de outubro de 1988), porém análise da doutrina evidenciou uma sobreposição recorrente entre os termos “eficiência” e “economicidade”. Sendo assim, por segurança, além dos termos “eficiência” e “princípio da eficiência”, foram considerados, como critério de pesquisa, também, os termos “economicidade” e “princípio da economicidade”. Por fim, em vista de que se verificou, na doutrina, entrecruzamento entre os conceitos de eficiência e de boa administração ou bom andamento, também foram considerados como critérios de pesquisa “boa administração”, “princípio da boa administração”, “bom andamento” e “princípio do bom andamento”. Todos esses termos serão referidos genericamente, neste trabalho, por meio da expressão “dever constitucional de eficiência administrativa”, de reduções dessa expressão ou apenas mediante alusão a “eficiência”, sem aspas. Termos como “efetividade” e “eficácia” não foram incluídos nos critérios de pesquisa porque, além de não ocorrerem com tanta frequência, não constituem critérios precisos, relacionando-se com outras temáticas jurídicas ou sendo largamente empregados em sentido comum, ocasionando número excessivo de sobreinclusões. Mediante uso desses critérios, foram encontrados 160 (cento e sessenta) acórdãos no período que vai desde a promulgação da CRFB/1988 (5 de outubro de 1988) até 9 de janeiro de 2016³².

Buscando-se assegurar a identificação, nos textos dos acórdãos, de todas as referências aos termos pesquisados e viabilizar, por outro lado, o cumprimento dos prazos do projeto de pesquisa, foram adotados os seguintes expedientes de análise: todos os acórdãos com em torno de 400 (quatrocentas) páginas ou menos foram lidos na íntegra, totalizando 157 (cento e cinquenta e sete) acórdãos, ou 98% do total de acórdãos; dentre eles, os acórdãos em que a pesquisa por palavras estava disponível também foram analisados mediante busca pelos termos usados no critério de pesquisa, incluindo-se os termos eficácia e efetividade; os acórdãos com número de páginas superior a cerca de 400 (quatrocentas) – 3 (três) acórdãos – foram analisados apenas mediante busca pelos termos; a análise de um desses acórdãos, com 1144 (mil cento e quarenta e quatro) páginas, dependeu de que o arquivo fosse convertido em documento editável,

³² Fez-se uso da ferramenta de pesquisa de jurisprudência disponibilizada no site do STF, na Internet: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em 9 de janeiro de 2016. Afora a limitação do período nos campos específicos, foi usado o seguinte critério de pesquisa: “princípio adj da adj eficiência ou eficiência ou princípio adj da adj economicidade ou economicidade ou princípio adj da adj boa adj administração ou boa adj administração ou princípio adj do adj bom adj andamento ou bom adj andamento”. Acaso se incluam os termos “eficácia” e “efetividade” nos critérios de pesquisa, encontram-se exatos 3700 (três mil e setecentos) acórdãos.

com a ajuda de profissional de tecnologia da informação, de modo que a ferramenta de pesquisa por palavras estivesse disponível³³.

Fez-se sempre referência ao texto literal das decisões, transcrevendo-se os trechos relevantes de modo a evitar paráfrases que distorcessem as informações. Com fundamento nessas transcrições, os sentidos de eficiência foram formulados buscando-se a identificação de padrões. O objetivo desse expediente foi identificar formulações genéricas que evidenciassem, em relação às condutas ou medidas avaliadas pelo tribunal, os critérios usados para que essas condutas ou medidas tenham sido consideradas aptas a realizar o dever constitucional. Com isso, buscou-se evitar considerar sentido de eficiência o que, nos acórdãos, consistiria apenas em regra criada com base em interpretação desse dever, para incidir no caso concreto.

Os dados dos acórdãos consultados foram compilados inicialmente na tabela do Apêndice B. Nessa tabela, os acórdãos encontram-se organizados em linhas, em ordem cronológica invertida, na mesma ordem em que aparecem no *site* do STF se forem usados os critérios de pesquisa mencionados. As informações sobre os processos respectivos aos acórdãos foram organizadas em colunas, conforme as seguintes categorias:

- a) Classe do processo;
- b) Número do processo;
- c) Unidade da Federação (UF) de que se origina o processo;
- d) Disciplina jurídica a que o processo se refere principalmente;
- e) Tema do caso;
- f) Órgão julgador;
- g) Data de julgamento; e
- h) Relator do processo.

Além disso, em relação aos votos proferidos pelos ministros, foram colhidas as seguintes categorias de informação:

- i) Nome do ministro;
- j) Se o dever de eficiência é mencionado;
- k) Em caso afirmativo, a(s) página(s) do acórdão em que o dever de eficiência é mencionado;

³³ STF, **Inq 2245 / MG**, Plenário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 28.8.2007. Os outros dois acórdãos com mais de 400 (quatrocentas) páginas são o acórdão da AP nº 470 / MG, com 8.442 (oito mil, quatrocentos e quarenta e duas), e o acórdão da ADI nº 4638 MC-Ref / DF, com 487 (quatrocentas e oitenta e sete) páginas. Apenas 17 (dezessete) ou 11% (onze por cento) dos acórdãos têm mais de 100 (cem) páginas.

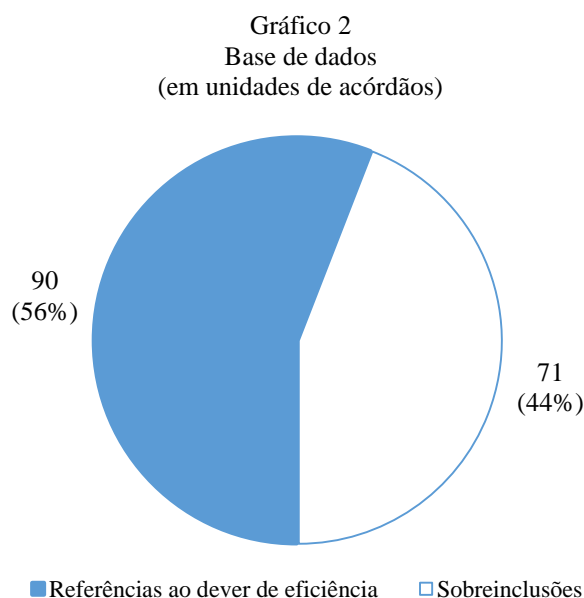
- l) Se o dever de eficiência é vinculado àqueles termos que, na doutrina nacional, tenham significados aparentemente próximos ou em relação de sobreposição com o significado do termo eficiência;
- m) Se o dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos;
- n) Se o dever de eficiência é ponderado com outros princípios constitucionalmente protegidos, e se há eventuais referências a “ponderação”, “razoabilidade” e “proporcionalidade”;
- o) Se são citados precedentes sobre eficiência ou economicidade;
- p) Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência;
- q) Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência (regra, princípio, postulado etc.);
- r) Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência; e
- s) De que forma o dever de eficiência foi aplicado.

Consideraram-se relatores dos processos os relatores para o acórdão, seja quando os relatores originais tenham ficado vencidos pelo acórdão, seja quando tenham sido substituídos em função de aposentadoria. As menções ao termo “economicidade” foram indicadas expressamente junto à indicação do número da página em que ocorreram, em relação aos votos que apenas se referem a economicidade. As referências a “eficiência” e a “economicidade” também são indicadas expressamente, em relação aos votos que se referem a ambos os termos. Ausente anotação expressa, trata-se de voto que se refere a “eficiência” apenas. A compilação das informações nessa tabela também consistiu em transcrição de trechos dos acórdãos nos campos pertinentes. Da coluna referente aos precedentes sobre eficiência e economicidade eventualmente citados, apenas um acórdão, relacionado à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 890 / DF³⁴, não constou do levantamento mediante o sistema de pesquisa do STF. O total de acórdãos encontrados, portanto, foi de 161 (cento e sessenta e um). Preenchidas todas as informações, passou-se à seleção dos acórdãos relevantes.

³⁴ STF, **ADI 890 / DF**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 11.9.2003.

2.1 Seleção dos acórdãos relevantes

A primeira etapa na seleção dos acórdãos relevantes foi identificar os acórdãos em que as referências a eficiência ou a economicidade tinham relação com dever da administração pública. Após análise de cada acórdão, foi constatado que, dos 161 (cento e sessenta e um) acórdãos, 90 (noventa) fazem referência ao dever de eficiência da administração pública. Os outros 71 (setenta e um) acórdãos são sobreinclusões. Essas proporções se encontram ilustradas abaixo.



As sobreinclusões consistem em:

- a) Referências vagas, assim classificadas quando houveram até 2 (duas) referências ao termo “eficiência”, a termos que tenham significados aparentemente próximos ou em relação de sobreposição com o significado do termo “eficiência”, ou a variações de todos esses termos, sem que se possa considerar que se refiram, pelo menos, ao art. 37, *caput*, da CRFB/1988, a conduta que deva ser adotada concretamente pela Administração ou pelo Estado, a estrutura argumentativa decisória, ou sem que sejam classificados como um determinado tipo de norma³⁵;

³⁵ STF, **HC 107511 AgR-ED / BA**, 1ª Turma, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 7.4.2015; STF, **AP 606 QO / MG**, 1ª Turma, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 12.8.2014; STF, **AP 639 AgR / RJ**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 5.6.2014; STF, **AP 640 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia,

- b) Referências a critério de avaliação da produtividade de imóvel rural em processos de desapropriação por interesse público³⁶;
- c) Mera referência, na indexação da ementa do acórdão, mas não na ementa ou na decisão, ao termo “eficiência”, a termos que tenham significados aparentemente próximos ou em relação de sobreposição com o significado do termo “eficiência”, ou a variações de todos esses termos³⁷;
- d) Uso, em sentido comum, do termo “eficiência”, de termos que tenham significados aparentemente próximos ou em relação de sobreposição com o

julgamento em 5.6.2014; STF, **RE 611586 / PR**, Plenário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 10.4.2013; STF, **RE 541090 / SC**, Plenário, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 10.4.2013; STF, **ACO 1463 AgR / SP**, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 1.12.2011; STF, **HC 107688 / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 7.6.2011; STF, **Recl 10793 / SP**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 13.4.2011; STF, **HC 107469 / PR**, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 12.4.2011; STF, **HC 102819 / DF**, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 5.4.2011; STF **HC 103725 / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 14.12.2010; STF, **HC 96526 / RS**, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 26.10.2010; STF, **HC 103684 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 21.10.2010; STF, **HC 102729 / CE**, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 29.6.2010; STF, **HC 94278 / SP**, Plenário, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 25.9.2008; STF, **HC 94224 AgR / MG**, Plenário, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 12.6.2008; STF, **HC 94170 / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 10.6.2008; STF, **RHC 93174 / SE**, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 18.3.2008; STF, **RHC 92300 / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 30.10.2007; STF, **RHC 91751 / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 25.9.2007; STF, **RE 210029 / RS**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 12.6.2006; STF, **RE 193503 / SP**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 12.6.2006; STF, **HC 87420 / RJ**, 2ª Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 30.5.2006; e STF, **ADI 1851 / AL**, Plenário, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 8.5.2002. Exemplo: “(...) a mudança de cenário econômico, como não poderia deixar de ser, veio acompanhada de alterações legislativas, a fim de permitir que o Fisco, aqui e alhures, pudesse se adaptar, com eficiência, aos desafios e necessidades contemporâneos da Administração Tributária” (STF, **RE 611586 / PR**, Plenário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 10.4.2013, p. 144).

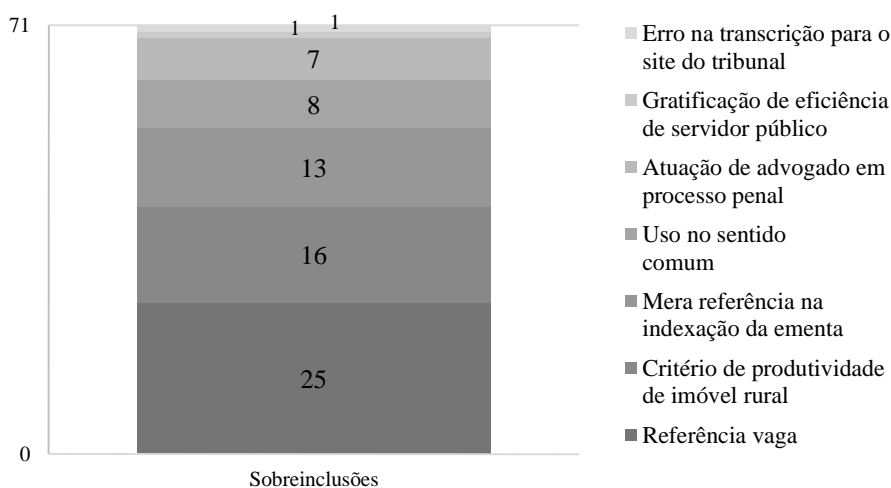
³⁶ STF, **MS 25425 AgR / DF**, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 18.3.2015; STF, **MS 25870 / DF**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 1.9.2011; STF, **MS 24482 / DF**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 13.9.2006; STF, **MS 24484 / DF**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 9.2.2006; STF, **MS 25360 / DF**, Plenário, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 27.10.2005; STF, **MS 23872 / DF**, Plenário, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 28.10.2004; STF, **MS 24911 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9.9.2004; STF, **MS 24547 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 14.8.2003; STF, **MS 24113 / DF**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 19.3.2003; STF, **MS 24211 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 12.9.2002; STF, **MS 23738 / SP**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 22.5.2002; STF, **MS 23759 / GO**, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17.4.2002; STF, **MS 23645 / MS**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 20.2.2002; STF, **MS 23563 / GO**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 17.5.2000; STF, **MS 23391 / PR**, Plenário, Rel. Min. Octavio Galotti, julgamento em 11.5.2000; e STF, **MS 22193 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 21.3.1996.

³⁷ STF, **Recl 3014 / SP**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 10.3.2010; STF, **AI 525336 AgR / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 11.3.2008; STF, **Inq 2245 / MG**, Plenário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 28.8.2007; STF, **RE 398041 / PA**, Plenário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 30.11.2006; STF, **ADI 3147 / PI**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 10.8.2006; STF, **HC 85691 / PE**, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 29.6.2005; STF, **AI 247810 / RS**, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 22.6.2005; STF, **RHC 83990 / MG**, 1ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 10.8.2004; STF, **RE 293246 / RS**, Plenário, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 1.8.2004; STF, **MS 24494 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 3.3.2004; STF, **RE 248202 / MG**, 1ª Turma, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 30.4.2002; STF, **HC 80717 / SP**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 13.6.2001; e STF, **HC 70526 / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Rezek, julgamento em 16.11.1993.

significado do termo “eficiência”, ou de variações desses termos, assim classificadas as referências inequívocas a sujeito, objeto, conduta ou medida que não tenham relação com atividades da Administração Pública ou do Estado³⁸;

- e) Alusão à ineficiência da atuação de advogado em processo penal, como argumento para anulação de condenações³⁹;
- f) Mera referência ao instituto da gratificação por eficiência de servidor público⁴⁰; e
- g) Erro na transcrição da ementa para o *site* do tribunal, fazendo-se referência a eficiência no *site* quando o texto da decisão tratava de eficácia normativa⁴¹.

Gráfico 3
Sobreinclusões
(em unidades de acórdãos)



³⁸ STF, **HC 127823 / PR**, 2ª Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 23.6.2015; STF, **HC 127186 / PR**, 2ª Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 28.4.2015; STF, **RHC 97926 / GO**, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 2.9.2014; STF, **Ext 1239 / DF**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 11.6.2013; STF, **ARE 719067 AgR / RJ**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 21.5.2013; STF, **MS 30221 / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 4.12.2012; STF, **RE 210251 EDv / SP**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 26.2.2003; e STF, **ADI 1511 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 16.10.1996. Exemplo: “*Fraude consistente em ludibriar investidores, ao convencê-los, mediante a manipulação de softwares, da eficiência de determinada tecnologia destinada ao serviço de segurança bancária*” (STF, **Ext 1239 / DF**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 11.6.2013, pp. 3, 20 e 30).

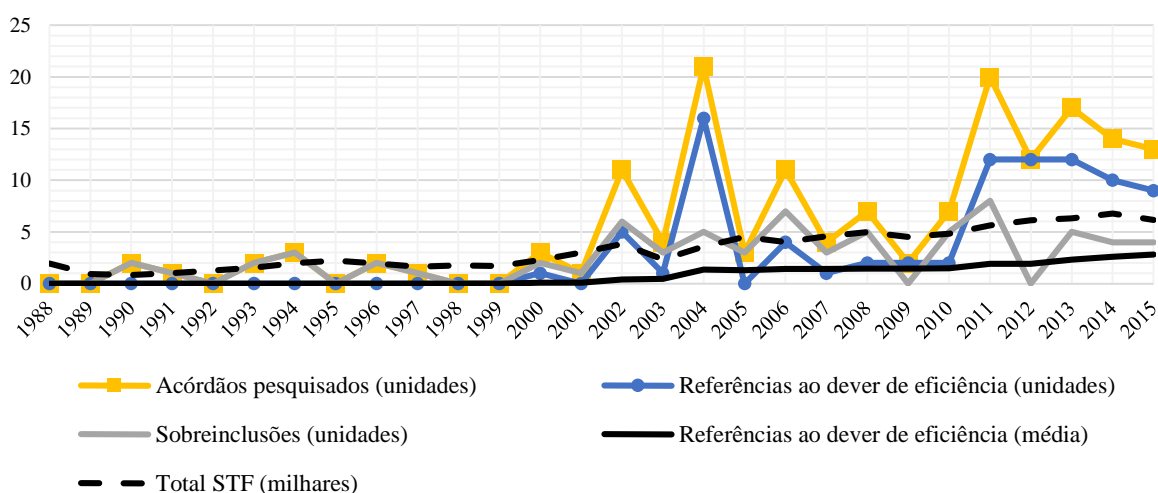
³⁹ STF, **HC 74674 / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 15.4.1997; STF, **HC 71452 / PI**, 1ª Turma, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 8.11.1994; STF, **HC 71225 / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 21.6.1994; STF, **HC 70685 / RJ**, 1ª Turma, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 12.4.1994; STF, **HC 68898 / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 17.12.1991; STF, **HC 67971 / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 3.8.1990; e STF, **HC 67941 / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Celio Borja, julgamento em 15.5.1990.

⁴⁰ STF, **RE 598240 AgR / BA**, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 5.4.2011.

⁴¹ STF, **AI 152282 AgR / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 28.6.1993.

A inclusão de termos no critério de pesquisa não modificou muito o perfil da evolução temporal da jurisprudência do STF em comparação com o que foi verificado na introdução deste trabalho. Os acórdãos que se referem ao dever de eficiência da administração pública também começam a ocorrer, nesse segundo cenário, cerca de um ano após a entrada em vigor da EC nº 19/1998, atingindo picos nos anos de 2002, de 2004 e de 2006 e experimentando um aumento quantitativo mais sustentado entre 2011 e 2013. Mesmo neste segundo levantamento, a quantidade de referências ao dever de eficiência permanece reduzida à ordem de grandeza das unidades.

Gráfico 4
Evolução temporal da base de dados



O pico na quantidade de decisões de 2004 tem características peculiares. Dos 16 (dezesseis) acórdãos que se referem ao dever de eficiência da administração pública nesse ano, 9 (nove) fazem referência apenas ao termo “economicidade”, sendo que somente outros 2 (dois) acórdãos, entre os acórdãos relevantes, fazem referência exclusiva a esse termo. Desses 9 (nove) acórdãos mencionados, 8 (oito) tratam da inconstitucionalidade de leis municipais que teriam estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população dos municípios⁴², e 1 (um) trata da inconstitucionalidade de lei estadual impondo restrições ao

⁴² STF, **RE 276546 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 273844 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 266994 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 199522 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 282606 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 274384 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 274048 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 300343 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004.

Executivo acerca da publicidade de seus atos e de suas obras⁴³. Esse último acórdão é de relatoria do Min. Marco Aurélio e, em relação ao mesmo caso, foi julgada medida cautelar em 2002, na qual também se fez referência apenas a economicidade⁴⁴. Os outros 8 (oito) acórdãos mencionados são de relatoria do Min. Maurício Corrêa e devem a referência a economicidade à repetição de voto proferido pelo ministro também em 2002, em acórdão de sua relatoria⁴⁵.

Dos acórdãos que fazem referência ao dever de eficiência da administração pública – ou seja, dos acórdãos que não foram considerados sobreinclusões –, foram desconsiderados:

- a) Acórdãos em que a referência ao dever de eficiência consistiu em mera transcrição de decisões, de atos processuais ou de dispositivos constitucionais ou legais que o mencionavam, sem o desenvolvimento de qualquer argumento com fundamento evidente nesse dever⁴⁶;
- b) Acórdãos que não trataram do mérito de recurso extraordinário porque tiveram seguimento negado, em virtude de as violações ao dever de eficiência demandarem, nos casos, reexame de provas ou verificação de violação a norma infraconstitucional⁴⁷; e
- c) Acórdãos que não trataram do mérito de recurso extraordinário porque tiveram seguimento negado em virtude da ausência de prequestionamento⁴⁸.

⁴³ STF, **ADI 2472 / RS**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 1.4.2004.

⁴⁴ STF, **ADI 2472 MC / RS**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 13.3.2002.

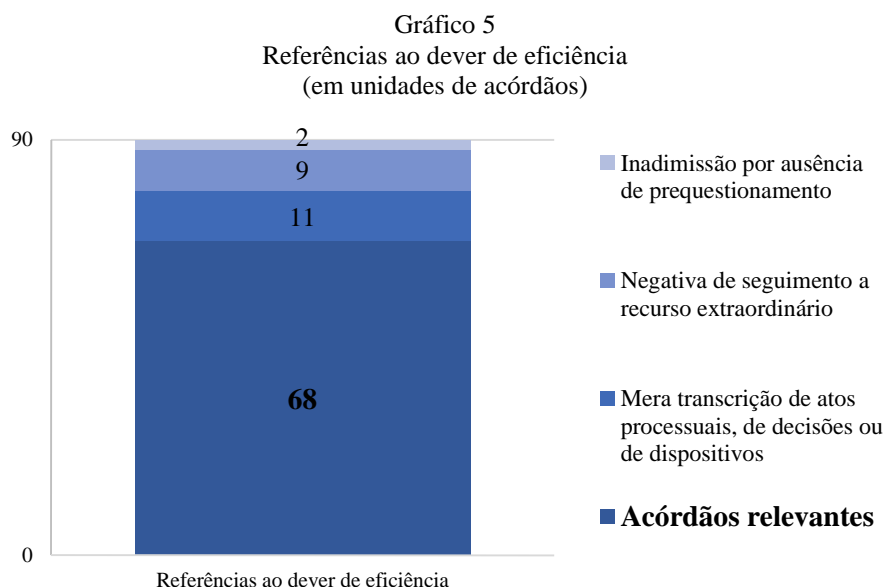
⁴⁵ STF, **RE 197917 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 6.6.2002.

⁴⁶ STF, **RE 789874 / DF**, Plenário, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 17.9.2014; STF, **RE 717424 / AL**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 14.8.2014; STF, **Inq 2616 / SP**, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 29.5.2014; STF, **RMS 28208 / DF**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 25.2.2014; STF, **ADI 2588 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 10.4.2013; STF, **AI 838141 AgR / GO**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 28.8.2012; STF, **ADI 4638 Ref-MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 8.2.2012; STF, **ADI 3116 / AP**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 14.4.2011; STF, **MS 23981 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19.2.2004; STF, **MS 24304 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 4.9.2002; e STF, **ADPF 3 QO / CE**, Plenário, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 18.5.2000.

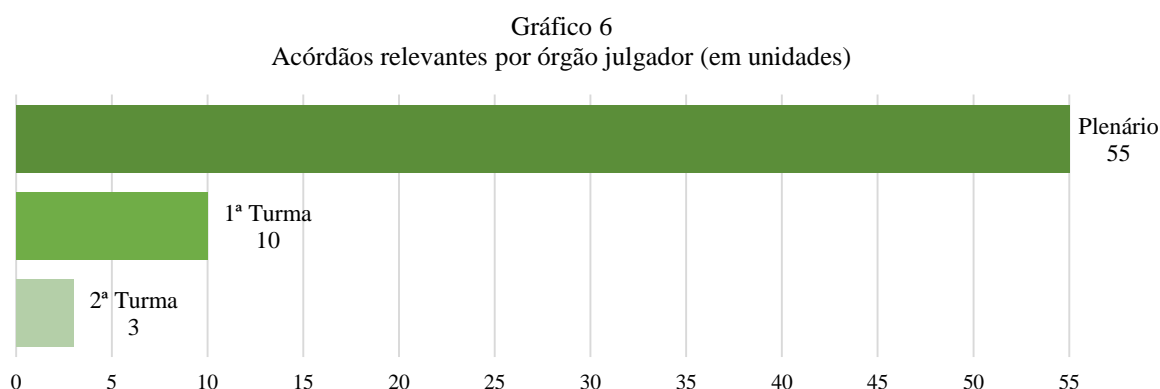
⁴⁷ STF, **RE 728143 AgR / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 11.6.2013; STF, **ARE 646526 AgR / RN**, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 22.11.2011; STF, **AI 761552 AgR / GO**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 22.9.2011; STF, **ARE 649641 AgR / MG**, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 20.9.2011; STF, **AI 805322 AgR / CE**, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 13.9.2011; STF, **AI 842925 AgR / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 23.8.2011; STF, **AI 565223 AgR / SC**, 2ª Turma, Rel. Min. Cesar Peluso, julgamento em 12.9.2006; STF, **AI 580616 AgR / SC**, 2ª Turma, Rel. Min. Cesar Peluso, julgamento em 15.8.2006; e STF, **RE 455283 AgR / RR**, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 28.3.2006.

⁴⁸ STF, **RE 692456 AgR / RS**, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 2.9.2014; e STF, **ARE 763090 ED / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 10.9.2013.

Os demais acórdãos que fazem referência ao dever constitucional de eficiência foram considerados relevantes para os propósitos deste estudo, totalizando 68 (sessenta e oito) decisões, portanto⁴⁹.



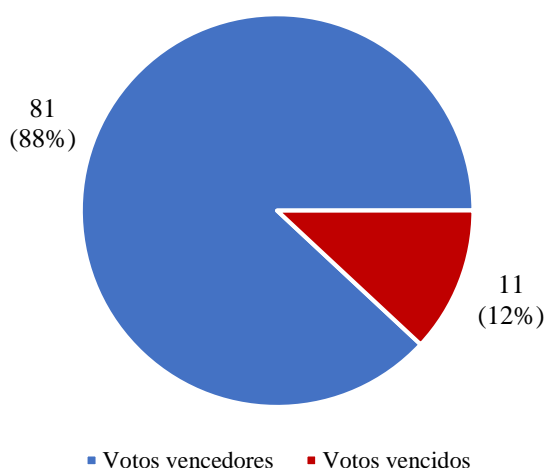
Um dado que contribui para corroborar a perspectiva institucional do entendimento dos ministros do STF acerca do dever constitucional de eficiência consiste no fato de que a vasta maioria dos acórdãos relevantes foi julgada pelo Plenário do tribunal. Do total de 68 (sessenta e oito) acórdãos, 55 (cinquenta e cinco) – cerca de 80% (oitenta por cento) – foram julgados por esse órgão, 10 (dez) foram julgados pela 1ª Turma e 3 (três) foram julgados pela 2ª Turma.



⁴⁹ Incluem-se, entre eles, os mencionados 9 (nove) recursos extraordinários relatados pelo Min. Maurício Corrêa com voto idêntico, todos originários de São Paulo, julgados pelo Plenário e tendo por referência o dever constitucional de economicidade e o tema da inconstitucionalidade de leis municipais que teriam estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população dos municípios. Outros acórdãos de texto similar sobre um mesmo tema foram encontrados, mas não nessa quantidade. Sendo assim, a consistência dos dados que serão apresentados depende de que sejam considerados com ressalva a essa informação.

Os mesmos critérios para descon sideração de sobreinclusões e de acórdãos que, embora fizessem referência ao dever de eficiência da administração pública, não foram considerados relevantes, também foram usados para determinar quais seriam os votos a serem considerados relevantes em cada acórdão, os quais totalizaram 92 (noventa e dois) votos. A maior parte deles é de votos vencedores, que contabilizam 81 (oitenta e um) votos. Os votos vencidos são, apenas, 11 (onze).

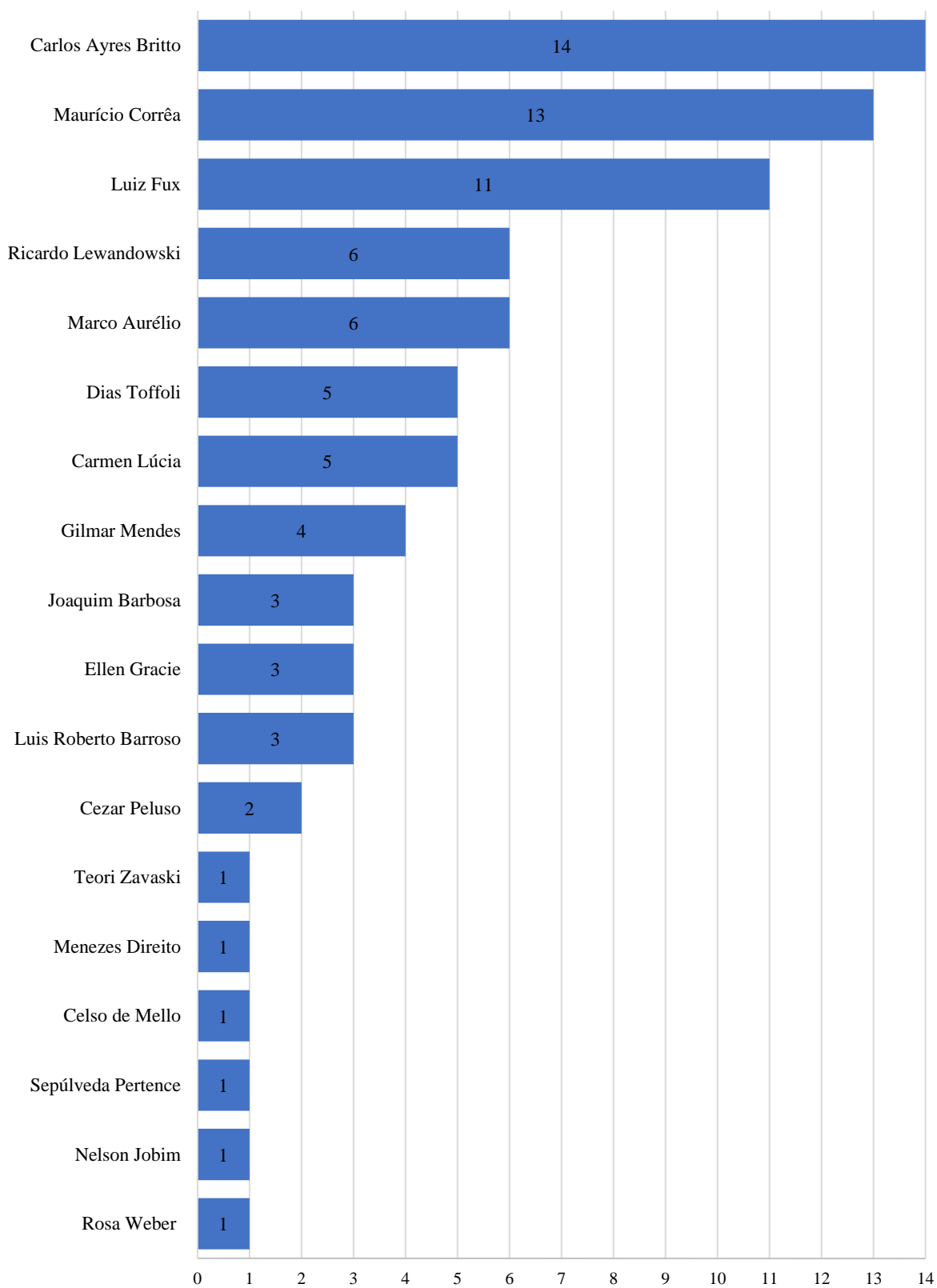
Gráfico 7
Votos relevantes
(em unidades)



Os Ministros Carlos Ayres Britto, Maurício Corrêa e Luiz Fux proferiram o maior número de votos vencedores com referência ao dever de eficiência: 14 (quatorze), 13 (treze) e 11 (onze) votos, respectivamente. Esses 3 (três) ministros contabilizam, juntos, cerca de 45% (quarenta e cinco por cento) dos votos vencedores relevantes. Isso não significa que o entendimento institucional do STF acerca do dever de eficiência reflita principalmente a opinião desses ministros, mas significa que eles citam esse dever com mais frequência, o que pode levar a influenciar a formação desse entendimento, que depende de que sejam acompanhados pela a opinião da maioria dos ministros em cada caso⁵⁰.

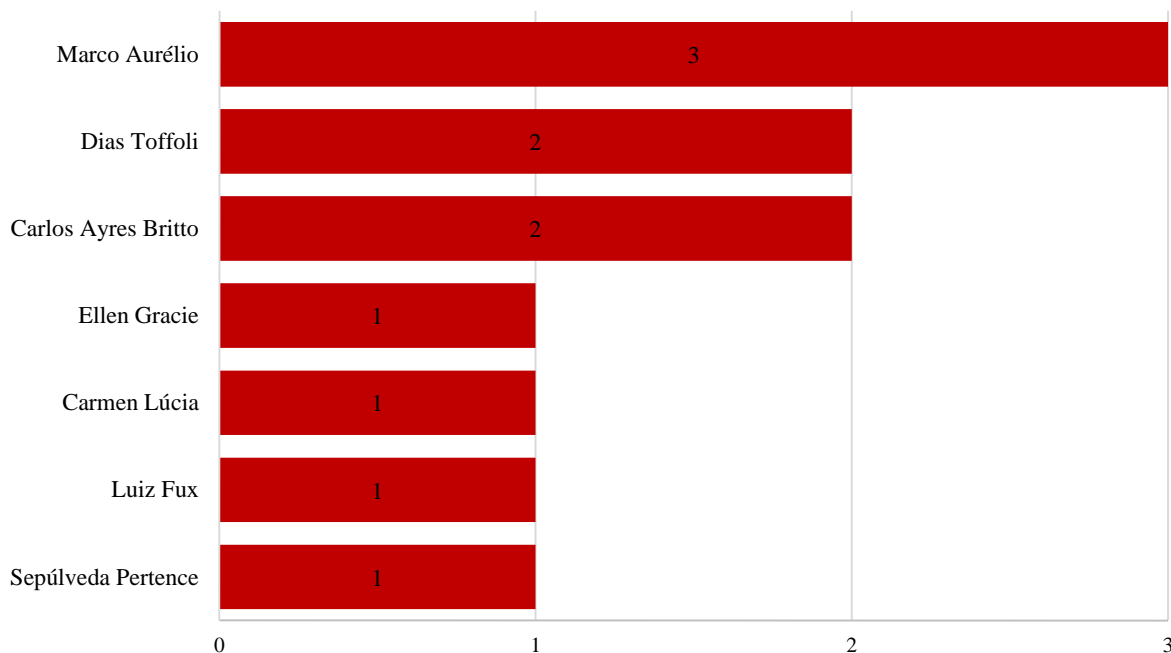
⁵⁰ Deve-se considerar os 9 (nove) votos repetidos proferidos pelo Min. Maurício Corrêa nos mencionados recursos extraordinários sobre a inconstitucionalidade de leis municipais que teriam estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população dos municípios.

Gráfico 8
Votos relevantes vencedores por ministro
(em unidades)



Os Ministros Marco Aurélio e Dias Toffoli proferiram cerca de 45% (quarenta e cinco por cento) dos votos vencidos:

Gráfico 9
Votos relevantes vencidos, por ministro
(em unidades)

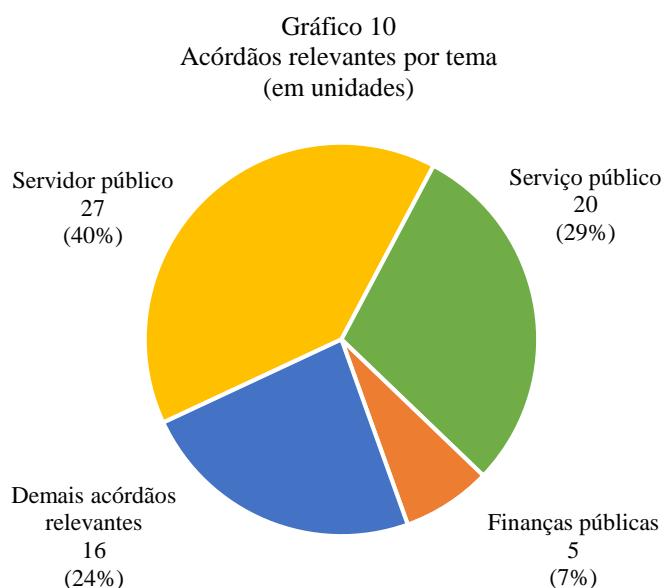


Os dados apresentados permitem concluir que a jurisprudência do STF fornece subsídios consistentes para os propósitos deste estudo. A seleção dos acórdãos relevantes ocorreu mediante emprego de metodologia detalhada, em que se procedeu a análise extensiva dos acórdãos. Dos 68 (sessenta e oito) acórdãos que fornecem dados úteis sobre o dever de eficiência, cerca de 80% (oitenta por cento) são de autoria do Plenário do tribunal, o que confere representatividade aos dados com referência ao entendimento institucional do STF. Além disso, cerca de 85% (oitenta e cinco por cento) dos votos relevantes proferidos foram vencedores. A concentração dos votos vencedores em alguns ministros, conforme se argumentou, não prejudica essa representatividade, porque esses votos dependeram da adesão de outros ministros – na maior parte dos casos, da maioria do Plenário⁵¹.

⁵¹ Gráficos referentes à contagem dos acórdãos relevantes com relação aos estados de origem dos processos e à classe processual podem ser encontrados no Apêndice A deste trabalho.

2.2 Eixos temáticos

Os acórdãos que têm dados relevantes sobre o dever constitucional de eficiência podem ser organizados em eixos temáticos: servidor público, serviço público e finanças públicas, restando acórdãos relevantes que não puderam ser classificados em um tema. A divisão resultou nas seguintes quantidades e proporções:



Os temas podem ser divididos em subtemas.

O tema do servidor público divide-se em 12 (doze) acórdãos referentes a concurso público e em 6 (seis) acórdãos referentes a nepotismo, além de outros 9 (nove) acórdãos que não formam conjuntos referentes a outros subtemas.

Os acórdãos referentes a concurso público tratam dos seguintes assuntos:

- a) Pedido de anulação de questões de prova de concurso⁵²;
- b) Impugnação de correção de prova⁵³;
- c) Impugnação de “cláusula de barreira”⁵⁴ em edital de concurso público⁵⁵;

⁵² STF, **MS 30859 / DF**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 28.8.2012.

⁵³ STF, **RE 632853 / CE**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 23.4.2015.

⁵⁴ Trata-se da cláusula que estabelece um número específico de candidatos que podem ser aprovados para uma determinada fase do concurso.

⁵⁵ STF, **ROMS 23586 / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 25.10.2011.

- d) Substituto efetivado como titular de serventia extrajudicial sem concurso público, após a entrada em vigor da CRFB/1988⁵⁶;
- e) Direito à prorrogação de prazo de concurso face à abertura de novas vagas durante o prazo de vigência⁵⁷;
- f) Inconstitucionalidade de lei que permite contratação temporária pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁵⁸;
- g) Inconstitucionalidade de lei distrital que permite contratação temporária⁵⁹;
- h) Constitucionalidade de lei municipal que permite contratação temporária de professores para a rede pública⁶⁰;
- i) Inconstitucionalidade de dispositivo de lei estadual que permite contratação temporária de advogados para atuarem como defensores públicos⁶¹;
- j) Atribuição de efeito suspensivo a recurso extraordinário para manter servidores em seus cargos enquanto se discute a validade de processo seletivo⁶²;
- k) Possibilidade de reagendamento de teste físico para candidato acometido de problema de saúde temporário, em contrariedade a disposição editalícia expressa⁶³; e
- l) Regime de transição para aplicação de regra nova que estabelece requisitos para obtenção de financiamento público para cursar ensino superior⁶⁴.

Os acórdãos referentes a nepotismo relacionam-se a estes tópicos:

- a) Nepotismo genericamente considerado⁶⁵;
- b) Nepotismo cruzado⁶⁶;
- c) Constitucionalidade de dispositivo de lei estadual que excepciona a vedação ao nepotismo⁶⁷; e

⁵⁶ STF, **MS 26860 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 2.4.2014.

⁵⁷ STF, **RE 581113 / SC**, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 5.4.2011.

⁵⁸ STF, **ADI 3386 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 14.4.2011.

⁵⁹ STF, **ADI 890 / DF**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 11.9.2003.

⁶⁰ STF, **RE 658026 / MG**, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 9.4.2014.

⁶¹ STF, **ADI 4246 / PA**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 26.5.2011.

⁶² STF, **AC 200 QO / SP**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 12.5.2004.

⁶³ STF, **RE 630733 / DF**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 15.5.2013.

⁶⁴ STF, **ADPF 341 MC-Ref / DF**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 27.5.2015.

⁶⁵ STF, **RE 579951 / RN**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 20.8.2008; STF, **MS 28485 / SE**, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 11.11.2014

⁶⁶ STF, **MS 24020 / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 6.3.2012.

⁶⁷ STF, **ADI 3745 / GO**, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 15.5.2013.

- d) Constitucionalidade da Resolução nº 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que veda o nepotismo no Poder Judiciário⁶⁸.

Gráfico 11
Acórdãos relevantes sobre servidor público
(em unidades)



Os demais acórdãos relevantes sobre servidor público se referem a:

- a) Crimes contra a administração pública⁶⁹;
- b) Condenação criminal e perda de mandato eletivo⁷⁰;
- c) Direito de greve dos advogados públicos federais⁷¹;
- d) Funções de confiança não ocupadas por servidores do quadro efetivo⁷²;
- e) Inconstitucionalidade de lei estadual que estabelece critérios para a promoção de policiais militares e de bombeiros⁷³;
- f) Impugnação de ato do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que determinou que procuradores de justiça deixassem suas funções em tribunal de contas⁷⁴;
- g) Indeferimento de passagem de militar para a reserva em função de posse em cargo público de magistério⁷⁵;

⁶⁸ STF, **ADC 12 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 20.8.2008; STF, **ADC 12 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 16.2.2006.

⁶⁹ STF, **AP 470 / MG**, Plenário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 17.12.2012.

⁷⁰ STF, **RE 418876 / MT**, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 30.3.2004.

⁷¹ STF, **RE 413478 QO / PR**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 22.3.2004.

⁷² STF, **RE 503436 AgR-segundo / PI**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 16.4.2013.

⁷³ STF, **ADI 2979 / ES**, Plenário, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 15.4.2004.

⁷⁴ STF, **MS 27339 / DF**, Plenário, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 2.2.2009.

⁷⁵ STF, **MS 22369 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 30.9.2004.

- h) Pagamento de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) a trabalhador contratado pela administração pública sem concurso público, quando o contrato é considerado nulo⁷⁶; e
- i) Indenização referente a férias não gozadas por necessidade de serviço e por exclusivo interesse do Poder Público⁷⁷.

O tema do serviço público divide-se em 8 (oito) acórdãos referentes ao funcionamento do Poder Judiciário, em 4 (três) acórdãos referentes a dispensa de licitação, em 3 (três) acórdãos referentes ao sistema eleitoral, além de outros 5 (cinco) acórdãos que não formam conjunto referente a outro subtema.

Os acórdãos referentes ao funcionamento do Poder Judiciário tratam dos seguintes assuntos:

- a) Prescrição penal⁷⁸;
- b) Execução penal provisória⁷⁹;
- c) Inamovibilidade de juiz substituto⁸⁰;
- d) Cabimento de Reclamação no STF⁸¹;
- e) Repressão à violência doméstica e constitucionalidade de aspectos da Lei “Maria da Penha” (Lei nº 11.340/2006)⁸²;
- f) Repressão à violência doméstica e inconstitucionalidade do aspecto público e incondicionado da ação penal respectiva⁸³;
- g) Necessidade de requerimento prévio de concessão de benefício previdenciário que caracterize pretensão resistida, para caracterizar interesse de agir contra a Previdência Social⁸⁴; e
- h) Impugnação de norma do CNJ que determina que juízes com função executiva se devam cadastrar no sistema BACEN JUD (sistema de execução de decisões com relação a dados bancários)⁸⁵.

Os acórdãos relacionados a dispensa de licitação tratam do seguinte:

⁷⁶ STF, **RE 596478 / RR**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 13.6.2012.

⁷⁷ STF, **MS 31371 AgR / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 28.5.2013.

⁷⁸ STF, **HC 122694 / SP**, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 10.12.2014.

⁷⁹ STF, **HC 82490 / RN**, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29.10.2002.

⁸⁰ STF, **MS 27958 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 17.5.2012.

⁸¹ STF, **Recl 9970 ED-AgR / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 5.6.2012.

⁸² STF, **ADC 19 / DF**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 9.2.2012.

⁸³ STF, **ADI 4424 / DF**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 9.2.2012.

⁸⁴ STF, **RE 631240 / MG**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 27.8.2014.

⁸⁵ STF, **MS 27621 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 7.12.2011.

- a) Inconstitucionalidade da lei que cria as organizações sociais e da disposição que dispensa licitação para contratá-las⁸⁶;
- b) Crime de dispensa irregular de licitação⁸⁷;
- c) Inconstitucionalidade da lei que cria as organizações sociais e da disposição que dispensa licitação para que celebrem contrato⁸⁸; e
- d) Caracterização de entidade de prestação de assistência suplementar à saúde como entidade de autogestão, a autorizar dispensa de licitação para que órgãos da Administração federal possam com ela celebrar convênios⁸⁹.

Os acórdãos referentes ao sistema eleitoral relacionam-se a estes tópicos:

- a) Inconstitucionalidade de dispositivo legal que possibilitava identificação de voto e fraude⁹⁰;
- b) Inconstitucionalidade de lei de anistia a multas eleitorais aplicadas a eleitores e a membros de mesas receptoras⁹¹; e
- c) Inconstitucionalidade da obrigação de mostrar identidade e título de eleitor, concomitantemente, no momento da votação⁹².

Os demais acórdãos relevantes sobre serviço público se referem a:

- a) Suspensão de liminar que determinou a suspensão da execução de contrato administrativo⁹³;
- b) “Atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”⁹⁴;
- c) Monopólio do serviço postal pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)⁹⁵;
- d) Inconstitucionalidade de dispositivos do decreto que instituiu o Sistema Brasileiro de Televisão Digital⁹⁶; e

⁸⁶ STF, **ADI 1923 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 16.4.2015.

⁸⁷ STF, **Inq 2482 / MG**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 15.11.2011.

⁸⁸ STF, **ADI 1923 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 1.8.2007.

⁸⁹ STF, **MS 25855 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 20.3.2013.

⁹⁰ STF, **ADI 4543 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 19.10.2011.

⁹¹ STF, **ADI 2306 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 21.3.2002.

⁹² STF, **ADI 4467 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 30.9.2010.

⁹³ STF, **SL 885 AgR / RJ**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 21.11.2015.

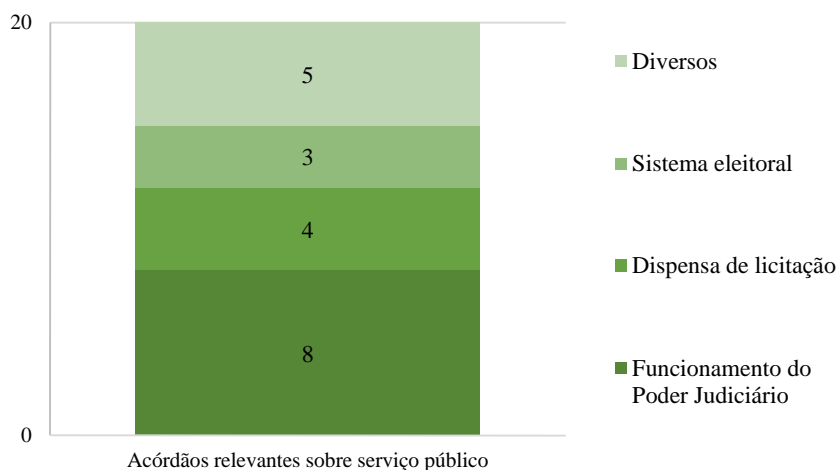
⁹⁴ STF, RE 658570 / MG, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 6.8.2015.

⁹⁵ STF, **ADPF 46 / DF**, Plenário, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 5.8.2009.

⁹⁶ STF, **ADI 3944 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 5.8.2010.

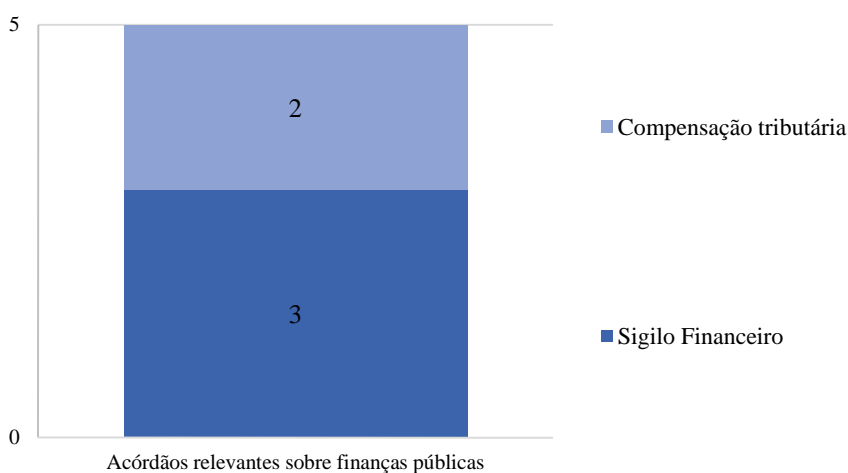
- e) Omissão em prestar informações requisitadas pelo MP em IC referente a prestadora de serviço público⁹⁷.

Gráfico 12
Acórdãos relevantes sobre serviço público
(em unidades)



O tema das finanças públicas divide-se 3 (três) acórdãos que tratam de sigilo financeiro na Administração⁹⁸ e em 2 (dois) acórdãos referentes a compensação tributária⁹⁹:

Gráfico 13
Acórdãos relevantes sobre finanças públicas
(em unidades)



⁹⁷ STF, **HC 84367 / RJ**, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 9.11.2004.

⁹⁸ STF, **MS 33340 / DF**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 26.5.2015; STF, **MS 28178 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 4.3.2015; STF, **ARE 652777 / SP**, Plenário, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 23.4.2015.

⁹⁹ STF, **ADI 4425 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013; STF, **ADI 4357 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013.

Os demais acórdãos relevantes tratam dos seguintes assuntos:

- a) Inconstitucionalidade de lei municipal que teria estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população do município¹⁰⁰;
- b) Inconstitucionalidade de lei estadual impondo restrições ao Executivo acerca da publicidade de seus atos e de suas obras¹⁰¹;
- c) Inconstitucionalidade de criação de região metropolitana e competência para prestação do serviço de saneamento básico¹⁰²;
- d) Inconstitucionalidade de lei estadual que dá preferência à aquisição de softwares livres ou sem restrições proprietárias¹⁰³;
- e) Inconstitucionalidade da lei que cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em vista de que esse órgão teria competências conflitantes com o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA)¹⁰⁴; e
- f) Prazo para ajuizamento de ação recisória “em casos de alegada fraude contra o Erário e contra a administração da Justiça”¹⁰⁵.

A divisão em temas se encontra em linha com o que foi apurado no II Relatório Supremo em Números da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Segundo esse relatório, os dois principais assuntos discutidos no tribunal entre aos anos de 2000 e de 2009 foram, em ordem decrescente: “direito administrativo”, “direito tributário”, “direito do trabalho”, “processo civil”, “direito previdenciário”, “direito civil”, “processo penal”, “direito do consumidor” e “direito penal”. Em direito administrativo, os principais temas tratados seriam os seguintes, em ordem decrescente: “servidor público civil”, “militar”, “serviços”,

¹⁰⁰ STF, **RE 276546 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 273844 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 266994 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 199522 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 282606 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 274384 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 274048 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 300343 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 197917 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 6.6.2002.

¹⁰¹ STF, **ADI 2472 MC / RS**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 13.3.2002; STF, **ADI 2472 / RS**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 1.4.2004.

¹⁰² STF, **ADI 1842 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 6.3.2013; STF, **ADI 2340 / SC**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 6.3.2013.

¹⁰³ STF, **ADI 3059 / RS**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 9.4.2015.

¹⁰⁴ STF, **ADI 4029 / AM**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 8.3.2012.

¹⁰⁵ STF, **ARE 678782 AgR / AM**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 3.9.2013.

“intervenção no domínio econômico”, “entidades administrativas/administração pública” e “outros”¹⁰⁶.

Gráfico 14
Demais acórdãos relevantes
(em unidades)



¹⁰⁶ FALCÃO, Joaquim *et al.* **II Relatório Supremo em Números**: o Supremo e a federação. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2013, pp. 45-56.

3 Sentido de eficiência

A indefinição que cerca a noção de eficiência da administração pública não ocorre apenas no Brasil. Em Portugal, João Carlos Simões Gonçalves Loureiro já registrou que essa indefinição decorre de diversas ordens de fatores, como das distintas concepções científicas do conceito de eficiência; do uso do termo para designar realidades diferentes, mas conexas; ou da transposição do conceito entre ordens jurídicas sem a devida adaptação desse dever à realidade em que é recebido e aplicado. Nas palavras do autor português:

A ambiguidade do conceito de eficiência resulta não só das diferentes compreensões de distintas ciências, como também da sua aplicação para designar, na economia dos textos, outras realidades conexas, ou mesmo, em certas perspectivas, idênticas. Falamos de conceitos como economicidade, produtividade, bom andamento, boa administração, eficácia, racionalização e rendibilidade. A questão complica-se se tivermos presente que a doutrina e a jurisprudência atendem a fórmulas, constitucionalmente e legalmente acolhidas em seus sistemas, pelo que a sua simples tradução e transposição para outras ordens jurídicas representa diversos riscos¹⁰⁷.

Também a doutrina italiana consigna o reconhecimento de semelhante indefinição. Para Guido Salerno, a necessidade de definição confronta uma noção de eficiência que assume múltiplas facetas no contexto do esforço de interpretação da realidade social. Além disso, há, ainda, a questão da suposta estraneidade do conceito ao âmbito da análise jurídica da sociedade. O conceito de eficiência, segundo o italiano, provoca inegável perplexidade a quem se propõe a compreendê-lo:

Mas é inegável que o advogado, ante ao termo “eficiência”, experimente uma sensação semelhante à vertigem: não só porque a necessidade legítima de definição – que pertence a toda ciência e, portanto, também àquela jurídica – se opõe à multi-facetada, variada e em algum aspecto desigual configuração que a noção de eficiência assumiu gradualmente na análise hermenêutica do comportamento social, mas sobretudo por causa da possível crença de que a eficiência pública se refere a aspectos estranhos ou todavia não intimamente relacionados com a análise jurídica¹⁰⁸.

¹⁰⁷ LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. **Procedimento Administrativo entre a Eficiência e a Garantia dos Particulares (Algumas Considerações)**. Coimbra: Coimbra Editora, 1995, p. 127. Em sentido similar, cf.: MONTEIRO, Vera: **As Lei de Procedimento Administrativo: uma leitura operacional do princípio constitucional da eficiência**. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (coord.). **As Leis de Processo Administrativo (Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98)**. São Paulo: SBDP, 2000, p. 348.

¹⁰⁸ “*Ma non può negarsi che il giurista, innanzi al termine ‘efficienza’, provi una sensazione simile a la vertigine: non solo perché alla doverosa esigenza definitoria – propria di ogni scienza e quindi anche di quella giuridica – si contrappone la multiforme, variegata e per qualche aspetto disomogenea configurazione che la nozione di*

A “vertigem” provocada pela indefinição do conceito de eficiência remete, portanto, à ampla gama de significados que o termo pode assumir. Eles são influenciados pela relação que se estabelece entre um termo e outras expressões conexas, sendo sujeitos a variações conforme o contexto linguístico considerado. Segundo Aulis Aarnio,

Significados (...) não existem por si, eles são criados no processo de interpretação. Palavras e frases pertencem a jogos de linguagem, nos quais adquirem significado. E participar de um jogo é sempre uma atividade, não é apenas descobrir algo previamente dado. (...) Claro que podem haver diversos significados lexicais em casos de ambiguidade, mas também um conjunto infinito de significados contextuais. Contextos variam de forma sutil, portanto também variam sutilmente os significados contextuais (...) Assim concebida, a interpretação de uma expressão linguística sempre implica uma escolha dentro de um certo conjunto de significados alternativos¹⁰⁹.

Sendo assim, a investigação do sentido de eficiência administrativa depende de que se considere não apenas os significados atribuídos a essa noção, como também os significados de noções correlatas. A análise empreendida neste capítulo tem o objetivo de verificar quais são os sentidos que a jurisprudência do STF atribui a todas essas noções, buscando-se confirmar se termos como eficácia, efetividade, boa administração etc., mencionados na doutrina, são tornados úteis pelo tribunal. Nessa esteira, passa-se a analisar a literatura sobre o tema, para posteriormente, analisar-se a jurisprudência.

3.1 Panorama da literatura jurídica

Onofre Alves Batista Júnior registra que “a doutrina administrativista brasileira pouca ou nenhuma atenção conferiu ao estudo do PE [princípio da eficiência]” e recorre ao dicionário

efficienza ha via via assunto nell'analisi ermeneutica dei comportamenti sociali, ma soprattutto a causa della possibili convinzione che l'efficienza pubblica riguardi aspetti estranei o comunque non strettamente attinenti all'analisi giuridica” (SALERNO, Giulio M. **La democrazia e i dilemi dell'efficienza**: osservazioni critiche. In: AINIS, Michele *et al.* Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso, vol. 2. Pádua: CEDAM, 1995, pp. 652-653).

¹⁰⁹ “Meanings are not (...) existing, they are given in interpretation. Words and sentences have their home with language-games, in which they acquire their meaning. And playing a game is always an activity, it is not disclosing something previously given. (...) There may, of course, be several lexical meanings in case of ambiguity but also an infinite set of contextual meanings. Contexts vary in subtle ways, thus also the contextual meaning does. (...) Conceived of in this way, the interpretation of a linguistic expression always implies a choice within a certain set of meaning alternatives” (AARNIO, Aulis. **Reason and authority**. Aldershot: Dartmouth, 1997, pp. 143-144).

Aurélio para definir o significado de eficiência, de eficácia e de efetividade¹¹⁰. Complementa-os, porém, com significado emprestado do que denomina “Ciências da Administração”, quando se refere à eficácia como “medida de alcance de resultados” e à eficiência como “medida da utilização dos recursos nesse processo”. Continua:

Eficiência quer dizer fazer as coisas bem feitas, resolver problemas, cumprir com seu dever, reduzir custos; por outro lado, eficácia quer dizer fazer bem as coisas certas, produzir alternativas criativas, obter resultados, aumentar lucros. A eficiência representa a relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido, ou seja, a razão entre o esforço e o resultado, entre o custo e o benefício resultante (relação entre meios e fins). Está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível. Verifica-se, pois, que a eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados, a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis. (...) Quando as preocupações se voltam para os fins, quando as atenções se voltam para os resultados fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos fins, ingressamos na seara da eficácia. Para verificar se “as coisas bem-feitas são as coisas que realmente deveriam ser feitas”, isto é, quando nos referimos ao alcance dos objetivos por meio dos recursos disponíveis, estamos nos voltando para a eficácia¹¹¹.

Conclui, abarcando a ideia de eficácia na de eficiência, que “a eficiência é um princípio jurídico que que provoca, para a AP [administração pública], um dever positivo de atuação otimizada, considerando-se os resultados da atividade exercida, bem como a adequação da relação entre os meios e os fins que se pretende alcançar”¹¹². Considera a economicidade uma “faceta”, do princípio da eficiência¹¹³, que “tem a ver estritamente com os meios e diz respeito apenas ao aspecto econômico da eficiência”, que “diz exatamente respeito à otimização na articulação dos meios financeiros”¹¹⁴. Por fim, denomina a relação entre meios e fins como “produtividade”, significando “maximização dos resultados” e “minimização no emprego de recursos escassos”¹¹⁵, e relaciona o conceito com as exigências de qualidade, de celeridade e presteza e de continuidade na prestação de serviços públicos, bem como com dever de desburocratização¹¹⁶.

¹¹⁰ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 120.

¹¹¹ *Ibidem*, pp. 112-113.

¹¹² *Ibid.*, pp. 119-120.

¹¹³ *Ibid.*, pp. 134 e 230.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 228.

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 224-236.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 237-252.

Emerson Gabardo também reconhece a existência do que denomina “indeterminação conceitual-terminológica da eficiência”¹¹⁷ e faz referência a esforços de distinção entre eficiência, eficácia e efetividade¹¹⁸ para, em seguida, concluir que “a eficiência e suas expressões afins referem-se a um ideal de racionalização da ação”¹¹⁹, entendida como esforço de “maior eliminação de erros possível no processo, tornando-o, neste sentido, mais eficiente”¹²⁰ e associando-a ao conceito econômico de produtividade¹²¹. Economicidade e celeridade, segundo esse autor, seriam “atributos”¹²² da eficiência, a primeira entendida como “tornar o trabalho o mais produtivo possível, adquirindo a maior quantidade de riqueza com o mínimo dispêndio de energia. Laborar no menor (menos custoso) tempo, lugar e modo (no tocante à direção, organização e sistema técnico-científico)”¹²³. Quanto à celeridade, afirma que “esta é possível, até mesmo, ser inserida na economicidade, pois referindo-se exclusivamente ao tempo, pode ter influência no resultado econômico (referente ao custo-benefício)”¹²⁴. Reconhece, enfim, equivalência entre eficiência e boa administração¹²⁵.

As diferenças nas propostas de definição do conceito de eficiência administrativa são recorrentes na doutrina, conforme se pode verificar, por exemplo, em relação às obras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, de Juarez de Freitas e de José dos Santos Carvalho Filho, como se passa a demonstrar.

3.1.1 Eficácia e efetividade

Diogo de Figueiredo Moreira Neto descreve a elaboração do conceito de eficiência historicamente. Segundo ele, antes de esse conceito ser adaptado à literatura jurídica, teria existido, para a administração pública, apenas o dever de eficácia. Nesse cenário, bastava que os atos administrativos estivessem “aptos a produzir os resultados juridicamente deles

¹¹⁷ GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, pp. 23-24.

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 24-26.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 26.

¹²⁰ *Loc. cit.*

¹²¹ *Ibid.*, p. 27-28.

¹²² *Ibid.*, p. 28.

¹²³ *Ibid.*, pp. 28-29.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 29.

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 101-103.

esperados”¹²⁶, de que se infere que bastava que esses atos produzissem seus regulares efeitos jurídicos, sem que houvesse um juízo acerca da qualidade da realização dos objetivos a que se prestaram.

Juarez de Freitas, a seu turno, entende que eficácia “determina a obtenção de resultados harmônicos com os objetivos, prioridades e metas constitucionais”¹²⁷. O juízo de eficácia parece ser muito mais complexo para esse autor, em relação ao conceito exposto por Moreira Neto, porque não tem por referência a mera produção de efeitos por um ato administrativo. Trata-se, aparentemente, de averiguar se os resultados da ação administrativa estão em harmonia com o ordenamento constitucional como um todo.

Para José dos Santos Carvalho Filho, o conceito de eficácia “tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental”¹²⁸. Embora não esclareça o sentido do termo, Carvalho Filho evidencia que o juízo acerca dos atos administrativos, segundo esse conceito, não se relaciona com os resultados desses atos, mas com a forma como são realizados.

Mais próximo dos conceitos de eficácia como juízo referente a resultados, da forma como formulam Moreira Neto e Freitas, está a ideia de efetividade de Carvalho Filho. Segundo esse autor, essa noção “é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobleva nesse aspecto a positividade dos objetivos”¹²⁹.

¹²⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 115.

¹²⁷ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 110-111.

¹²⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 33.

¹²⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 33. Na Itália, há quem atribua sentido completamente diverso a efetividade, em sua relação com conceito de eficiência pública, entendendo-se que a eficiência tem uma função instrumental com referência à manutenção da efetividade da ordem constitucional e das decisões administrativas: “*Se poi si osserva l’efficienza pubblica, sempre intesa come permanente idoneità funzionale, allargando la visuale dal microcosmo dell’esercizio delle funzioni spettanti a ciascun soggetto pubblico al macrocosmo della strutturazione autoritativa giuridicamente fondata, all’efficienza potrebbe essere attribuito un ben più rilevante ruolo strumentale rispetto al mantenimento di quell’effettività ordinamentale, che è il requisito minimo indispensabile per l’esistenza di ogni organizzazione sociale che sia predisposta per assicurare l’ordinato e pacifico svolgimento della vita associata. A tale complessiva esigenza soccorrono canoni giuridici e strumentazioni normative che tendono ad assicurare, nella realtà dei comportamenti disciplinati dal diritto, il rispetto della volontà autoritativa espressa dagli organi pubblici e fondata sui principi giuridici che danno luogo all’ordinamento costituzionale. Del resto, anche nel senso comune del termine, non può apparire efficiente quell’ordinamento i cui principi ispiratori – sia di azione, che di relazione – non sia mediamente osservati dai consociati ovvero i cui organi autoritativi adottino decisioni che non siano sufficientemente rispettate in tutto o in una parte del territorio ove è stanziata la collettività*” (SALERNO, Giulio M. **L’efficienza dei poteri pubblici nei principi dell’ordinamento costituzionale**. Torino: G. Giappichelli, 1999, p. 152). Em tradução livre: “Se pois se observa a eficiência pública, sempre entendida como aptidão funcional permanente, ampliando a visão do microcosmo do exercício de funções públicas pelos organismos públicos até o macrocosmo de estruturação legalmente fundada, a eficiência pode ter uma função instrumental muito mais relevante na manutenção da efetividade do ordenamento, que é requisito mínimo para a existência de qualquer organização social que esteja predisposta a garantir a realização ordeira e pacífica da vida social. A essa exigência socorrem cânones jurídicos e instrumentos normativos que visam garantir, na realidade dos comportamentos regidos pela lei, o respeito à

Portanto, a par desse conceito similar de denominação diversa, o conceito de eficácia aparece polissêmico com referência, pelo menos, ao aspecto da realidade com que se relaciona – se ao resultado do ato administrativo, para Moreira Neto e Freitas; se aos meios e instrumentos empregados para a realização desse ato, para Carvalho Filho¹³⁰.

Além disso, para Freitas, a eficácia seria conceitualmente autônomo, no sentido de que o cumprimento dos deveres de eficiência e de economicidade não implicaria, necessariamente, o cumprimento do dever de eficácia, dado que “não basta ser eficiente, nem econômico, se os resultados constitucionalmente adequados não forem atingidos”¹³¹. Segundo Freitas, o princípio da eficiência “determina que a Administração cumpra bem as suas tarefas, empregando, em tempo razoável, os meios apropriados e pertinentes”¹³². Portanto, além de produzir resultados “harmônicos” em relação ao ordenamento constitucional, a atividade administrativa dever-se-ia realizar por meios “apropriados e pertinentes”. O aspecto da realidade que Freitas ressalta, com relação à eficiência, é o modo como a atividade administrativa se realiza; mais especificamente, os meios de que faz uso para produzir resultados.

Para Moreira Neto, o cumprimento do dever de eficácia não seria conceitualmente autônomo, mas constituiria uma etapa incorporada pelo cumprimento do dever de eficiência. Segundo ele, a partir da adoção do conceito de eficiência pela literatura jurídica, passou-se a entender ser necessário, além de que o ato administrativo produzisse seus regulares efeitos

vontade expressa pelos órgãos públicos com base em princípios jurídicos que dão origem à ordem constitucional. Além disso, mesmo no sentido comum do termo, não pode ser eficiente o ordenamento cujos princípios inspiradores – sejam de ação, sejam de relação – não sejam razoavelmente observados por órgãos subordinados ou cujos órgãos competentes para tomar decisões não são respeitados em todo território ou numa parte dele”.

¹³⁰ “O conceito de eficiência tem mobilizado os esforços de diversos saberes, nomeadamente das Ciências Económicas e da Sociologia. O primeiro grande tema de investigação prende-se com a determinação do nível a que se põe a questão. Trata-se de saber se a eficiência se colocará a nível dos fins ou a nível dos meios” (LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. **Procedimento Administrativo entre a Eficiência e a Garantia dos Particulares (Algumas Considerações)**. Coimbra: Coimbra Editora, 1995, p. 125). Na doutrina italiana, há referência a relação “simbiótica” entre eficiência e um “princípio da eficácia”, a determinar a criação de novas modalidades de ação e de organização das autoridades públicas: “*In terzo luogo, sempre al fine di contestare la presunta estraneità dell'efficienza rispetto al diritto, potrebbe notarsi che molte vigenti disposizioni produttive di norme giuridiche contengono l'espresso richiamo al termine in esame; ed in particolare quest'ultimo risulta utilizzato in riferimento all'introduzione di nuove modalità di azione e di organizzazione dei pubblici poteri, seppure talora in stretto collegamento, come se si trattasse di inevitabile endiadi o addirittura di naturale rapporto simbiótico, con il classico principio giuridico dell'efficacia*” (SALERNO, Giulio M. **La democrazia e i dilemi dell'efficienza**: osservazioni critiche. In: AINIS, Michele *et al.* Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso, vol. 2. Pádua: CEDAM, 1995, p. 662). Em tradução livre: “Em terceiro lugar, sempre, a fim de desafiar a suposta estranheza da eficiência em relação ao direito, pode-se notar que muitas disposições estabelecedoras de regras jurídicas em vigor contêm referência expressa ao termo em questão; e, em especial, este último é usado em referência à introdução de novos modos de ação e de organização das autoridades públicas, embora, por vezes, em estreita ligação, como se se tratasse de hendiade inevitável ou mesmo simbiótica relação natural, com o clássico princípio jurídico da ‘eficácia’”.

¹³¹ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 112. “Convém enfatizar: no que concerne ao princípio da eficácia, consagrado no art. 74 da CF, embora em sincronia com a eficiência e com a economicidade, goza de autonomia (...)” (*loc. cit.*).

¹³² *Ibid.*, pp. 110-111.

jurídicos, que se buscasse “o melhor atendimento possível das finalidades para ele previstas em lei”¹³³. Embora Moreira Neto pareça ressaltar os resultados como aspecto da realidade com que o dever de eficiência se relaciona, esse dever significa, na verdade, a obrigação de que os atos administrativos sejam praticados com “qualidades intrínsecas de excelência”¹³⁴, para que produzam os resultados ideais; portanto, ressalta-se o modo mediante o qual esses resultados devem ser produzidos.

Carvalho Filho relaciona o termo “eficiência” à necessidade de promover a qualidade do serviço público prestado¹³⁵; mais especificamente, à necessidade de promover “produtividade”, “economicidade”, “presteza”, “perfeição”, “rendimento funcional”, “qualidade”, “celeridade”, “desburocratização” e “flexibilização” na prestação de serviços públicos¹³⁶. Os resultados também são um aspecto importante do conceito, portanto. Não obstante isso, Carvalho Filho entende que a eficiência “transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes”¹³⁷.

Sendo assim, Freitas, Moreira Neto e Carvalho Filho estabelecem o modo de realização da atividade administrativa como aspecto da realidade com que o dever de eficiência se relaciona. Todavia, Freitas ressalta os meios pelos quais a atividade produz resultados. Moreira Neto sublinha que esse modo de realização dos atos administrativos consiste em “qualidades intrínsecas de excelência” que devem ser aferidas conforme “parâmetros objetivos” estabelecidos em lei, em ato administrativo, em contrato administrativo ou em ato

¹³³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 115.

¹³⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 115.

¹³⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 30.

¹³⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 31. Em sentido similar, e com referência ao trabalho de Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que o princípio da eficiência imporia ao agente público os deveres de “presteza”, de “perfeição” e de “rendimento funcional”, relacionando o princípio ao “dever de boa administração”, conforme mencionado por aquele autor. Afirma Di Pietro, ainda com fundamento em Meirelles, que o dever de boa administração teria sido “consagrado” pelo decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, da Presidência da República, mediante submissão do Poder Executivo a controle de resultado, mediante aprimoramento da meritocracia, mediante supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa dos órgãos da Administração indireta e mediante recomendação de demissão ou de dispensa de servidor ineficiente ou desidioso. No entanto, apesar de mencionar o controle de resultados, Di Pietro afirma que “o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público” (**Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 84).

¹³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 33.

administrativo complexo¹³⁸. Carvalho Filho entende que o dever de eficiência deve orientar a avaliação da conduta dos agentes administrativos. São diferenças importantes quando se considera a dimensão de aplicabilidade da norma.

Além disso, para Moreira Neto, o dever de eficácia se encontra abarcado pelo de eficiência, constituindo um conceito autônomo e operacional para Freitas. Para Carvalho Filho, a eficácia se relaciona com outro aspecto do modo de realização das atividades administrativas, que diz respeito aos “meios e instrumentos” empregados no exercício dessa atividade¹³⁹. Essas constatações não são neutras para a aplicação do dever constitucional de eficiência, porque, por exemplo, para Freitas, o juízo de eficiência tem por objeto apenas o meio de realização dos atos administrativos, sendo a avaliação dos resultados orientada, autonomamente, pelo dever de eficácia¹⁴⁰. Para Moreira Neto, o conceito de eficácia tem operacionalidade mitigada, porquanto constitui etapa do cumprimento do dever de eficiência, e os resultados dos atos administrativos são avaliados também no escopo do juízo de eficiência, mas como consequências da atribuição de “qualidades intrínsecas de excelência” ao modo de produção desses efeitos.

3.1.2 *Economicidade*

Quanto à economicidade, entendendo que a eficiência consistiria na “otimização da aplicação dos meios administrativos disponíveis”¹⁴¹, é compreendida, por Moreira Neto, como estabelecadora da necessidade de se aferir o desempenho da administração pública em termos de custo-benefício, constituindo corolário do conceito de eficiência¹⁴².

¹³⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014, pp. 115-116.

¹³⁹ Em Portugal, há referência a que a eficácia, entendida como relação entre objetivos almejados e resultados atingidos, e a eficiência, entendida como a relação entre os resultados obtidos e os recursos consumidos nesse esforço, compõem outro conceito, o de produtividade, que também não escapa de indefinições conceituais. Sobre isso, cf. LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. **Procedimento Administrativo entre a Eficiência e a Garantia dos Particulares (Algumas Considerações)**. Coimbra: Coimbra Editora, 1995, p. 127.

¹⁴⁰ Em sentido similar, tendo por referência principal o ordenamento jurídico-constitucional uruguaio, Augusto Durán Martínez evidencia que os sentidos de eficiência e de eficácia são distintos, o primeiro relacionando-se a qualidades inerentes aos meios de uma ação e o segundo referindo-se a aspectos inerentes aos fins. Acaba por assumir um sentido de eficácia, contudo, que faz referência às qualidades inerentes a meios e fins dos atos administrativos, chegando a denominar o dever constitucional de eficiência do art. 37 da CRFB/1988 de “*principio de eficacia*” (MARTINEZ, Augusto Durán. **Principio de eficacia y Estado subsidiario**. In: *Liber amicorum discipulorum* que José Aníbal Cagnoni. Montevideu: Fundación de Cultura Universitaria, 2005, pp. 143-160).

¹⁴¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 118.

¹⁴² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 116. Também Marcos Juruena Villela Souto entende que o

Em sentido similar, Freitas entende que o princípio da economicidade “determina a otimização da intervenção pública, no sentido de fazer mais com o menor custo (direto e indireto), vedado qualquer desperdício”¹⁴³, do que se pode inferir que esse autor também concebe o dever de economicidade como endereçado à obtenção da melhor relação custo-benefício.

Os autores não tratam, contudo, de qual seria a obrigação efetivamente criada pelo dever de economicidade¹⁴⁴. Não fica claro, por exemplo, se a Administração deve sempre adotar a medida financeiramente mais vantajosa, ou se pode adotar qualquer medida em que os benefícios compensem os custos. Também não se problematiza acerca da incidência do dever de economicidade às situações em que os custos e os benefícios não sejam quantificáveis¹⁴⁵.

Paulo Soares Bugarin destaca que o denominado “princípio” da economicidade “tem merecido, com honrosas exceções, pouco ou nenhum destaque por parte do que poderíamos chamar de doutrina jurídica especializada”¹⁴⁶. Afirma que

(...) o tema não tem recebido exame aprofundado, na verdade nem mesmo superficial, limitando-se, em regra, os autores, simplesmente, a usar ‘chavões’ ou ‘lugares-comuns’ relativos aos seus aspectos estritamente conceituais, destacando que o referido princípio exprime a ideia de uma adequada relação custo-benefício na alocação e destinação de recursos públicos, sem se

princípio da eficiência “é voltado para a análise do resultado da ação administrativa”, referindo-se ao “atrelamento da ação à qualidade do resultado”, devendo-se buscar a “melhor relação custo/benefício”. Conclui que “a eficiência é avaliada sobre tríplice aspecto, a saber, administrativa, que é agir sempre que esteja presente interesse público, técnica, com emprego dos meios adequados ao atendimento das necessidades públicas, e financeira, que é a aplicação do princípio da economicidade; não significa gastar o menos possível e sim obter um equilíbrio entre o maior proveito global e os capitais investidos” (**Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 195-196). Alexandre Santos de Aragão também define o “princípio da economicidade” como “expressão especializada, pecuniária, do princípio da eficiência” (**Interpretação Consequencialista e Análise Econômica do Direito Público à Luz dos Princípios da Eficiência e da Economicidade**. In: Interesse Público, ano XI, nº 57. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 19. Esse texto parece ser versão atualizada de outro artigo do autor: **O Princípio da Eficiência**. In: Revista Brasileira de Direito Público, ano 2, nº 4. Belo Horizonte: Fórum, jan.-fev./2004. No mesmo sentido, com esteio em Diogo de Figueiredo Moreira Neto, cf.: ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 73).

¹⁴³ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 110. No mesmo sentido, cf.: LIMA, Gustavo Massa Ferreira. **O Princípio Constitucional da Economicidade e o Controle de Desempenho pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 31.

¹⁴⁴ Carvalho Filho apenas relaciona eficiência com “produtividade”, “economicidade”, “presteza”, “perfeição”, “rendimento funcional”, “qualidade”, “celeridade”, “desburocratização” e “flexibilização”, sem definir o significado desses termos (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 31).

¹⁴⁵ Tratam dessas questões, na literatura jurídica brasileira: ÁVILA, Humberto. **Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa**. In: Revista Eletrônica de Direito do Estado, nº 4. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, out.-dez./2005, p. 2. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016; e LEAL, Fernando. **Propostas para uma Abordagem Teórico-Metodológica do Dever Constitucional de Eficiência**. In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, nº 15. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, ago.-out./2008, pp. 1-24. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.

¹⁴⁶ BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 20.

*aprofundar ou sequer se ocupar das implicações de sua configuração material jurídico-constitucional (...)*¹⁴⁷.

Bugarin infere o denominado princípio da economicidade do art. 70, *caput*, da CRFB/1988¹⁴⁸ e o associa ao dever de eficiência, também denominado princípio, ambos descritos em conjunto como “elementos configuradores e qualificadores da boa atuação administrativa”¹⁴⁹. O dito princípio da economicidade também é associado pelo autor “à legalidade e à legitimidade”, no contexto do controle da Administração pelos tribunais de contas, como norma apta a autorizar e a impor investigação da correlação entre motivos e finalidades da Administração¹⁵⁰.

Ainda segundo Bugarin, o termo economicidade estaria relacionado à ideia de “desempenho qualitativo”, entendido como a “obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico”¹⁵¹. Em seguida, consigna que, se não implica sempre maximização de resultados, o princípio da economicidade

*“(...) pelo menos impõe que nos complexos processos de tomadas de decisão de gastos e investimentos públicos seja sempre levada em conta, não obviamente como valor absoluto, mas como um dos vetores constitucionais da atividade administrativa, a eficiência econômica, com as necessárias mitigações que impõe a prática político-administrativa estatal”*¹⁵².

Bugarin termina por relacionar o princípio da economicidade com “proporcionalidade” e “razoabilidade”, no sentido de que “o Estado deve se pautar por uma atuação de equilíbrio [adequada proporção] na consecução dos seus fins”, para “eliminar a arbitrariedade estatal, impondo, ademais, tanto por parte do gestor, quanto do controlador, a ponderação e a racionalidade prudente”¹⁵³. O princípio também é relacionado ao conceito de indisponibilidade do interesse público¹⁵⁴, mediante referência superficial a Marçal Justen Filho, e ao conceito de moralidade, restringindo-se o autor a afirmar que “não necessariamente, o agir moral tem que

¹⁴⁷ BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 20.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 95.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. p. 97.

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 97-98.

¹⁵¹ *Ibid.*, 2011, p. 103.

¹⁵² *Ibid.*, pp. 104-105.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 114.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 116.

se qualificar como econômico”¹⁵⁵. Entende, por fim, que o princípio da economicidade fundamenta que os tribunais de contas avaliem o mérito das decisões administrativas¹⁵⁶.

Após análise de precedentes do Tribunal de Contas da União, Bugarin conclui que os principais aspectos a destacar em relação ao “princípio” da economicidade são a sua relação “umbilical” com a “razoabilidade”, a importância do controle dos custos e dos benefícios com referência em preços de mercado, a existência de divergência sobre a necessidade de ponderar economicidade e legitimidade e a existência de divergência quanto a controlabilidade do mérito das decisões administrativas¹⁵⁷.

Apesar das críticas que dirige à doutrina brasileira, não se verifica, no texto de Bugarin, esforço para esclarecer o sentido do dever de economicidade, evidenciando como se distingue do dever de eficiência e de outros deveres como de “proporcionalidade”, de “razoabilidade”, de “moralidade” e de “legitimidade”. Em vez disso, essas relações são estabelecidas, no texto, aproximando o significado dos conceitos, sem que, no entanto, se busque definição precisa desses termos correlatos.

Além disso, embora se possa conceber que, em um caso concreto, determinada medida administrativa realize tanto a “legitimidade”, por exemplo – qualquer que seja o significado desse termo – quanto a “economicidade”, isso não significa que esses termos se encontrem correlacionados em tese. O autor, enfim, pressupõe significados para os termos que emprega, bem como relações entre eles, sem considerar que, ao fazê-lo, apenas contribui com a indefinição conceitual do dever constitucional de economicidade, prejudicando a compreensão da aplicação da norma.

3.1.3 Boa administração

A denominação “boa administração” tem origem no direito italiano. Consistiria em direito decorrente do “princípio constitucional do bom andamento”, conforme inferido do artigo 97 da constituição da Itália¹⁵⁸. O princípio

¹⁵⁵ BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Forum, 2011, pp. 119-121.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 121-123.

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 173 e ss.

¹⁵⁸ “*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione. Nell’ordinamento degli*

*(...) impõe à administração pública o dever de agir do modo mais adequado e conveniente possível, ou mesmo “congruente”, em vista da realização das finalidades públicas que é chamada a perseguir. Em outras palavras, e numa primeira abordagem, esse princípio impõe ao aparato administrativo “o dever da boa administração, qual seja, ‘o dever de satisfazer ‘da melhor forma’ o conjunto de todos aqueles interesses, os quais – transcendendo à potencialidade de cada um deles – são hoje em grande parte confiados ao Estado (rectius ao aparato público) e que exatamente por isso vêm a ser denominados públicos”*¹⁵⁹.

Essa definição seria complementada pela compreensão de que “o elemento caracterizante do princípio constitucional do bom andamento é certamente a obtenção do resultado”¹⁶⁰, avaliado conforme os “critérios” da eficácia, da eficiência, da economicidade, da transparência e da publicidade:

*Por resultado, portanto, deve-se entender o objetivo esperado e programado, cuja realização exige que se tenha preparado uma organização administrativa adequada ao propósito. Do que decorre a (quase) inevitável relação do conceito de boa administração com os princípios (rectius: critérios) da eficácia, da eficiência e da economicidade, além dos critérios da transparência e da publicidade (...). (...) O bom andamento pressupõe, então, a existência de uma relação direta e imediata entre os recursos disponíveis e concretamente utilizados, os fins perseguidos e os resultados obtidos*¹⁶¹.

uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”. Em tradução livre: “A administração pública, de modo coerente com o ordenamento da União Europeia, garantirá o equilíbrio dos orçamentos e a sustentabilidade da dívida pública. Os cargos públicos serão organizados de acordo com a lei, de modo a garantir o bom andamento e a imparcialidade da administração. Na regulamentação dos cargos públicos, serão determinadas as áreas de competência, as atribuições e as responsabilidades dos funcionários. Os cargos da administração pública serão acessados mediante concurso, salvo nos casos previstos por lei”.

¹⁵⁹ “*In linea di principio, il canone costituzionale del buon andamento, come declinato dall’art. 97 Cost., impone alle pubbliche Amministrazioni il dovere di agire nel modo più adeguato e conveniente possibile, e quindi ‘congruo’, in vista della realizzazione del fine pubblico che le stesse sono chiamate a perseguire. In altri termini, ed in prima approssimazione, tale principio impone agli apparati amministrativi ‘il dovere della buona amministrazione, ossia ‘il dovere di soddisfare ‘al meglio’ l’insieme di tutti quegli interessi, che – transcendendo le potenzialità dei singoli – sono oggi in gran parte affidati allo Stato (rectius agli apparati pubblici) e che proprio per questo vengono denominati pubblici’*” (GIUFFRIDA, Armando. **Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità**. Torino: G. Giappichelli, 2012, pp. 5-6). Em sentido similar e defendendo a desnecessidade de positivar o princípio do bom andamento, cf.: SALVIA, Filippo. **La buona amministrazione e suoi miti**. In: *Diritto e Società*, nº 1, nuova serie. Pádua: CEDAM, 2004, p. 551.

¹⁶⁰ GIUFFRIDA, Armando. **Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità**. Torino: G. Giappichelli, 2012, p. 17. Também sobre um “direito/dever” de boa administração decorrer do “princípio do bom andamento”, cf.: D’ORLANDO, Elena. **I principî in materia di pubblica amministrazione**. In: MEZZETI, Luca (coord.). *Principî costituzionali*. Torino: G. Giappichelli, 2011, pp. 399-450.

¹⁶¹ “*Per risultato, poi, deve intendersi l’obiettivo sperato e programmato, il cui raggiungimento richiede che, a monte, sia approntata un’organizzazione amministrativa adeguata allo scopo. Di qui la (quasi) ineluttabilità di agganciare il concetto di buona amministrazione ai principi (rectius: criteri) dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità, oltre ai criteri della trasparenza e della pubblicità (...). (...) Il buono andamento pressupone dunque l’esistenza di una relazione diretta ed immediata tra ‘risorse’ messe a disposizione e concretamente*

No entanto, nem mesmo da Itália a correlação entre os conceitos de eficiência e de bom andamento ou boa administração é unívoca. Há, por exemplo, quem diga que vige um princípio da eficiência que constitui releitura do princípio do bom andamento¹⁶². Esse parece ser o posicionamento mais difundido¹⁶³, embora não deixe de ser contestado:

*O termo “eficiência” refere-se geralmente a dois conceitos: a relação entre o que foi feito e o que poderia ser feito e a relação entre o que deve ser feito e os recursos de que se dispõe. A introdução desse princípio na Constituição iria consagrar, portanto, o complexo de exigências que são instrumentais à correta atuação da função administrativa: a economicidade da ação, o controle de gestão, a simplificação administrativa, e assim por diante. A opinião que iguala bom andamento e eficiência é bastante difundida hoje, a ponto de justificar propostas de revisão do art. 97 da Constituição destinadas a substituir pela palavra “eficiência” a expressão “bom andamento”. Contudo, a equivalência entre bom desempenho e eficiência levanta algumas preocupações: exclui todos os “perfis de avaliação final” típicos das regras da boa administração, que, como se esclarecerá, constituem o precedente lógico do princípio constitucional. Parece, também, que essa equivalência foi recebida pela doutrina de modo acrítico, como se se tratasse de circunstância totalmente privada de implicações problemáticas*¹⁶⁴.

utilizzate, ‘fini’ perseguiti e ‘risultati’ ottenuti” (GIUFFRIDA, Armando. **Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità**. Torino: G. Giappichelli, 2012, pp. 17-18). Em sentido similar, cf.: MERLONI, Francesco. **Istituzioni di Diritto Amministrativo**. Torino: G. Giappichelli, 2012, pp. 34-36. Defendendo que o cumprimento do princípio do bom andamento deve ser avaliado segundo critérios de eficácia – relação entre o que se realizou e o que se deveria realizar –, eficiência – relação entre o resultado obtido e os recursos empregados –, publicidade e transparência, cf.: CASSETTA, Elio. **Compendio di diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 2006, pp. 24 e ss. Relacionando como parâmetros para verificação do cumprimento do princípio do bom andamento a economicidade – otimização dos resultados face aos meios disponíveis –, a eficácia – relação entre objetivo e resultado – e eficiência – relação entre recursos empregados e resultados obtidos –, cf.: GAROFOLI, Roberto; FERRARI, Giulia. **Manuale di diritto amministrativo**. Roma: Neldiritto, 2015, pp. 671-672. Adotando sentidos similares aos de Garofoli e Ferrari com relação aos conceitos de eficácia, de eficiência e de economicidade, que comporiam os critérios de verificação do cumprimento do princípio da boa administração junto à celeridade, ao “melhor balanceamento de interesses” e ao “menor dano para o destinatário da ação administrativa”, cf.: CARINGELLA, Francesco. **Manuale di diritto amministrativo**. Roma: Dike Giuridica, 2015, pp. 1071-1072. Associando o cumprimento do princípio do bom andamento ao cumprimento dos princípios da eficácia, da eficiência, da responsabilidade da Administração, da proporcionalidade e da racionalidade, cf.: PERFETTI, Luca R. **Manuale di diritto amministrativo**. Pádua: CEDAM, 2007, pp. 16-21. Também relaciona o princípio do bom andamento ao princípio da proporcionalidade: FRANCO, Italo. **Manuale del nuovo diritto amministrativo**. Pádua: CEDAM, 2012, pp. 60-64.

¹⁶² Nesse sentido, cf.: CAPOTOSTI, Piero Alberto. **Legalità ed efficienza nell’amministrazione**. In: *Rassegna parlamentare*, nº 1, ano XLIII. Milão: Giuffrè, 2001, pp. 869-881.

¹⁶³ “*Ma ‘buon andamento’ è o no nozione giuridica? L’opinione prevalente è che esso significhi ‘efficienza’, secondo la nozione di scienza dell’amministrazione a cui sarebbe stato attribuito valore anche giuridico*” (GIANNINI, Massimo Severo. **Istituzioni di diritto amministrativo**. 2ª ed. atualizada sob coordenação de Alfredo Mirabelli Centurione. Milão: Giuffrè, 2000, p. 263). Em tradução livre: “Mas ‘bom andamento’ é ou não é noção jurídica? A opinião predominante é que isso significa ‘eficiência’, de acordo com o conceito da Ciência da Administração, ao qual seria atribuído valor jurídico”.

¹⁶⁴ “*Con il termine ‘efficienza’ si indicano comunemente due concetti: la relazione fra ciò che si è fatto e ciò che si poteva fare e la relazione fra ciò che si deve fare ed i mezzi di cui si dispone. L’introduzione di questo principio nella Costituzione consacrerebbe, pertanto, quel complesso di esigenze che risultano strumentali alla corretta attuazione della funzione amministrativa: l’economicità dell’azione, il controllo di gestione, la semplificazione amministrativa, ecc. L’opinione che fa coincidere il buon andamento con l’efficienza è oggi così diffusa, da*

Também se opina que a eficiência, entendida como minimização de custos, e a eficácia, compreendida no sentido da maximização de resultados, compõem o conceito de bom andamento¹⁶⁵. Há, também, quem entenda que o princípio do bom andamento constitui corolário do “princípio da eficiência pública” quando entendido como interesse constitucional ao bom funcionamento do aparato administrativo¹⁶⁶. Há, além disso, quem, reconhecendo sobreposição, mas não sinonímia, entre bom andamento e boa administração, ainda sobreponha esses conceitos aos conceitos de eficiência, de eficácia e de economicidade¹⁶⁷.

giustificare proposte di revisione dell'art. 97 Cost., dirette a sostituire la parola 'efficienza' all'espressione 'buon andamento'. Tuttavia l'equivalenza buon andamento-efficienza desta qualche perplessità: essa esclude del tutto quel 'profilo valutativo finale' tipico delle regole di buona amministrazione, che, come si avrà modo di chiarire, costituiscono il precedente logico del principio costituzionale. Sembra, inoltre, che questa equivalenza sia stata recepita dalla dottrina per lo più in modo acritico, quasi si trattasse di una circostanza del tutto priva di implicazione problematiche” (GALDI, Mario. **Buon andamento, imparzialità e discrezionalità amministrativa**. Nápoles: Liguore, 1996, pp. 39-40). “V. art. 11 del progetto di legge costituzionale, comunicato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali alle rispettive Presidenze di Camera e Senato in data 11 genao 1994 (Atto Camera dei Deputati n° 3597; Atto Senato della Repubblica n° 1789, p. 61), per il quale l'articolo 97 della Costituzione sarebbe sostituito dal seguente: ‘I pubblici uffici sono organizzati con regolamenti sulla base di principi stabiliti dalla legge, in modo che siano assicurati l'imparzialità, la trasparenza e l'efficienza dell'amministrazione’” (GALDI, Mario. **Buon andamento, imparzialità e discrezionalità amministrativa**. Nápoles: Liguore, 1996, p. 39). Em tradução livre: “Ver artigo. 11 do projecto de lei constitucional, comunicado pela Comissão Bicameral para as reformas institucionais às respectivas presidências da Câmara e do Senado em 11 de Janeiro de 1994 (Ato da Câmara dos Deputados n° 3.597, Ato do Senado da República n° 1789, p. 61), em que o artigo 97 da Constituição seria substituído pelo seguinte: ‘Os serviços públicos são organizados mediante regulamentos com base em princípios estabelecidos por lei, de modo a garantir a imparcialidade, a transparência e a eficiência da administração’”.

¹⁶⁵ “Il principio di buon andamento, inteso nell'accezione più ampia, che implica non solo l'efficienza della pubblica amministrazione (minimizzazione dei costi) ma anche l'efficacia (massimizzazione dei risultati, sul piano non solo quantitativo ma, principalmente, qualitativo: si tratta di concetti, in qualche senso, ‘reciproci’) e, dunque, in radice, la rispondenza di tale attività agli scopi per i quali è prevista, può sembrare talmente vasto da ricomprendere quasi anche quello di legalità e, principalmente, di imparzialità” (CERRI, Augusto. **Principi di legalità, imparzialità, efficienza**. In: LANFRANCHI, Lucio (coord.). *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, 1997, p. 198). Em tradução livre: “O princípio do bom andamento, entendido no sentido mais amplo, que implica não só a eficiência da administração pública (minimização dos custos), mas também a eficácia (maximização de resultados, tanto em termos de quantidade, como, principalmente, de qualidade: trata-se de conceitos, em certo sentido, ‘recíprocos’) e, portanto, na raiz, o cumprimento de uma atividade para os fins a que se destina, pode parecer de tão vasta aceção como o da legalidade e, principalmente, o da imparcialidade”. Definição similar, em que se considera que o princípio do bom andamento se compõe dos deveres de eficiência e de eficácia, mas em que esses deveres são concebidos de maneira distinta, sendo a eficiência avaliada na relação entre recursos empregados e resultados obtidos e a eficácia na relação entre resultado obtido e objetivo buscado, pode ser encontrada em: CORSO, Guido. **Manuale di diritto amministrativo**. Torino: G. Giappichelli, 2013, pp. 157 e ss.

¹⁶⁶ SALERNO, Giulio M. **L'efficienza dei poteri pubblici nei principi dell'ordinamento costituzionale**. Torino: G. Giappichelli, 1999, pp. 161-171.

¹⁶⁷ “Il principio di buon andamento, secondo un orientamento ormai consolidato ingloberebbe e si estrinsecerebbe, a sua volta, in altri canoni-principi studiati dalla scienza dell'amministrazione e di matrice aziendalistica: l'efficacia, l'efficienza, e l'economicità. In generale, può dirsi che l'efficacia è la capacità di un sistema di raggiungere gli obiettivi prefissati; pertanto l'azione amministrativa può considerarsi efficace se è idonea a realizzare un risultato adeguato alle attese preventivate. Per quanto concerne l'efficienza, (...) contrassegna l'esigenza che l'azione amministrativa realizzi il giusto rapporto tra mezzi posti a disposizione del soggetto agente e il fine perseguito. Il principio di economicità può essere inteso nella sua triplice accezione, sotto il profilo organizzativo, funzionale e contabile. (...) Lo stesso principio di economicità riveste, invece, una

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece um “direito a uma boa administração” em seu art. 41, que engloba, basicamente, direitos de audiência, de acesso a documentos e a decisões motivadas, além de imparcialidade, equidade e celeridade em processos administrativos¹⁶⁸. Em abril de 2003, foi aprovado o Código Europeu de Boa Conduta

*configurazione più affine al canone dell'efficienza, nel momento in cui esprime l'esigenza che l'amministrazione persegua i propri fini con il minori esborso delle proprie risorse finanziarie, senza gravare eccessivamente il proprio bilancio. (...) Concettualmente, le nozioni di buon andamento e di buona amministrazione presentano, quantomeno, elementi comune di contenuto: negli ultimi anni del secolo scorso, anche nell'ambito dell'ordinamento sopranazionale, il giudice europeo aveva introdotto, nel suo discorso argomentativo, la nozione della buona (o sana) amministrazione, principalmente intesa come canone di tempestività dell'azione amministrativa, fosse essa produttiva sia di effetti vantaggiosi che pregiudizievoli per il privato, ovvero come canone di accortezza, diligenza e capacità di gestione della pratica da parte dell'amministrazione, senza indugi irragionevoli o complicazioni inutili e, quindi, di adeguatezza (almeno procedurale), nell'esercizio del potere discrezionale. (...) In questo senso, il concetto di buon andamento può essere definito come svolgimento dell'azione amministrativa non solo formalmente corretto, ma anche e soprattutto, efficiente ed efficace della medesima, implicando il potere amministrativo un rapporto positivo, se non ottimale, tra risorse impiegate e risultati raggiunti (efficienza) e tra obiettivi prefissati e risultati conseguiti (efficacia)” (PIGNATARO, Sergio. **Il principio costituzionale del “buon andamento” e la riforma della pubblica amministrazione**. Bari: Cacucci, 2012, pp. 52-56). Em tradução livre: “O princípio do bom andamento, de acordo com uma abordagem bem estabelecida, englobaria, por sua vez, outros cânones-princípios estudados pela ciência da administração de matriz fazendária: a eficácia, a eficiência e a economicidade. Em geral, pode dizer-se que a eficácia é a capacidade de um sistema para atingir os seus objetivos; por conseguinte, a ação administrativa pode ser considerada eficaz se é capaz de realizar um resultado adequado ao orçamento. No que diz respeito à eficiência, (...) indica a necessidade de a ação administrativa alcançar o equilíbrio entre os recursos colocados à disposição do agente e o fim prosseguido. O princípio da economicidade pode ser entendido em sentido triplo: organizacional, funcional e contábil. (...) O mesmo princípio da economicidade desempenha, no entanto, uma configuração similar ao cânone da eficiência, ao tempo em que exprime a necessidade de o governo perseguir seus próprios fins com o menor dispêndio de seus recursos financeiros, sem onerar seu orçamento. (...) Os conceitos de bom andamento e de boa administração tem, pelo menos, elementos de conteúdo comum: nos últimos anos do século passado, no ordenamento supranacional, o judiciário europeu introduziu no seu discurso a noção de boa (ou saudável) administração, principalmente entendida como cânone de tempestividade da ação administrativa, produziu efeitos benéficos ou prejudiciais ao privado, ou como um cânone da prudência, diligência e de capacidade de gestão pela administração, sem demora não razoável ou complicações desnecessárias e, portanto, de adequação (no mínimo procedimental) no exercício do seu poder discricionário. (...) Neste sentido, o conceito de bom andamento pode ser definido como o desempenho da Administração não só formalmente correto, mas também, e acima de tudo, eficiente e eficaz, implicando o poder administrativo em uma relação positiva, se não ótima, entre recursos utilizados e resultados obtidos (eficiência) e entre objetivos e resultados alcançados (eficácia)”. Em sentido similar: “*In altri termini, il buon andamento, per la rilevanza organizzatoria che riveste, è principio giuridico sostanziale quale espressione tipica di ‘efficienza pubblica’, ossia necessità di doverosa ed effettiva tutela di tutti gli interessi affidati alla considerazione di ciascun livello di governo, ferme restando, naturalmente, le esigenze di contemperamento, sintesi ed unitarietà insite nel bilanciamento tra sussidiarietà ed adeguatezza rimesse alla valutazione discrezionale dell'amministrazione. (...) In tal modo, se l'imparzialità riceve un esplicito richiamo, il principio di buon andamento trova invece ingresso nella legge fondamentale sull'esercizio dell'attività amministrativa in modo mediato, solo cioè attraverso la considerazione dei termini di economicità ed efficacia” (SPASIANO, Mario R. **Il principio di buon andamento**. In: RENNA, Mauro; SAITTA, Fabio (coord.). Studi sui principi del diritto amministrativo. Milão: Giuffrè, 2012, pp. 121-126). Em tradução livre: “Em outras palavras, o bom andamento, pela relevância organizacional de que se reveste, é princípio jurídico substancial como uma expressão típica de ‘eficiência pública’, ou seja, necessidade de proteção obediente e eficaz de todos os interesses confiados a cada nível de governo, restando, é claro, as necessidades de conciliação, síntese e unidade inerentes ao equilíbrio entre subsidiariedade e adequação colocado sob avaliação discricionária da administração. (...) Assim, se a imparcialidade recebe uma referência explícita, o princípio do bom andamento se insere na lei fundamental sobre o exercício da atividade administrativa de modo mediato, através de consideração dos termos da economicidade e eficácia”.**

¹⁶⁸ “Artigo 41.º Direito a uma boa administração. 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser

Administrativa, com o intuito de regulamentar o mencionado dispositivo. O código é formado por 27 (vinte e sete) artigos que tratam de obrigações de agentes públicos em face de suas atividades e do tratamento dispensado aos administrados, além de detalhar as disposições do art. 41. Não há menção ao termo “eficiência” no código, que mais se assemelha a um código de ética¹⁶⁹. Ademais,

(...) o Tratado de Lisboa inclui uma base jurídica (artigo 298º do TFUE) para a legislação secundária – um ou vários regulamentos – sobre uma “administração europeia aberta, eficaz e independente”. No entanto, ainda não há uma única disposição de legislação secundária – ou mesmo uma proposta de regulamentação – que regule a administração da UE abrangentemente e horizontalmente. Em vez disso, vários aspectos da boa administração continuam sendo tratados apenas mediante disposições de soft law ou de compromissos unilaterais assumidos por instituições¹⁷⁰.

O mencionado “art. 298º do TFUE” é o art. 298 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia¹⁷¹. Curioso notar que a versão oficial em inglês do tratado usa o adjetivo

tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua”. Sobre a relação do direito comunitário com o direito italiano sobre o tema, cf.: “*Il principio di buon andamento è sancito dall’art. 97 cost. Ad esso si connettono i criteri di economicità e di efficacia stabiliti dall’art. 1, c. 1, l. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, il ‘diritto a una buona amministrazione’ riconosciuto dall’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (ma con una portata più ampia) e il principio della ‘buona gestione finanziaria’ (...). (...) Per altri ancora, esso impone economicità (menor costo), efficacia (che misura il rapporto tra risultati ottenuti e obiettivi prestabiliti) ed efficienza (minore dispendio di risorse per ottenere i risultati) dell’attività amministrativa*” (CASSESE, Sabino (coord): **Istituzioni di diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 2009, pp. 13-14). Em tradução livre: “O princípio do bom andamento está consagrado no artigo. 97 da Constituição. A ele se conectam os critérios de economicidade e de eficácia estabelecidos pelo art. 1, c. 1, l. n. 241/1990 sobre o procedimento administrativo, o ‘direito a uma boa administração’ reconhecido pelo art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (mas com um âmbito mais amplo) e o princípio da ‘boa gestão financeira’ (...). (...) Para outros ainda, impõe economicidade (custo menor), eficácia (que mede a relação entre os resultados obtidos e os objetivos fixados) e eficiência (menos recursos para obter os resultados) da atividade administrativa”.

¹⁶⁹ Disponível em <http://www.ombudsman.europa.eu/pt/resources/code.faces#/page/1>. Acesso em 9 de janeiro de 2016.

¹⁷⁰ “(...) the Treaty of Lisbon included a legal basis (Article 298 TFEU) for secondary legislation – one or several regulations – on ‘open, efficient and independent European Administration’. However, there is still no single piece of secondary legislation – or even a proposal for regulation – that would regulate EU administration comprehensively and horizontally. Instead, various elements of good administration continue to be merely addressed by soft law or unilateral commitments given by institutions” (LEINO, Päivi. **Efficiency, citizens and administrative culture: the politics of good administration in the EU**. In: *European Public Law*, vol. 20, nº 4. Haia: Kluwer Law International, dez./2014, pp. 683-684).

¹⁷¹ “Artigo 298º. 1. No desempenho das suas atribuições, as instituições, órgãos e organismos da União apoiam-se numa administração europeia aberta, eficaz e independente. 2. No respeito do Estatuto e do Regime adotados com base no artigo 336º, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as disposições necessárias para o efeito”.

“efficient”. Na versão espanhola, usa-se “eficaz”; nas versões francesa e italiana, usa-se “efficace”. No entanto, há indício de que eficácia e efetividade não sejam sinônimos naquele ordenamento comunitário, ao menos não univocamente, como exemplifica a referência a “objectifs d’efficacité et d’efficience” relacionados à descentralização funcional no âmbito da União Europeia:

*A descentralização funcional no âmbito da UE justifica-se pelos ganhos de eficácia e de eficiência que ela enseja. Lembremo-nos que a eficácia se mede por referência ao grau de realização de uma missão. A eficiência se situa uma etapa mais adiante: ao preço de que meios a realização da missão se realiza? O nível desses meios é adequado ou excessivo, pode ou deve ser reduzido? Assim, a criação de agências deve permitir à UE realizar melhor suas tarefas com menos recursos humanos e financeiros*¹⁷².

No direito francês, porém, há quem se refira a uma “regra de boa administração” realizada pela desconcentração administrativa, que asseguraria a eficácia do Estado, mediante aproximação entre Administração e administrados. Não há menção a *efficience*:

*A desconcentração administrativa assegura garantia da eficácia do Estado, como a implementação de políticas públicas decididas pelo centro. Com efeito, não é suficiente adotar uma orientação, é preciso também aplicá-la. Os governos centrais não se bastam, eles precisam de serviços descentralizados. (...) Essa eficácia administrativa é reforçada por uma aproximação efetiva entre Administração e administrados em circunscrições administrativas adaptadas. Trata-se, com a desconcentração, de implementar “uma regra de boa administração segundo a qual as decisões das administrações devem ser tomadas na escala mais próxima daqueles a que concernem”*¹⁷³.

¹⁷² “La décentralisation fonctionnelle au sein de l’UE s’explique par les gains d’efficacité et d’efficience qu’elle procure. Rappelons que l’efficacité se mesure en référence au degré de réalisation d’une mission. L’efficience se situe une étape plus loin: au prix de quels moyens la réalisation de la mission s’est-elle accomplie? Le niveau de ces moyens est-il adéquat ou excessif, peut-il ou doit-il être diminué? Ainsi, la création d’agences devrait permettre à l’UE de mieux réaliser ses tâches avec moins d’effectifs humains et financiers” (DE BEYS, Julien. **Les agences européennes**: quels objectifs, quelles modalités, quels défis? In: JADOUL, Pierre; LOMBAERT, Bruno; TULKENS, François. *Le paraétatisme: nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*. Bruxelas: La Charte, 2010, p. 564).

¹⁷³ “La déconcentration administrative assure la garantie de l’efficacité de l’État, comme de la mise en oeuvre des politiques publiques décidées par le centre. En effet, il ne suffit pas de prendre une orientation, il faut aussi l’appliquer. Les administrations centrales n’y suffisent pas, elles ont besoin des services déconcentrées. (...) Cette efficacité administrative est augmentée par un rapprochement effectif de l’administration et des administrés dans les circonscriptions administratives adaptées. Il s’agit par la déconcentration de mettre en oeuvre ‘une règle de bonne administration selon laquelle les décisions des administrations doivent être prises à l’échelon le plus proche de ceux qu’elles concernent’” (OBERDORFF, Henri. **Les institutions administratives**. Paris: Dalloz, 2006, pp. 127-128). No direito belga, também sem menção à eficiência e em sentido aparentemente diverso do quanto se expôs sobre o tratamento do tema na Europa, há quem se refira a “princípios de boa administração” de influência do direito holandês, que envolveriam (i) obrigação de a autoridade administrativa informar-se acerca dos interesses em questão antes de decidir, (ii) razoabilidade na consideração de diversas medidas cabíveis à solução de um caso e proporcionalidade de sanções aplicadas, (iii) constância da conduta da Administração, a justificar expectativa legítima do cidadão, (iv) dever de prudência, relacionado à obrigação de investigar antes de intervir, (v) dever de

No Brasil, Vanice Regina Lírio do Valle propõe conceito de direito fundamental à boa administração com forte influência do tratamento dado ao tema pela legislação da União Europeia. Sendo assim, a autora adota perspectiva mais voltada para garantias constitucionais do cidadão que para deveres da administração pública, de modo que a preocupação em compreender o conteúdo do dever constitucional de eficiência fica em segundo plano¹⁷⁴. A maior parte das menções a boa administração no Brasil, contudo, correlaciona-se com o dever constitucional de eficiência.

Segundo Moreira Neto, o “dever de boa administração” decorreria de conjugação dos deveres de eficiência, de economicidade e de “legitimidade”. Significaria que os atos administrativos realizam seus regulares efeitos jurídicos, mediante aplicação ótima de meios administrativos disponíveis e idôneos, inclusive mediante controle dos resultados pela avaliação de custos e de benefícios, quando possível. Nas palavras do Professor:

No plano normativo, na Constituição de 1988, o dever de boa administração decorre diretamente do comando do art. 37, caput, que consagra a obrigatoriedade da eficiência, que se complementa pelos comandos, ainda mais específicos, do art. 70, caput, que instituem a obrigatoriedade tanto da legitimidade quanto da economicidade da gestão administrativa. Portanto, a boa administração tem como parâmetros gerais os conceitos de eficiência e de resultado de gestão: a eficiência, como otimização da aplicação dos meios administrativos disponíveis e o resultado, como a idoneidade do fruto da gestão realizada para atender satisfatoriamente aos interesses públicos visados¹⁷⁵.

motivação das decisões administrativas e (vi) obrigação de “gestão sadia” (cf.: BATSELÉ, Didier; MORTIER, Tony; SCARCEZ, Martine. **Manuel de droit administratif**. Bruxelas: Bruylant: 2010, pp. 54-55). Na Espanha, há notícia de debate judicial e na esfera administrativa acerca da aplicabilidade interna do princípio comunitário da boa administração (cf.: DELGADO, Isaac Martín. **Fundamental rights and good administration**. In: ORTEGA, Luis; ARROYO, Luis; PLAZA, Carmen. *Spanish administrative law under European influence*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010, pp. 65-77).

¹⁷⁴ “O que se tem, portanto, é a valorização dos mecanismos de comunicação e participação democrática contidos na Carta de Nice; e mais ainda, a preocupação do estabelecimento de parâmetros à administração, para a concretização dessa mesma idéia. Mais do que cogitar dos canais de fala, a constituição brasileira parametriza o desenvolvimento da função – ainda que com normas de textura aberta como é próprio àquelas de assento constitucional. (...) Até aqui, todavia, a conclusão que se pode apresentar é do possível reconhecimento de um direito fundamental associado à função administrativa que concorra para o seu aperfeiçoamento e concretização do compromisso com a dignidade da pessoa. A proposta já apresentada pela doutrina é de atualização da principiologia do art. 37 CF, que tem, por decorrência, o recorte na velha categoria de juízo discricionário do administrador, que se veria delimitado pelo dever de formulação de escolhas legítimas” (DO VALLE, Vanice Regina Lírio. **Direito Fundamental à Boa Administração e Governança**: democratizando a função administrativa. Tese de pós-doutorado. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2010, pp. 134-135. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6977/VANICE%20VALLE.pdfsequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 9 de janeiro de 2016).

¹⁷⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 118.

Em sentido similar, Freitas conclui que os deveres de eficácia, de eficiência e de economicidade devem servir a uma “abordagem sistemática do controle dos atos administrativos”¹⁷⁶, promovendo-se a realização, dentre outros, do direito fundamental à “boa administração”¹⁷⁷, entendida como “feixe de princípios e regras, como sói acontecer com os direitos fundamentais”¹⁷⁸, ou como “direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”¹⁷⁹, composto do direitos fundamentais à administração pública transparente, à administração pública dialógica, dentre outros¹⁸⁰.

Carvalho Filho não trata do conceito de boa administração. Isso pode ser considerado uma diferença importante, em relação aos autores que tratam do assunto, não apenas em função da ausência do conceito em si considerada, mas também porque essa ausência pode influenciar a compreensão e a aplicação do dever de eficiência, na medida em que norma de hierarquia superior possa interferir na interpretação de normas de hierarquia inferior, com as quais estabeleça relação de coerência. Não se está a dizer que a concepção do dever de eficiência deva, necessariamente, incluir a noção de “boa administração”. Trata-se de demonstrar, apenas, que as diferentes concepções desse dever se podem diferenciar não apenas em função do conjunto de conceitos que se adote, mas também das relações de significação estabelecidas entre eles.

3.1.4 Sentido econômico

Há pesquisas jurídicas que empregam métodos não jurídicos. A história do direito, a sociologia jurídica e a análise econômica do direito, por exemplo, empregam métodos históricos, sociológicos e econômicos, todos não jurídicos.

¹⁷⁶ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 113.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 113.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 20.

¹⁷⁹ *Ibid.*, 2013, p. 26.

¹⁸⁰ *Ibid.*, pp. 26-28.

Este, no entanto, é um trabalho de dogmática jurídica, o que significa que consiste em interpretar e em sistematizar norma jurídica com fundamento na prática judicial e na produção doutrinária, para descrever o sentido ou os sentidos do dever constitucional de eficiência¹⁸¹.

Não obstante isso, o termo “eficiência” também tem sentido econômico, portanto é necessário compreendê-lo e esclarecer em que medida pode ter relação com o escopo deste trabalho.

A perspectiva da análise econômica do direito situa-se em contexto de crítica aos dispositivos tradicionais de governança, mais especificamente à insuficiência das abordagens tradicionais da regulação da democracia em termos exclusivamente éticos. A questão da eficiência, nesse contexto, não diz respeito a uma norma jurídica que estabelece um dever de eficiência, como é o caso tratado nesta dissertação. A abordagem econômica tem espectro mais amplo, porque situa-se em substituir ou complementar a justificação ética da existência de uma norma mediante juízo acerca dos resultados concretos da existência da norma em termos de eficiência econômica:

Toda concepção da democracia e do direito pressupõe uma tal teoria da norma. Assim, à base da abordagem, tradicional e sempre dominante, da democracia em termos de direitos fundamentais, repousa uma certa concepção da teoria da ação: onde a sociedade adota um objetivo (ou seja, uma norma) julgado legítimo, a questão da sua aplicação, da sua efetivação é considerada como não colocando problemas fundamentais. A aplicação é de toda sorte considerada como uma diligência que se segue logicamente da determinação do objetivo a ser atingido. A simples adoção do objetivo fornece os “recursos” necessários à realização do fim perseguido. A regra, em toda sua potencialidade formal, supostamente assegura por si mesma a transformação

¹⁸¹ “There are many different types of legal research. Such disciplines as history of law, sociology of law, law and economics, philosophy of law etc. apply, first of all, a historical, sociological, economical, philosophical or another non-legal method. Another type of legal research, occupying the central position in commentaries and textbooks of law etc., implements a specific legal method, that is, the systematic, analytically-evaluative exposition of the substance of private law, criminal law, public law etc. Although such an exposition may also contain some historical, sociological and other points, its core consists in interpretation and systematization of (valid) legal norms. More precisely, it consists in a description of the literal sense of statutes, precedents etc., intertwined with many moral and other substantive reasons. One may call this kind of exposition of the law ‘analytical study of law’, ‘doctrinal study of law’, etc. In the Continental Europe, one usually calls it ‘legal dogmatics’. The standard German word is *Rechtsdogmatik*” (PECZENIK, Aleksander. **On law and reason**. Dordrecht: Kluwer, 1989, p. 13). Em tradução livre: “Há muitos tipos diferentes de pesquisa jurídica. Disciplinas como a história do direito, a sociologia do direito, a análise econômica do direito, a filosofia do direito etc. aplicam, em primeiro lugar, métodos histórico, sociológico, econômico, filosófico ou outro método não-jurídico. Outro tipo de pesquisa jurídica, que ocupa posição central em comentários e livros de direito etc., implementa um método jurídico específico, ou seja, a sistemática exposição, analiticamente-avaliativa da essência do direito privado, do direito penal, do direito público etc. Embora tal exposição também possa conter alguns pontos históricos, sociológicos e outros, o seu núcleo consiste na interpretação e na sistematização de normas jurídicas (válidas). Mais precisamente, ela consiste em uma descrição do sentido literal de estatutos, de precedentes, etc., entrelaçada com muitas razões morais e outras razões substantivas. Pode-se chamar esse tipo de exposição do direito de ‘estudo analítico do direito’, ‘estudo doutrinário de direito’, etc. Na Europa Continental, isso geralmente é denominado ‘dogmática jurídica’. A palavra alemã padrão é *Rechtsdogmatik*”.

*do contexto social que ela pretende reger a fim de instituir a forma de vida exigida pela prescrição normativa. Supõe-se que tudo se passa como se a lógica que preside a efetivação da regra fosse idêntica à lógica de sua justificação e de sua adoção formal. (...) Nesse sentido, a crítica contemporânea que os economistas direcionam aos dispositivos tradicionais de governança é sugestiva. Ela repousa sobre a intuição da insuficiência das abordagens tradicionais da regulação democrática em termos exclusivamente éticos. O movimento Law and Economics propõe, com efeito, um deslocamento da nossa abordagem da governança e da regulação social. O acento é menos colocado pelos economistas na operação de justificação da norma que na sua aplicação e nos procedimentos aptos a assegurar a eficiência dos objetivos perseguidos*¹⁸².

Não obstante essa maior abrangência do conceito de eficiência econômica, seu estudo pode revelar questões importantes para a investigação do dever constitucional de eficiência, uma vez que o juízo acerca dos resultados da atividade administrativa sujeita-se à comparação entre estados de coisas anteriores e posteriores à adoção de uma medida administrativa, e o estudo da eficiência econômica dedica-se, similarmente, ao problema de alteração do *status quo* de alocação dos recursos econômicos.

Jules Coleman explica que os economistas e os proponentes da análise econômica do direito empregam ao menos quatro noções para aferição de eficiência: a eficiência produtiva, o ótimo paretiano, a superioridade paretiana e a eficiência de Kaldor-Hicks¹⁸³.

A eficiência produtiva consiste em critério para determinar a alocação de insumos para a produção de bens. Segundo esse critério, uma alocação é mais eficiente que uma alocação

¹⁸² “Toute conception de la démocratie et du droit présuppose une telle théorie de la norme. Ainsi, à la base de l’approche, traditionnelle et toujours dominante, de la démocratie en termes de droits fondamentaux, repose une certaine conception de la théorie de l’action: lorsque la société adopte un objectif (c’est à dire adopte une norme) jugé légitime, la question de son application, de son effectuation est considérée comme de posant pas de problèmes fondamentaux. L’application est en quelque sorte considérée comme une démarche qui découle logiquement de la détermination de l’objectif à atteindre. La seule adoption de l’objectif fournit les ‘ressources’ nécessaires à la réalisation effective du but poursuivi. La règle, dans sa toute puissance formelle, est supposé assurer par elle-même la transformation du contexte social qu’elle entend régir afin d’instituer la forme de vie exigée par son prescrit normatif. Tout est suppose de se passer comme si la logique président à l’effectuation de la règle était identique à celle de sa justification formelle. (...) En ce sens, la critique contemporaine que les économistes font de nos dispositifs traditionnels de gouvernance est suggestive. Elle repose sur l’intuition de l’insuffisance des approches traditionnelles de la régulation démocratique em termes exclusivement éthiques. Le mouvement Law and Economics propose, em effet, um déplacement de notre approche de la gouvernance et de la régulation sociale. L’accent est moins mis par les économistes sur l’opération de justification de la norme que sur celle de son application et du respect des procédures aptes a assurer l’efficience des objectifs poursuivis” (LENOBLE, Jacques. **L’efficience de la governance par le droit**: pour une procéduralisation contextuelle du droit. In: Revue de Droit de l’Université de Sherbrooke, vol. 33, n° 1 e 2. Québec: Les Éditions Revue de Droit de l’Université de Sherbrooke, 2002-2003, pp. 20-21).

¹⁸³ COLEMAN, Jules L. **Efficiency, utility, and wealth maximization**. In: Hofstra Law Review, n° 510. Hempstead: Hofstra University, 1979-1980, p. 512

alternativa quando seja possível aumentar a produção de um bem sem que os insumos empregados nesse aumento impliquem redução na produção de outro bem¹⁸⁴.

Segundo o critério de Pareto¹⁸⁵, considera-se que os bens estejam alocados de maneira ótima – daí a expressão “ótimo paretiano” – se, advindo realocação, o bem-estar de uma pessoa puder ser melhorado apenas em detrimento do bem-estar de outra pessoa¹⁸⁶. Nessa situação, evidencia-se que a alocação é ótima porque não há alocação alternativa que seja capaz de melhorar o bem-estar de, ao menos, uma pessoa sem causar piora no bem-estar de qualquer um dos demais. Uma alocação é considerada Pareto-superior a uma alocação de recursos alternativa justamente quando o bem-estar de ninguém é por ela piorado e o bem-estar de ao menos uma pessoa é acrescido¹⁸⁷. Pode-se dizer que uma alocação é Pareto-ótima quando, em relação a ela, não haja alocação alternativa que seja Pareto-superior¹⁸⁸.

A eficiência de Pareto também é denominada eficiência alocativa¹⁸⁹, podendo uma economia ser entendida como eficiente segundo esse critério quando a quantidade produzida de cada bem não pode ser alterada sem que se prejudique o bem-estar de um consumidor ao menos¹⁹⁰. Nesses termos, o critério de Pareto se refere à coordenação eficiente de produção e de consumo em uma economia¹⁹¹.

Critica-se o critério de Pareto porque teria poucas aplicações práticas, em vista de que a maior parte das transações econômicas teria efeitos adversos para terceiros¹⁹². Afirma-se, em outros termos, que o critério de Pareto condiciona a caracterização da eficiência à alocação de recursos que seja unanimemente benéfica, quando, em uma realidade econômica complexa, mudanças legislativas ou em políticas públicas frequente e inevitavelmente prejudicam o bem-estar de alguém¹⁹³.

¹⁸⁴ SEIDENFELD, Mark. **Microeconomic predicates to law and economics**. Cincinnati: Anderson Pub. Co., 1996, p. 52.

¹⁸⁵ O critério de Pareto foi assim denominado em homenagem a seu criador, o cientista político, advogado e economista Vilfredo Pareto (COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Direito & Economia**. Porto Alegre: Artmed, 2010, p. 38).

¹⁸⁶ COLEMAN, Jules L. **Efficiency, utility, and wealth maximization**. In: Hofstra Law Review, nº 510. Hempstead: Hofstra University, 1979-1980, pp. 512-513.

¹⁸⁷ COLEMAN, Jules L. **Efficiency, utility, and wealth maximization**. In: Hofstra Law Review, nº 510. Hempstead: Hofstra University, 1979-1980, p. 513.

¹⁸⁸ SEIDENFELD, Mark. **Microeconomic predicates to law and economics**. Cincinnati: Anderson Pub. Co., 1996, p. 49.

¹⁸⁹ COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Direito & Economia**. Porto Alegre: Artmed, 2010, p. 38.

¹⁹⁰ SEIDENFELD, Mark. **Microeconomic predicates to law and economics**. Cincinnati: Anderson Pub. Co., 1996, pp. 52-53.

¹⁹¹ SEIDENFELD, Mark. **Microeconomic predicates to law and economics**. Cincinnati: Anderson Pub. Co., 1996, p. 52.

¹⁹² POSNER, Richard. **Economic analysis of law**. Nova Iorque: Wolters Kluwer Law & Business, 2007, p. 13.

¹⁹³ SEIDENFELD, Mark. **Microeconomic predicates to law and economics**. Cincinnati: Anderson Pub. Co., 1996, p. 54. Também se critica esse critério porque, embora se condicione à referida unanimidade, não considera

O problema, sendo assim, é que o uso do critério de Pareto obstará mudanças quando a unanimidade referida não fosse alcançada. É como se se exigisse que aqueles que têm seu bem-estar aumentado indenizassem explicitamente os que tivessem seu bem-estar piorado, vetando-se a mudança caso essa indenização não ocorra¹⁹⁴.

Um outro conceito de eficiência, menos austero segundo Richard Posner, seria o conceito de Kaldor-Hicks¹⁹⁵. Esse conceito teria sido concebido como uma resposta à pouca aplicabilidade prática do critério de Pareto¹⁹⁶. Sendo assim, a eficiência de Kaldor-Hicks não exige que aqueles que ganharam com a mudança indenizem aqueles que perderam; exige-se, apenas, que, caso essa compensação acontecesse, a alocação de Kaldor-Hicks equivaleria a uma alocação Pareto-superior¹⁹⁷. Por isso, também se denomina o conceito de Kaldor-Hicks de superioridade paretiana potencial¹⁹⁸.

Outra diferença do conceito de Kaldor-Hicks para o critério de Pareto consiste em que, nesse critério, não há possibilidade de os indivíduos melhorarem seu bem-estar mediante transações entre eles, enquanto a alocação que atenda ao conceito de Kaldor-Hicks não precisa ser a que produza o máximo bem-estar possível, como ocorre na hipótese de ótimo paretiano, aceitando-se que uma alocação mais vantajosa possa advir de transações entre os indivíduos¹⁹⁹.

Pode-se concluir que o conceito de Kaldor-Hicks estabelece que uma alocação é eficiente em relação a uma alocação alternativa quando aqueles que se beneficiam da mudança continuariam a se beneficiar ainda que compensassem aqueles que foram prejudicados pela mudança²⁰⁰. No entanto, embora seja o conceito de eficiência mais usado²⁰¹, também tem a sua aplicabilidade prática criticada, porque a comparação entre alocação de recursos anterior e posterior em termos de eficiência estaria condicionada à possibilidade de se aferir as preferências de cada membro da sociedade, para quantificar aumentos ou decréscimos de bem-estar²⁰².

a distribuição inicial de riqueza na sociedade, não incluindo a questão da distribuição da riqueza, portanto, no critério para aferição da eficiência (*loc. cit.*).

¹⁹⁴ COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Direito & Economia**. Porto Alegre: Artmed, 2010, p. 66.

¹⁹⁵ POSNER, Richard. **Economic analysis of law**. Nova Iorque: Wolters Kluwer Law & Business, 2007, p. 13.

¹⁹⁶ COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Direito & Economia**. Porto Alegre: Artmed, 2010, p. 66.

¹⁹⁷ COLEMAN, Jules L. **Efficiency, utility, and wealth maximization**. In: Hofstra Law Review, nº 510. Hempstead: Hofstra University, 1979-1980, p. 513.

¹⁹⁸ POSNER, Richard. **Economic analysis of law**. Nova Iorque: Wolters Kluwer Law & Business, 2007, p. 13.

¹⁹⁹ COLEMAN, Jules L. **Efficiency, utility, and wealth maximization**. In: Hofstra Law Review, nº 510. Hempstead: Hofstra University, 1979-1980, pp. 513-514.

²⁰⁰ SEIDENFELD, Mark. **Microeconomic predicates to law and economics**. Cincinnati: Anderson Pub. Co., 1996, p. 55.

²⁰¹ POSNER, Richard. **Economic analysis of law**. Nova Iorque: Wolters Kluwer Law & Business, 2007, p. 13.

²⁰² SEIDENFELD, Mark. **Microeconomic predicates to law and economics**. Cincinnati: Anderson Pub. Co., 1996, p. 55.

A dificuldade ou impossibilidade em se fazer essa aferição teria ocasionado, finalmente, a elaboração de conceito de eficiência que, adotando o modelo de Kaldor-Hicks, substitui a medida do bem-estar por valor monetário²⁰³, havendo mesmo quem identifique esse conceito, denominado “maximização da riqueza”, com o conceito de Kaldor-Hicks²⁰⁴. No entanto, uma vez que mudanças legislativas ou em políticas públicas possam causar perdas e ganhos de itens para os quais não exista mercado e sejam tão difíceis de valorar quanto reputação ou meio ambiente saudável, o conceito de maximização da riqueza também se sujeita a problemas de aplicabilidade²⁰⁵.

Não obstante os diferentes conceitos e critérios de eficiência econômica, há quem defenda que o uso desses conceitos para avaliar a eficiência da Administração Pública consiste, principalmente, em comparar os custos e os benefícios de medidas administrativas²⁰⁶. Essa

²⁰³ SEIDENFELD, Mark. **Microeconomic predicates to law and economics**. Cincinnati: Anderson Pub. Co., 1996, p. 55.

²⁰⁴ POSNER, Richard. **Economic analysis of law**. Nova Iorque: Wolters Kluwer Law & Business, 2007, p. 13.

²⁰⁵ SEIDENFELD, Mark. **Microeconomic predicates to law and economics**. Cincinnati: Anderson Pub. Co., 1996, p. 55. Aurélien Portuese sintetiza assim os conceitos e critérios de eficiência na análise econômica do direito: “*L’efficience allocative, connue sous le nom de Pareto-optimalité du nom de l’économiste Vilfredo Pareto (...), fait référence à l’équilibre dans lequel aucun individu ne peut accroître sa satisfaction sans qu’au moins un autre individu ne voit sa satisfaction diminuer. (...) Le critère de Kaldor-Hicks (...) affirme que tout changement de situation peut être considéré comme une amélioration dès lors que les individus voyant leurs satisfactions accrues par ce changement sont en mesure de compenser ceux qui y perdent par ce même changement (Kaldor criterion); et si ceux qui sont moins bien lotis n’ont pas été en mesure de convaincre les individus gagnants au changement de ne pas entreprendre celui-ci (Hicks criterion). (...) Le critère de la maximization de la richesse principalement développée par Richard Posner ambitionne d’objectiver l’utilisation du principe d’efficience économique. (...) La richesse inclut tout les biens et services, tangibles et intangibles. Alors que le principe d’efficience économique est équivalent à la maximization de la richesse agrégée présente dans une société donnée*”. (PORTUESE, Aurélien. **Le principe d’efficience économique dans la jurisprudence européenne**. Paris: Publibook, 2015, pp. 29-31). Em tradução livre: “A eficiência alocativa, conhecida como ótimo-paretiana a partir do nome do economista Vilfredo Pareto (...), faz referência ao equilíbrio no qual o aumento da satisfação de um indivíduo não pode implicar redução da satisfação de nenhum outro indivíduo. (...) O critério de Kaldor-Hicks (...) afirma que toda mudança de situação pode ser considerada uma melhora desde que os indivíduos que tenham suas satisfações aumentadas o sejam em medida que compense aqueles que tiveram suas satisfações diminuídas (critério de Kaldor); e se aqueles que perderam não perderam em medida que convencesse os indivíduos que ganharam de empreender esse ganho (critério de Hicks). (...) O critério da maximização da riqueza, desenvolvido principalmente por Richard Posner, ambiciona objetivar a utilização do princípio da eficiência econômica. (...) A riqueza inclui todos os bens e serviços, tangíveis e intangíveis. Portanto o princípio da eficiência econômica é equivalente à maximização da riqueza agregada presente em uma dada sociedade”. Para um aprofundamento do estudo dos conceitos da análise econômica do direito, além da bibliografia mencionada: POLINSKY, A. Mitchell; SHAVELL, Steven (org.). **Handbook of law and economics**. Amsterdam: Elsevier North-Holland, 2007. Para uma revisão da análise econômica do direito com referência às teorias de Richard Posner e Friedrich A. von Hayek, cf.: MESTMÄCKER, Ernst-Joachim. **A legal theory without law**. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007. Para exemplos de críticas ao emprego do método econômico no estudo do direito, cf.: SALERNO, Giulio M. **La democrazia e i dilemi dell’efficienza: osservazioni critiche**. In: AINIS, Michele *et al.* Studi in onore di Manlio Mazzioti di Celso, vol. 2. Pádua: CEDAM, 1995, pp. 651-715; CERRI, Augusto. **Principi di legalità, imparzialità, efficienza**. In: LANFRANCHI, Lucio (coord.). **Garanzie costituzionali e diritti fondamentali**. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, 1997, pp. 171-206.

²⁰⁶ “*Nell’economia regolata dal mercato è facile definire l’output: una mela, una bici, una rasatura, la visione di un film, ecc. Non così nel settore pubblico e, al suo interno, nel settore dei servizi sociale. Qual’è l’output di un consorzio socio-sanitario? E’ la gestione corrente dell’attività? E’ quel certo numero di tecnici e di operatori che svolgono un lavoro di assistenza sociale? E’ il numero di vecchi assistiti? Il rischio è proprio quello di non riuscire*

posição deve ser considerada com cautela. Além do problema da possibilidade de quantificar custos e benefícios, existe o problema de definir de quem são os custos e os benefícios em questão. Pode-se considerar, por um lado, que os custos a serem levados em conta são os da Administração, ou os da sociedade, ou de ambas. Por outro lado, os benefícios também podem-se referir à Administração, à Sociedade ou a ambas.

No entanto, como o conceito de eficiência econômica, a par de suas variações, parece se referir a uma análise global de custos e de benefícios²⁰⁷, o tipo de relação custo-benefício da

a definire in modo soddisfacente, in questo come in altri campi di intervento dello 'stato' (in senso lato), ciò che è il prodotto finale. In mancanza di sicure definizioni del suddetto 'prodotto finale' si è spesso scambiato per tale somma di fattori (input) che servono da supporto per il suo ottenimento finale (i vigili, le assistenti sociali, ecc.). In relata bisogna essere chiari su questo punto: il 'prodotto' dei servizi sociali non può esaurirsi nella 'conta' dei fattori (umani, finanziari, tecnici) messi a disposizione della collettività, ma nel modo come questi riescono a far fronte ai bisogni della collettività medesima: e dunque non si può prescindere, da un lato, dagli aspetti qualitativi, e, dall'altro lato, da una ricognizione degli obiettivi sociali perseguiti (...) Non se può non chiudere questa invero telegrafica presentazione del problema della efficienza economica nei servizi sociali con un accenno alle tecniche di analisi di valutazione e di soluzione dei problemi che l'economista utilizza. La tecnica di gran lunga più usata, con molte varianti, è l'analisi costi-benefici. Con essa si cerca di quantificare nel modo più obiettivo possibile i costi e i benefici globali di certe scelte che l'ente pubblico effettua. Essa è la sola che, seppure in modo imperfetto, consenta di orientarsi allorché vengono a mancare le 'spie' di orientamento date dal mercato, come è il caso dei servizi sociali (per i quali non esiste un prezzo 'di mercato')" (POLA, Giancarlo. **Problemi di efficienza e di efficacia in sistemi partecipati di servizi socio-sanitari territoriali**. In: LA ROSA, Michele; MINARDI, Everardo (coord.). Partecipazione ed efficienza nell'organizzazione e gestione dei servizi sociali. Milão, Franco Angeli, 1981, pp. 196-198). Em tradução livre: “Na economia regida pelo mercado, é fácil de definir os produtos: uma maçã, uma bicicleta, um barbear, a visualização de um filme, etc. Não é assim no setor público e, dentro dele, no domínio dos serviços sociais. Qual é o produto de um consórcio de saúde social? E a gestão da atividade? E o número adequado de técnicos e operadores que realizam trabalhos de assistência social? E o número de pessoas idosas assistidas? O risco é justamente aquele de não ser capaz de definir de forma satisfatória, neste como em outros campos de intervenção do ‘Estado’ (em sentido lato), o que é o produto final. Na ausência de definições confiáveis do que seja ‘produto final’, é frequentemente confundido com a soma de fatores (input) que servem como apoio para sua obtenção final (bombeiros, assistentes sociais, etc.). Na realidade, é necessário ser claro neste ponto: o ‘produto’ dos serviços sociais não pode ser esgotado em ‘contagem’ de fatores (humanos, financeiros, técnicos) disponibilizados ao público, mas na forma como eles conseguem atender às necessidades da coletividade: e, portanto, não podem ser ignorados, por um lado, os aspectos qualitativos, e, por outro lado, a identificação dos objetivos sociais perseguidos. (...) Não se pode fechar esta apresentação verdadeiramente telegráfica do problema da eficiência econômica dos serviços sociais sem menção às técnicas de análise para a avaliação e solução de problemas utilizadas pelo economista. A técnica de longe mais utilizada, com muitas variações, é a análise custo/benefício. Destina-se a quantificar o mais objetivamente possível os custos e benefícios globais de determinadas escolhas do ente público. É a única que, ainda que imperfeitamente, permite orientação quando falham os ‘espiões’ de orientação dados pelo mercado, como é o caso dos serviços sociais (para os quais não existe um preço ‘de mercado’)”.

²⁰⁷ “A finalidade a ser promovida não necessariamente precisa ser pública, assim como os recursos envolvidos não o precisam. Mesmo um conflito tipicamente privado pode ser resolvido a partir de um exame sobre a eficiência da medida judicial (muito embora não esteja o juiz vinculado a proceder dessa forma em casos semelhantes, já que, como visto, a eficiência é um sobreprincípio estatal). Em *Sturges vs. Bridgman*, julgado pela Câmara dos Lordes em 1879, um médico recém-chegado a Londres teve seu trabalho deveras dificultado em função do barulho causado por dois pilões e um triturador usado por um confeitiro já anteriormente estabelecido na propriedade vizinha. No caso, foi concedida uma ordem impedindo o confeitiro de usar seu maquinário. Mas uma análise econômica da situação penderia a solução do conflito em outro sentido, uma vez que os lucros do confeitiro superavam os lucros do consultório do médico (sem o barulho). Com base no critério Kaldor-Hicks, por exemplo, a externalidade poderia ser compensada pelo confeitiro e ainda haveria saldo positivo” (LEAL, Fernando. **Propostas para uma Abordagem Teórico-Metodológica do Dever Constitucional de Eficiência**. In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, nº 15. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, ago.-out./2008, p. 14).

atividade administrativa que mais se adequaria ao contexto da análise econômica do direito seria a relação entre custos da Administração e da sociedade e benefícios da Administração e da sociedade. Nesse sentido, considera-se que o conceito de Kaldor-Hicks reflete, essencialmente, a técnica de análise custo-benefício:

(...) uma melhoria potencial de Pareto permite mudanças em que haja tanto ganhadores quanto perdedores, mas exige que os ganhadores ganhem mais do que os perdedores perdem. Se essa condição for cumprida, os ganhadores podem, em princípio, indenizar os perdedores e ainda ter um excedente que sobre para eles mesmos. Para uma melhoria potencial de Pareto, a indenização não precisa ser feita efetivamente, mas tem que ser possível em princípio. Esta é, essencialmente, a técnica de análise de custo-benefício. Na análise custo-benefício, um projeto é empreendido quando seus benefícios excedem os custos, o que implica que os ganhadores poderiam compensar os perdedores. A análise de custo-benefício tenta levar em conta tanto os custos e benefícios privados quanto os sociais da ação que está sendo contemplada. Esse padrão tem problemas tanto teóricos quanto práticos, mas é indispensável para a economia do bem-estar aplicada²⁰⁸.

De todo modo, mesmo para a análise econômica do direito, verifica-se que não há univocidade na definição do conceito de eficiência.

3.1.5 Polissemia e indefinição

Embora Moreira Neto e Freitas pareçam concordar em relacionar suas definições do conceito de eficácia ao resultado dos atos administrativos, para Moreira Neto, esse conceito tem operacionalidade restrita ou nula, constituindo um conceito autônomo em relação à eficiência, para Freitas. Ainda que assim não fosse, esses autores não estabelecem o mesmo critério para a verificação da eficácia da Administração. Para Moreira Neto, o critério consiste em verificar se o ato administrativo produz regulares efeitos jurídicos. Para Freitas, o juízo de eficácia é mais complexo, porque tomaria por referência o ordenamento constitucional.

A definição de eficácia também evidencia diferenças quanto ao aspecto da realidade a que o conceito se relaciona, além de evidenciar a existência de mais de um termo que se relaciona de forma similar aos resultados do ato administrativo. No caso, verificou-se que, nos trabalhos de Moreira Neto e de Freitas, faz-se uso do termo eficácia com relação a esses

²⁰⁸ COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Direito & Economia**. Porto Alegre: Artmed, 2010, pp. 65-66.

resultados. No trabalho de Carvalho Filho, usa-se o termo efetividade nesse sentido. No entanto, Carvalho Filho também emprega o termo eficácia, mas com relação a como se realiza o ato administrativo, não com relação a seus resultados.

A relação com o modo de realização do ato administrativo é estabelecida por Carvalho Filho no âmbito do conceito de eficiência. No entanto, em vez de ressaltar os meios e instrumentos empregados na realização do ato, ressalta, nesse conceito, a conduta dos agentes administrativos. Moreira Neto e Freitas também estabelecem relação do conceito de eficiência com o modo como o ato administrativo é realizado. No entanto, enquanto Freitas ressalta os meios de que se faz uso para realizá-lo, Moreira Neto faz referência a “qualidades intrínsecas de excelência” que devem ser avaliadas conforme critérios normativos positivos.

Tanto Moreira Neto quanto Freitas concebem o dever de boa administração como um dever mais amplo, composto pelos outros deveres e pelas relações estabelecidas entre eles. Carvalho Filho se omite a respeito da existência do dever de boa administração em contexto similar, que tem implicações conceituais que vão além da ausência do conceito em si. Ademais, trata-se de conceito que, mesmo na Itália, vem sendo confundido com o dever de eficiência.

A multiplicidade de definições do termo eficiência em relação aos termos de significados próximos ou sobrepostos não consiste, apenas, em registrar a existência de disputa teórica, nem questão de precisão conceitual. Conforme se terá oportunidade de argumentar no capítulo referente às estruturas argumentativas para a aplicação do dever de eficiência, a vagueza na definição do dever de eficiência e de supostos deveres de sentidos próximos tem consequências para o modo de aplicação desses deveres, porque enseja contradições teóricas que impossibilitam compreender como deve ocorrer essa aplicação.

Por fim, tendo por referência o dever de economicidade especificamente, além de não ficar sempre claro se a Administração deve adotar a medida financeiramente mais vantajosa, ou se pode adotar qualquer medida em que os benefícios compensem os custos; de não se problematizar acerca da incidência do dever de economicidade às situações em que os custos e os benefícios não sejam quantificáveis; e de o dever de eficiência ser confundido com termos como “proporcionalidade”, “razoabilidade”, “moralidade” e “legitimidade”; verifica-se que a literatura não explora a possibilidade e os problemas de se definir esse dever com referência aos sentidos de eficiência estudados pela escola da análise econômica do direito.

O aspecto da análise custo-benefício, referido tanto na literatura sobre o dever de economicidade quanto nos textos sobre análise econômica do direito, sugere que o assunto possa ser abordado de modo a correlacioná-lo, no âmbito do dever de economicidade, ao conceito econômico de eficiência de Kaldor-Hicks ou de maximização da riqueza. A esse

respeito, pode-se cogitar que a questão da possibilidade de quantificação de custos e de benefícios com relação ao dever de economicidade poderia ser relacionada à mencionada questão de mesma natureza verificada na análise econômica do direito, enriquecendo o debate. Além disso, a referência aos conceitos dessa escola poderia favorecer a compreensão de custos e de benefícios de maneira mais global, de modo a se considerar, em cada análise, os custos para a sociedade e para a Administração, assim como os benefícios para ambas.

Todos esses problemas de polissemia e de indefinição formam contexto para que se passe a analisar a jurisprudência do STF, a fim de verificar se e como o tribunal constitucional trata desse e de outros problemas relacionados ao sentido do dever constitucional de eficiência administrativa.

3.2 A jurisprudência do STF

3.2.1 Servidor público

3.2.1.1 Concurso público

Dos 12 (doze) acórdãos sobre concurso público, 3 (três) não trazem informações úteis com referência ao sentido do dever constitucional de eficiência. O acórdão do MS nº 26860 / DF, que trata de caso em que substituto foi efetivado como titular de serventia extrajudicial sem concurso público, após a CRFB/1988²⁰⁹; o acórdão da AC nº 200 QO / SP, que trata de atribuição de efeito suspensivo a recurso extraordinário para manter servidores em seus cargos enquanto se discute a validade de processo seletivo²¹⁰; e o acórdão do RE nº 658026 / MG, que trata da constitucionalidade de lei municipal que permite contratação temporária de professores para a rede pública²¹¹, fazem referência apenas ao tipo da norma, assunto que será tratado em capítulo próprio. Nesse último acórdão, o Min. Dias Toffoli relaciona o princípio da eficiência

²⁰⁹ STF, **MS 26860 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 2.4.2014.

²¹⁰ STF, **AC 200 QO / SP**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 12.5.2004.

²¹¹ STF, **RE 658026 / MG**, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 9.4.2014.

com o conceito de “boa gestão”, mas não explica esse conceito nem os termos em que essa relação se estabelece²¹².

No acórdão do MS nº 30859 / DF, que trata de pedido de anulação de questões de prova de concurso público, o Min. Luiz Fux atribui à eficiência o sentido de capacitação técnica dos servidores públicos. Nas palavras do ministro:

Evidente, portanto, a imbricação da impessoalidade e da moralidade com a eficiência. Com efeito, o concurso público é uma forma de seleção de pessoal lastreada na meritocracia – trata-se, afinal, de processo de escolha dos candidatos mais aptos ao exercício dos cargos a que concorrem, mediante uma avaliação de seus conhecimentos técnicos e científicos das matérias relacionadas com as funções dos cargos públicos almejados. Concluído o certame, restarão aprovados aqueles que foram avaliados como os mais capacitados, o que decerto se faz com vistas a imprimir maior eficiência ao Poder Público. No mesmo sentido é a lição de FABRÍCIO MOTA (Princípios Constitucionais Aplicáveis aos Concursos Públicos. In: WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme Costa (org.). Direito Público: Estudos em Homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 308), que, inspiradamente, sintetiza, verbis: “Dessa maneira, o instituto de concurso público possui princípios endógenos, imanentes à sua natureza e inseparáveis de sua noção, que independem de consagração normativa, doutrinária ou jurisprudencial para que sejam reconhecidos. Seguindo as lições citadas, deve o operador do direito guiar-se pelos ‘princípios-maiores’ que ocupam o núcleo central da idéia de concurso público: o princípio democrático, fulcrado na premissa de que todos têm direito de concorrer para ocupar as posições estatais; o princípio da isonomia, consistente na garantia de igualdade de tratamento e vedação de privilégios e distinções injustificadas; e o princípio da eficiência que impõe à Administração a seleção transparente e objetiva dos que mais atributos – méritos, qualificações, aptidões – possuem para se adequar ao necessário oferecimento de um serviço eficiente. Destaca-se ainda a necessidade de obedecer aos ‘reclamos de probidade administrativa’, utilizando a expressão de Celso A. Bandeira de Mello”²¹³.

A segurança foi concedida no caso, uma vez que o impetrante teria demonstrado que estaria aprovado para a próxima fase do concurso na classificação geral eventualmente obtida após a anulação das questões.

No acórdão do RE nº 632853 / CE, que também trata de pedido de anulação de questões de prova de concurso público, o Min. Luiz Fux também dá à eficiência o sentido de capacitação técnica dos servidores públicos:

(...) a separação dos poderes responde a um imperativo de eficiência administrativa, pugnando pela especialização funcional. Ao dividir as atribuições do Estado e alocá-las a órgãos distintos com competências

²¹² STF, RE 658026 / MG, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 9.4.2014, p. 12.

²¹³ STF, MS 30859 / DF, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 28.8.2012, p. 11.

*particulares, estimula-se o refinamento técnico e o aperfeiçoamento profissional*²¹⁴.

No caso, foi dado provimento ao recurso, porque se verificou que o critério de correção das questões estava em desacordo com disposições do edital do concurso público.

Também no acórdão da ADI nº 4246 / PA, que trata de inconstitucionalidade de dispositivo de lei estadual que permite contratação temporária de advogados para atuarem como defensores públicos, o Min. Carlos Ayres Britto atribui a eficiência o sentido de capacitação técnica dos servidores públicos:

*Estratégico ponto de convergência entre o constitucionalismo liberal e social, a Defensoria Pública é estruturada em cargos de carreira, providos por concurso público de provas e títulos. Estruturação que opera como garantia da independência técnica dos seus agentes e condição da própria eficiência do seu mister de assistência a pessoas naturais “necessitadas”*²¹⁵.

A ação foi julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei em questão.

O acórdão do RMS nº 23586 / DF trata da impugnação de “cláusula de barreira” em edital de concurso público. Segundo se infere do acórdão, trata-se da cláusula que estabelece um número específico de candidatos que podem ser aprovados para uma determinada fase do concurso.

O Min. Gilmar Mendes dá a entender que eficiência, nesse contexto, teria o sentido de adoção de medida administrativa menos dispendiosa – realização de certame com cláusula de barreira –, quando seja apta a ter resultado similar – provimento de funções públicas – que o de medida mais dispendiosa – realização de certame sem cláusula de barreira. No caso, negou-se provimento ao recurso. Segundo o voto do ministro:

*Por isso, muitas vezes, é necessária a adoção de regra que determine o constante “afunilamento” do corpo de candidatos, conforme a sucessão das diversas fases do certame. Trata-se de necessidade prática, sem a qual o certame não poderia transcorrer sem prejuízos para a Administração e, enfim, para os próprios candidatos. Em resumo, a regra de afunilamento viabiliza a investidura em cargo público com aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*²¹⁶.

²¹⁴ STF, **RE nº 632853 / CE**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 23.4.2015, p. 16.

²¹⁵ STF, **ADI 4246 / PA**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 26.5.2011, p.1.

²¹⁶ STF, **RMS 23586 / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 25.10.2011, p. 8.

Esse mesmo sentido de eficiência parece estar presente no acórdão do RE nº 581113 / SC, que trata do direito à prorrogação de prazo de concurso face à abertura de novas vagas durante o prazo de vigência. Segundo consignado pelo Min. Dias Toffoli, o reconhecimento desse direito atenderia o “princípio da eficiência” porque evitaria custos para a administração pública. Nos termos do voto:

Anoto que, mesmo no âmbito desta Suprema Corte, há precedentes no mesmo sentido, merecendo relevo, a par daqueles transcritos nos autos pelos recorrentes, o seguinte: “(...) A assertiva acima apresenta-se coerente com os princípios norteadores da administração pública, mormente o da eficiência, posto que, se há candidatos aprovados, aptos a exercerem as funções inerentes ao cargo, não seria plausível a abertura de novo certame para o preenchimento de vagas não previstas quando da elaboração do edital, o que, por certo, seria dispendioso. (...) (AI nº 504.702/PR, relator o Ministro Cezar Peluso, DJ de 9/8/04)”²¹⁷.

O Min. Ricardo Lewandowski, fazendo referência ao “princípio da economicidade e da eficiência”, sem diferenciar o significado dos termos, manifestou-se no mesmo sentido, nesse mesmo acórdão:

Senhora Presidente, seria irracional abrir um concurso e não prover as vagas, até porque a Administração Pública se sujeita não apenas ao princípio da legalidade, mas também ao princípio da economicidade e da eficiência. Em existindo vagas e em existindo candidatos aprovados, o interesse público exige que essas vagas sejam providas. (...) Se Vossa Excelência me permite, todos aqueles que já foram administradores públicos conhecem o custo elevadíssimo de um concurso público²¹⁸.

Foi dado provimento ao recurso, portanto, para se determinar a prorrogação do prazo de vigência do concurso anterior, em favor dos candidatos já aprovados que se encontravam em lista de espera.

Já no acórdão do RE nº 630733 / DF, que trata da possibilidade de reagendamento de teste físico para candidato acometido de problema de saúde temporário, em contrariedade a disposição editalícia expressa, o Min. Gilmar Mendes, embora não faça referência ao dever de

²¹⁷ STF, RE 581113 / SC, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 5.4.2011, pp. 18-19. A referida decisão do AI nº 504702 / PR consiste em decisão monocrática, razão pela qual não foi incluída na base de dados. Sobre os critérios de pesquisa, v. o capítulo “Metodologia”.

²¹⁸ STF, RE 581113 / SC, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 5.4.2011, pp. 22-23.

eficiência, entende que não seria possível o reagendamento, tendo em vista, entre outras razões, os custos que poderiam ser gerados para os cofres públicos²¹⁹.

O Min. Ricardo Lewandowski, em debate, faz referência a que a possibilidade de reagendamento, considerando os números envolvidos na realização de concursos, afrontaria “o princípio da eficiência, da economicidade, da impessoalidade e da legalidade”, com o que concordam, implicitamente, os Ministros Luiz Fux, Gilmar Mendes e Joaquim Barbosa²²⁰.

Votando no mesmo sentido, o Min. Teori Zavascki refere que a possibilidade de reagendamento afrontaria “não apenas os princípios da igualdade e da impessoalidade, como o da prevalência do interesse público, da finalidade administrativa e da eficiência da sua atuação na realização do concurso”²²¹.

Nesse caso, o dever de eficiência, associado a outras normas, justificou que se vedasse criar exceção não prevista em edital, que atenderia interesse individual em concurso público. No caso específico da eficiência, a vedação se fundamentou no aumento dos custos para a realização de concursos, sem que fosse possível conceber contrapartida vantajosa para a Administração ou para a sociedade.

²¹⁹ “Ademais, há que se levar em conta o interesse público, tendo sempre em vista que a Administração ao realizar um concurso público pretende não apenas a escolha dos candidatos mais bem qualificados, mas também que a escolha seja realizada com transparência, impessoalidade e igualdade, com o menor custo para os cofres públicos. (...) Permitir a remarcação do teste de aptidão física em situações previsíveis e corriqueiras, abriria precedentes para possibilidade de adiamento de qualquer etapa do certame, o que causaria verdadeiro tumulto e dispêndio desnecessário para a Administração” (STF, **RE 630733 / DF**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 15.5.2013, p. 10).

²²⁰ “O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI – Eu queria fazer uma observação, apenas a título de argumentação, não vou ainda enunciar o meu voto. Eu, embora já tenha me pronunciado em voto em sentido contrário ao pleito do recorrente, ouvindo o que o Ministro-Relator Gilmar Mendes coloca, eu me apressei a reunir alguns dados, pela Internet, para verificar o universo de pessoas que nós estamos atingindo nesse tipo de concurso, sem falar em outros. E eu verifiquei, Senhor Presidente, um dado que é realmente impactante. Uma notícia datada de 1º/05/2012, referente, portanto, há um ano, no que tange a concursos para agente e papiloscopista da Polícia Federal, apresentaram-se, para a vaga de agente, nada menos do que cento e sete mil, setecentos e noventa e nove concorrentes; e para papiloscopistas, onze mil, duzentos e setenta e nove inscritos. Eu estava, aqui, fazendo um exercício mental, imaginando se, no primeiro caso, um por cento dos candidatos apresentassem uma escusa, em termos de saúde, isso representaria mil candidatos que teriam que ter o seu exame remarcado. Como fica isso, em face dos grandes princípios regedores da Administração? O princípio da economicidade, da eficiência, da impessoalidade, da legalidade. O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Por isso da repercussão geral inferida e da fixação da tese. O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI – Exatamente. Por isso que Sua Excelência trouxe a matéria para a repercussão geral. O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) – Eu não quero perturbar aquele que, eventualmente, já assumiu o cargo, beneficiando-se do entendimento até então dominante. Daí, a tentativa de fazer essa ressalva, em nome da segurança jurídica, fixando uma orientação para o futuro, uma vez que havia pronunciamentos diversos, muitos deles sinalizando a possibilidade de se fazer uma segunda chamada. Mas isso que o Ministro Lewandowski aponta é exatamente o ponto que a própria recorrente está a apontar como realizadora de vários certames, de vários concursos, é a dificuldade de se fazer essa organização sem ferir o próprio princípio da isonomia. O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) – A logística é imensa” (STF, **RE 630733 / DF**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 15.5.2013, pp. 35-37).

²²¹ STF, **RE 630733 / DF**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 15.5.2013, p. 44.

Portanto, nesse acórdão, a eficiência – associada à economicidade, no entendimento do Min. Ricardo Lewandowski – teria o sentido de vedação de medidas administrativas dispendiosas que não gerem benefícios de natureza pública. Foi negado provimento ao recurso, para afirmar a impossibilidade de reagendamento.

No acórdão da ADI nº 3386 / DF, que trata da inconstitucionalidade de lei que permite contratação temporária pelo IBGE, a Min. Carmen Lúcia, fazendo referência aos termos eficácia e economicidade e, ainda, aos termos prestabilidade e presteza, atribui à eficiência o sentido de utilidade dos resultados da atividade administrativa, de celeridade da atividade administrativa e de adoção de medida administrativa menos dispendiosa – contratação temporária –, quando seja apta a ter resultado similar – atendimento das necessidades do serviço, “satisfação do cidadão” – que o de medida mais dispendiosa – contratação permanente:

O respeito ao princípio da eficiência, em que se busca, na sinonímia do dicionário Aurélio, ‘ação, força, virtude de produzir um efeito; eficácia’, impediria tornar permanente uma despesa que pode ser temporária, sob pena de afronta, ainda, ao princípio da moralidade. Nas palavras de Ubirajara Custódio, “identifica-se no princípio constitucional da eficiência três ideias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário Público. Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão” (A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210)²²².

A ação foi julgada improcedente, confirmando-se a constitucionalidade da lei com referência à possibilidade de contratação temporária pelo IBGE para atender a necessidades de trabalho periódicas.

No acórdão da ADI nº 890 / DF, que trata de tema similar, referente à inconstitucionalidade de lei distrital que permite contratação temporária, o Min. Maurício Corrêa refere que a alocação de servidores contratados temporariamente em serviços permanentes ou previsíveis ocasiona “ineficiência administrativa”, uma vez que a natureza desses serviços permite planejamento. Eficiência, portanto, parece ter sentido de planejamento da atividade administrativa. Nos termos do voto:

²²² STF, **ADI 3386 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 14.4.2011, p. 16.

Com efeito, a cláusula constitucional autorizadora destina-se exclusivamente – e aqui a interpretação restritiva se impõe – aos casos em que comprovadamente haja necessidade temporária de pessoal. Tal situação não abrange aqueles serviços permanentes que estão a cargo do Estado nem aqueles de natureza previsível, para os quais a Administração Pública deve alocar, de forma planejada, os cargos públicos para isso suficientes, a serem providos pela forma regular do concurso público, sob pena de desídia e ineficiência administrativa²²³.

A ação foi julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei, que tinha por objeto contratar servidores em regime temporário para funções de caráter não temporário.

No acórdão da ADPF nº 341 MC-Ref / DF, que estabelece regime de transição para novas regras de financiamento público de ensino superior, o Min. Luis Roberto Barroso atribui à eficiência o sentido adoção, dentre medidas alternativas – exigência ou não de média no ENEM como critério de seleção –, daquela que tenha melhores condições de produzir os resultados buscados – no caso, o resultado de graduação de alunos em nível superior:

Além disso, é inegável que a exigência de média superior a 450 pontos e de nota superior a zero na redação do ENEM é absolutamente razoável como critério de seleção dos estudantes que perceberão financiamento público para custeio de seu acesso ao ensino superior. Afinal, os recursos públicos – limitados e escassos – devem se prestar a financiar aqueles que têm melhores condições de aproveitamento. Trata-se, portanto, de exigência que atende aos imperativos de moralidade, impessoalidade e eficiência a que se submete a Administração Pública (art. 37, CF)²²⁴.

A cautelar foi concedida para estabelecer o regime de transição.

São, portanto, 4 (quatro) os sentidos²²⁵ de eficiência e 4 (quatro) os sentidos de eficiência e economicidade inferidos dos acórdãos sobre o tema do servidor público e sobre o subtema do concurso público:

- a) Eficiência:
 - a. Capacitação técnica dos servidores públicos;
 - b. Adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a realizar o mesmo resultado de medida mais dispendiosa;
 - c. Planejamento da atividade administrativa; e

²²³ STF, **ADI 890 / DF**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 11.9.2003, p. 10.

²²⁴ STF, **ADPF 341 MC-Ref / DF**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 27.5.2015, p. 14.

²²⁵ Entendidos como os critérios usados para se considerar que uma conduta ou medida cumpre ou viola o dever de eficiência, incluindo consideração “dos elementos ordenados e da forma como foram relacionados entre si”, como, por exemplo, de meios e de resultados e da relação entre esses elementos (v. p. 23).

- d. Adoção, dentre medidas alternativas, daquela que tenha melhores condições de produzir os resultados buscados.
- b) Eficiência e economicidade:
 - a. Vedação de medidas administrativas dispendiosas que não gerem benefícios de natureza pública;
 - b. Adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a realizar o mesmo resultado de medida mais dispendiosa;
 - c. Utilidade dos resultados da atividade administrativa; e
 - d. Celeridade da atividade administrativa.

3.2.1.2 Nepotismo

Dos 6 (seis) acórdãos sobre nepotismo, 4 (quatro) não trazem informações úteis com referência ao sentido do dever de eficiência. O acórdão do MS nº 24020 / DF, que trata de nepotismo cruzado²²⁶; o acórdão da ADI nº 3745 / GO, que trata da constitucionalidade de dispositivo de lei estadual que excepciona a vedação ao nepotismo²²⁷; o acórdão da ADC nº 12 / DF, que trata da constitucionalidade da Resolução nº 7/2005 do CNJ, que veda o nepotismo no Poder Judiciário²²⁸; e o acórdão do MS nº 28485 / SE, que buscava anular exoneração em vista de suposta não configuração de nepotismo no caso²²⁹; fazem referência apenas ao tipo da norma, assunto que será tratado em capítulo próprio.

Nesses 4 (quatro) acórdãos que não trazem informações úteis quanto ao sentido de eficiência, não se esclarece como esse dever, relacionado nesses acórdãos aos deveres de moralidade, de impessoalidade e de igualdade, seriam cumpridos mediante aplicação da vedação ao nepotismo. Apenas se faz menção a esses deveres para justificar a vedação. Esse registro é necessário neste item porque, nos 2 (dois) acórdãos remanescentes, justifica-se a vedação ao nepotismo mediante comparação com a contratação de servidores por concurso público; entretanto, nem esses 2 (dois) acórdãos nem os outros os 4 (quatro) acórdãos sobre nepotismo foram incluídos no subtema do concurso público.

²²⁶ STF, **MS 24020 / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 6.3.2012.

²²⁷ STF, **ADI 3745 / GO**, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 15.5.2013.

²²⁸ STF, **ADC 12 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 20.8.2008.

²²⁹ STF, **MS 28485 / SE**, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 11.11.2014, pp. 1 e 8.

A não inclusão desses 6 (seis) acórdãos naquele subtema se explica porquanto a quantidade de acórdãos sobre nepotismo é significativa no universo de acórdãos sobre o tema do servidor público, e os acórdãos sobre nepotismo que têm informações úteis sobre o sentido de eficiência, com referência a concurso público, são apenas 2 (dois). Sendo assim, evitou-se, classificar todos os 6 (seis) acórdãos sobre nepotismo em conjunto com os acórdãos sobre concurso público. O sentido de eficiência no subtema do nepotismo, contudo, coincide com sentido de eficiência inferido no subtema do concurso público, conforme se passa a demonstrar.

No acórdão da ADC nº 12 MC / DF, referente a pedido de tutela de urgência para principalmente garantir a produção de efeitos da referida resolução do CNJ, o Min. Ayres Britto, embora mencione os “princípios da ‘economicidade’, ‘eficácia e eficiência’”, sem tratar das distinções entre os termos²³⁰, faz referência, dentre esses três princípios, com relação ao tema do nepotismo, apenas à eficiência, com sentido de capacitação técnica dos servidores públicos, nos seguintes termos:

Em palavras diferentes, é possível concluir que o spiritus rectus da Resolução do CNJ é debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado. Princípios como: (...) II - o princípio da eficiência, a postular o recrutamento de mão-de-obra qualificada para as atividades públicas, sobretudo em termos de capacitação técnica, vocação para as atividades estatais, disposição para fazer do trabalho um fiel compromisso de assiduidade e uma constante oportunidade de manifestação de espírito gregário, real compreensão de que o servidor público é, em verdade, servidor público. Também estes conceitos passam a experimentar bem mais difícil possibilidade de transporte para o mundo das realidades empíricas, se praticadas num ambiente de projeção do doméstico na intimidade das repartições estatais, a começar pela óbvia razão de que já não se tem a necessária isenção, em regra, quando se vai avaliar a capacitação profissional de um parente ou familiar. Quando se vai cobrar assiduidade e pontualidade no comparecimento ao trabalho. Mais ainda, quando se é preciso punir exemplarmente o servidor faltoso (como castigar na devida medida um pai, a própria mãe, um filho, um(a) esposo(a) ou companheiro(a), um(a) sobrinho(a), enfim, com quem eventualmente trabalhe em posição hierárquica superior?). E como impedir que os colegas não-parentes ou não-familiares se sintam em posição de menos obsequioso tratamento funcional? Em suma, como desconhecer que a sobrevivência de uma enfermidade mais séria, um trauma psico-físico ou um transe existencial de membros de u'a mesma família tenda a repercutir negativamente na rotina de um trabalho que é comum a todos? O que já significa a paroquial fusão do ambiente caseiro com o espaço público. Para não dizer a confusão mesma entre tomar posse nos cargos e tomar posse dos cargos, na contra-mão do insuperável conceito de que “administrar não é atividade de quem é senhor de coisa própria, mas gestor de coisa alheia” (Rui Cirne Lima)²³¹.

²³⁰ STF, ADC 12 MC / DF, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 16.2.2006, p. 30.

²³¹ STF, ADC 12 MC / DF, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 16.2.2006, pp. 34-36.

A cautelar foi deferida para que a mencionada resolução do CNJ tivesse produção de efeitos assegurada até o julgamento da ação principal.

No acórdão do RE nº 579951 / RN, referente à desnecessidade de lei formal para aplicar a vedação ao nepotismo nos demais poderes, o Min. Ricardo Lewandowski também faz referência à eficiência com sentido de capacitação técnica dos servidores públicos, em termos de evitar “a lentidão, o descaso, a negligência e a omissão”:

E no mais das vezes, a nomeação de parentes, dada absoluta inapetência destes para o trabalho e o seu completo despreparo para o exercício das funções que alegadamente exercem, vulnera também o princípio da eficiência (...). (...) Eficiência, tal como ensina Odete Medauar, “contrapõe-se a lentidão, o descaso, a negligência, a omissão”, segundo a professora, “características habituais da Administração Pública brasileira”, e que permanecerão, permitindo acrescentar, enquanto perdurar a histórica confusão que os administradores públicos, com honrosas exceções, têm feito entre patrimônio público e privado [MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 4ª. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 152]²³².

Foi dado provimento ao recurso para anular nomeação de servidor, em vista de que a vedação ao nepotismo decorreria, diretamente, do art. 37, *caput*, da CRFB/1988.

Portanto, sobre o tema do servidor público e sobre o subtema do nepotismo, a eficiência tem o sentido de capacitação técnica dos servidores públicos.

3.2.1.3 Diversos

Dos 9 (nove) acórdãos restantes sobre o tema do servidor público, 4 (quatro) não trazem informações úteis com referência ao sentido do dever de eficiência. O acórdão do MS nº 27339 / DF, que trata de impugnação de ato do CNMP que determinou que procuradores de justiça deixassem suas funções em tribunal de contas²³³; o acórdão do RE nº 503436 AgR-segundo / PI, que trata de funções de confiança não ocupadas por servidores do quadro efetivo²³⁴; o acórdão do MS nº 22369 / RJ, que trata de indeferimento de passagem de militar para a reserva

²³² STF, RE 579951 / RN, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 20.8.2008, pp. 18 e 24.

²³³ STF, MS 27339 / DF, Plenário, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 2.2.2009.

²³⁴ STF, RE 503436 AgR-segundo / PI, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 16.4.2013.

em função de posse em cargo público de magistério²³⁵; o acórdão do RE nº 596478 / RR, que trata da obrigação de pagamento de FGTS a trabalhador contratado pela administração pública sem concurso público, quando o contrato é considerado nulo²³⁶; e o acórdão do MS nº 31371 AgR / DF, que trata do direito à indenização referente a férias não gozadas por necessidade de serviço e por exclusivo interesse do Poder Público²³⁷, trazem informações úteis somente com relação ao tipo de norma e à estrutura argumentativa para aplicação da norma, assuntos que serão tratados em capítulo próprio.

No acórdão da AP nº 470 / MG, que trata de crimes contra a administração pública no caso conhecido como “mensalão”, o Min. Joaquim Barbosa, fazendo referência aos princípios da eficiência e da economicidade, sem, contudo, esclarecer como se distinguem entre si, e associando-os ao princípio da moralidade, usa-os como fundamento para afirmar que o valor despendido pela Administração para compras não pode ser a maior que o efetivamente cobrado pelo vendedor, nos seguintes termos:

Se a verba é pública e se destina à compra de determinado bem ou serviço, e se no final o fornecedor resolve cobrar quantia menor do que a prevista inicialmente, a diferença há de ser, necessariamente, restituída aos cofres públicos, e não apropriada pelo particular, que, no caso, foi um mero intermediador do pagamento. É o que decorre dos princípios imperativos da moralidade, da eficiência e da economicidade, que regem os atos da Administração Pública (artigos 37 e 70 da Constituição Federal), e da obrigação de prestar contas, estabelecida no art. 70, caput e parágrafo único, da Constituição da República²³⁸.

²³⁵ STF, MS 22369 / RJ, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 30.9.2004.

²³⁶ STF, RE 596478 / RR, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 13.6.2012.

²³⁷ STF, MS 31371 AgR / DF, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 28.5.2013.

²³⁸ STF, AP 470 / MG, Plenário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 17.12.2012, p. 717. Nesse mesmo acórdão, a Min. Carmen Lúcia mediante citação da obra de Luiz Régis Prado, relaciona a eficiência como uma das condições da “eficácia funcional do Estado”; no entanto, não são dados mais detalhes acerca da distinção entre os termos eficiência e eficácia: “O Ministério Público imputa ao acusado João Paulo Cunha, ainda, o crime de peculato, tipificado no art. 312 do Código Penal: ‘Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa’. Luiz Régis Prado leciona sobre o crime de peculato: ‘No tipo em exame aflora não só o interesse em preservar o patrimônio público, mas principalmente a finalidade de resguardar a probidade administrativa, cuja importância, inclusive, foi cristalizada pela Constituição da República de 1988 (art. 37, caput e § 4º). Não se pode olvidar que a eficácia funcional do Estado depende precipuamente da honestidade e da eficiência com que os agentes públicos atuam no seu mister, já que, como *longa manus* daquele, suas atividades refletem positiva ou negativamente na coletividade, no que tange à formação moral e política dos cidadãos e no respeito que estes devem ter para com os entes públicos, essencial para a própria solidez do Estado Democrático de Direito, planejado pela Constituição da República Federativa do Brasil (...)’ (PRADO, Luiz Régis. Curso de direito penal brasileiro, volume 3: parte especial, arts. 250 a 359-H. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. pp. 392-393)” (STF, AP 470 / MG, Plenário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 17.12.2012, p. 1809).

Nesse caso, portanto, eficiência tem sentido de vedação de conduta lesiva ao patrimônio público.

No acórdão do RE nº 418876 / MT, que trata de condenação criminal e perda de mandato eletivo, o Min. Ayres Britto atribui ao dever de eficiência o sentido de possibilidade fática de exercício de função pública, uma vez que “o princípio da eficiência administrativa estaria vulnerado” pela impossibilidade física de exercício do cargo eletivo, em virtude de prisão²³⁹. Foi negado provimento ao recurso, mantendo-se os efeitos da condenação criminal no sentido da suspensão dos direitos políticos.

No acórdão do RE nº 413478 QO / PR, que trata de questão de ordem para suspender o andamento do recurso extraordinário em questão, em virtude de greve dos advogados públicos federais, o Min. Ayres Britto referiu-se à eficiência no sentido de incremento das condições de trabalho dos servidores públicos:

Senhor Presidente, também já me manifestei nesta Casa no sentido de reconhecer ao art. 37, inciso VII da Constituição, a virtude da auto-aplicabilidade. Justifiquei, na ocasião, em meu voto, dizendo que o direito de greve se insere nos quadros do princípio da eficiência administrativa, ou seja, os servidores entram em greve não para se desgrudarem dos quadros estatais, ao contrário, proclamando que pretendem continuar na condição de servidores, porém, em melhores condições de trabalho para que o princípio da eficiência administrativa seja melhor servido. Então, colocando o direito de greve como instrumento do princípio da eficiência administrativa, eu teria de reconhecer ao inciso VII do art. 37 da Carta Magna não uma norma de eficácia limitada, mas uma norma de eficácia apenas restringível, ou como diz José Afonso da Silva, contida. Enquanto não vier a lei específica, a greve se exercita²⁴⁰.

A questão de ordem foi resolvida no sentido de acolher o pedido formulado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, a fim de suspender o andamento do recurso extraordinário, em vista de que era patrocinado por advogado público.

No acórdão da ADI nº 2979 / ES, que trata da inconstitucionalidade de lei estadual que estabelece critérios para a promoção de policiais militares e de bombeiros, o Min. Cezar Peluso refere-se à eficiência com sentido de capacitação técnica dos servidores públicos, devendo as promoções condicionarem-se “ao preenchimento simultâneo de requisitos, impessoais e severos, de tempo de serviço efetivo, comportamento militar, antecedentes funcionais, condições físicas e aproveitamento em cursos específicos (...)”²⁴¹, os quais “incentivam os

²³⁹ STF, RE 418876 / MT, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 30.3.2004, p. 27.

²⁴⁰ STF, RE 413478 QO / PR, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 22.3.2004, p. 9.

²⁴¹ STF, ADI 2979 / ES, Plenário, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 15.4.2004, p. 8.

servidores, de modo contínuo, ao aperfeiçoamento pessoal e ao eficiente desempenho das atribuições, com óbvio proveito ao serviço e aos interesses públicos”²⁴².

A ação foi julgada parcialmente procedente, para reconhecer a validade dos critérios estabelecidos, condicionando as promoções à existência de cargo vago na classe ou nível superior.

São 3 (três), portanto, os sentidos de eficiência e 1 (um) o sentido de economicidade inferidos dos demais acórdãos sobre o tema do servidor público:

- a) Eficiência:
 - a. Possibilidade fática de exercício de função pública;
 - b. Incremento das condições de trabalho dos servidores públicos; e
 - c. Capacitação técnica dos servidores públicos.
- b) Eficiência e economicidade: vedação de conduta lesiva ao patrimônio público.

3.2.1.4 Sentidos comuns em tema de servidor público

Parece ser possível inferir 5 (cinco) sentidos²⁴³ de eficiência e 5 (cinco) sentidos de eficiência e economicidade com relação ao tema do servidor público:

- a) Eficiência:
 - a. Capacitação técnica dos servidores públicos;
 - b. Incremento das condições de trabalho dos servidores públicos;
 - c. Planejamento da atividade administrativa;
 - d. Adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar que o de medida mais dispendiosa; e
 - e. Adoção, dentre medidas alternativas, daquela que tenha melhores condições de produzir os resultados buscados.
- b) Eficiência e economicidade:

²⁴² STF, **ADI 2979 / ES**, Plenário, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 15.4.2004, p. 8.

²⁴³ Entendidos como os critérios usados para se considerar que uma conduta ou medida cumpre ou viola o dever de eficiência, incluindo consideração “dos elementos ordenados e da forma como foram relacionados entre si”, como, por exemplo, de meios e de resultados e da relação entre esses elementos (v. p. 23).

- a. Vedação de medidas administrativas dispendiosas que não gerem benefícios de natureza pública;
- b. Vedação de conduta lesiva ao patrimônio público.
- c. Adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ao de medida mais dispendiosa;
- d. Utilidade dos resultados da atividade administrativa; e
- e. Celeridade da atividade administrativa.

3.2.2 Serviço público

3.2.2.1 Funcionamento do Poder Judiciário

Dos 8 (oito) acórdãos sobre o funcionamento do Poder Judiciário, 2 (dois) não têm dados úteis para a compreensão do sentido de eficiência. O acórdão do MS nº 27958 / DF, que trata de inamovibilidade de juiz substituto²⁴⁴, e o acórdão da Recl nº 9970 ED-AgR / SP, que trata de cabimento de Reclamação no STF²⁴⁵, trazem informações úteis apenas com relação ao tipo de norma e à estrutura argumentativa para aplicação da norma, assuntos que serão tratados em capítulo próprio.

No acórdão do HC nº 122694 / SP, que trata de prescrição penal, o Min. Marco Aurélio refere-se à eficiência no sentido viabilização material do funcionamento do Estado:

Tendo em conta a prática criminosa, os elementos envolvendo-a, tudo recomenda que o Estado seja eficiente, quer sob o ângulo da polícia, quer sob o ângulo da persecução criminal, e, presentes os elementos do delito, implemente a investigação. Pagam-se tributos suficientes para ter-se o Estado aparelhado. Aparelhado no bom sentido, porque esse vocábulo tem sido utilizado para finalidades espúrias. Aparelhado o Estado no bom sentido, ou seja, para atender aos anseios sociais quanto à paz, quanto à segurança jurídica²⁴⁶.

²⁴⁴ STF, **MS 27958 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 17.5.2012.

²⁴⁵ STF, **Recl 9970 ED-AgR / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 5.6.2012.

²⁴⁶ STF, **HC 122694 / SP**, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 10.12.2014, p. 67

No caso, a ordem foi negada, mantendo-se o entendimento de que não teria ocorrido prescrição.

No acórdão do HC nº 82490 / RN, que trata de execução penal provisória, o Min. Sepúlveda Pertence atribui à eficiência o sentido de celeridade da atividade administrativa – da administração da Justiça, quando se trata do funcionamento do Poder Judiciário:

A crítica ao relator que aplica a jurisprudência do Tribunal, com ressalva de sua firme convicção pessoal em contrário trai a confusão recorrente entre os tribunais e as academias: é próprio das últimas a eternização das controvérsias; a Justiça, contudo, é um serviço público, em favor de cuja eficiência – sobretudo em tempos de congestionamento, como o que vivemos -, a convicção vencida tem muitas vezes de ceder a vez ao imperativo de poupar o pouco tempo disponível para as questões ainda à espera de solução²⁴⁷.

Foi negado provimento ao *habeas corpus*, reconhecendo-se que o princípio constitucional da não culpabilidade não inibe execução provisória de sentença penal condenatória.

No acórdão da ADC nº 19 / DF, que trata de repressão à violência doméstica e da constitucionalidade de aspectos da Lei “Maria da Penha”, a Min. Rosa Weber atribui à eficiência o sentido de vedação de consequências discriminatórias indiretas da atividade administrativa: “A ineficiência seletiva do sistema judicial brasileiro, em relação à violência doméstica, foi tida como evidência de tratamento discriminatório para com a violência de gênero (Cfr. Maria da Penha v. Brasil, §§ 55 e 56)”²⁴⁸.

A ação declaratória foi julgada procedente para reconhecer a constitucionalidade da criação dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher; do afastamento, nos crimes de violência doméstica contra a mulher, da Lei nº 9.099/1995; e da diferenciação entre os gêneros.

No acórdão da ADI nº 4424 / DF, que trata de suposta inconstitucionalidade do aspecto público e incondicionado da ação penal relacionada aos crimes de violência doméstica, o Min. Luiz Fux refere-se à eficiência com sentido de celeridade da atividade administrativa e de favorecimento do acesso à Justiça:

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX – Aqui eu faço, exatamente, uma digressão sobre esse tema, que todos os Senhores já conhecem, e até um paralelismo, Ministro Ayres Britto, porque veja o seguinte. Quando o artigo 37 da Constituição Federal exige uma administração eficiente, isso também, de

²⁴⁷ STF, HC 82490 / RN, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29.10.2002, pp. 1 e 11.

²⁴⁸ STF, ADC 19 / DF, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 9.2.2012, p. 19.

alguma forma, atinge o Poder Judiciário, porque o Poder Judiciário se incumbe da administração da Justiça. Como é que vamos garantir um acesso a uma ordem jurídica justa, se vamos criar um obstáculo para que a mulher ofereça a sua notícia ou tenha a tutela dos seus direitos empreendida pelo Poder Judiciário? Por outro lado, não se pode imaginar o respeito à cláusula pétrea da duração razoável dos processos se o Poder Judiciário não for efetivamente um poder eficiente. Por essas razões, Senhor Presidente, trago aqui uma série de argumentos. Evidentemente que hoje a teoria argumentativa é muito importante para sopesar uma questão desta. Como Vossa Excelência mesmo trouxe à baila, é uma questão que pode gerar perplexidade, senão vai ficar pior o panorama, ou melhor, mas, de qualquer maneira, amanhã, os jornais já estarão noticiando, aos ofensores, que se eles perpetrarem qualquer violência, o problema será único e exclusivamente deles. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – É uma inibição. O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Exatamente, porque a ofendida não poderá retratar-se daquela ação penal que não pertence mais a ela, mas uma ação penal pública. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Não se exigirá que se exponha, representando contra o agressor. O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - De sorte, Senhor Presidente, que eu vou fazer a juntada do voto por escrito, mas acompanho integralmente o voto do eminente Ministro Marco Aurélio, com as observações diminutas que ora lancei²⁴⁹.

A ação direta foi julgada procedente para, “dando interpretação conforme aos artigos 12, inciso I, e 16, ambos da Lei nº 11.340/2006, assentar a natureza incondicionada da ação penal em caso de crime de lesão, pouco importando a extensão desta, praticado contra a mulher no ambiente doméstico”.

No acórdão do RE nº 631240 / MG, que trata da necessidade de requerimento prévio de concessão de benefício previdenciário que caracterize pretensão resistida, para caracterizar interesse de agir contra a Previdência Social, o Min. Luis Roberto Barroso, embora faça referência aos princípios da eficiência e da economicidade, não os distingue, atribuindo-lhes o sentido de vedação de medidas administrativas que não tenham condições de produzir resultados – no caso, vedação ao “prosseguimento de processos que, de plano, revelem-se inúteis, inadequados ou desnecessários”:

Como se percebe, o interesse em agir é uma condição da ação essencialmente ligada aos princípios da economicidade e da eficiência. Partindo-se da premissa de que os recursos públicos são escassos, o que se traduz em limitações na estrutura e na força de trabalho do Poder Judiciário, é preciso racionalizar a demanda, de modo a não permitir o prosseguimento de processos que, de plano, revelem-se inúteis, inadequados ou desnecessários. Do contrário, o acúmulo de ações inviáveis poderia comprometer o bom funcionamento do sistema judiciário, inviabilizando a tutela efetiva das pretensões idôneas²⁵⁰.

²⁴⁹ STF, **ADI 4424 / DF**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 9.2.2012, pp. 52-53.

²⁵⁰ STF, **RE 631240 / MG**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 27.8.2014, pp. 13-14.

Foi dado parcial provimento ao recurso, reconhecendo a necessidade de requerimento prévio, mas estabelecendo-se regra de transição para ações similares em curso nas instâncias inferiores.

No acórdão do MS nº 27621 / DF, que trata da impugnação de norma do CNJ que determina que juízes com função executiva se devam cadastrar no sistema BACEN JUD²⁵¹, a Min. Carmen Lúcia, em voto vencido, relaciona o princípio da eficiência aos princípios da celeridade e da razoável duração do processo, no entanto não esclarece o sentido dessas normas²⁵². O termo economicidade, por sua vez, é relacionado com os termos efetividade, celeridade e racionalidade, carecendo também de distinção dos seus significados²⁵³.

O Min. Ayres Britto, nesse acórdão, atribui ao princípio da eficiência o sentido de efetividade da prestação jurisdicional. Dado que não atribui sentido especial a efetividade, pode-se entender que teria sentido de livre produção de efeitos das decisões judiciais:

*Senhor Presidente, eu também, com a devida vênia da Relatora, acompanho a divergência inaugurada pelo Ministro Lewandowski, entendendo que se trata de uma política pública judiciária, legitimamente traçada pelo CNJ no uso das suas competências constitucionais de velar pela efetividade da jurisdição, que é o êmulo do princípio da eficiência no Direito Administrativo. O princípio da eficiência que está na cabeça do art. 37, a propósito da Administração Pública, se traduz no âmbito da prestação jurisdicional, no princípio da efetividade da prestação*²⁵⁴.

O Min. Luiz Fux, em voto vencido nesse mesmo acórdão, atribui a eficiência o sentido de celeridade da atividade administrativa:

²⁵¹ Sistema de execução de decisões com relação a dados bancários.

²⁵² “Ainda que se reconheça como auspiciosa a iniciativa do Conselho Nacional de Justiça em estimular a concretização dos princípios da eficiência, celeridade e duração razoável do processo, a atividade administrativa daquele Conselho não pode transmutar-se em atividade legiferante a ponto dar ao fomento ares de imposição” (STF, MS 27621 / DF, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 7.12.2011, p. 12).

²⁵³ “Se o legislador, ao disciplinar a penhora de dinheiro, previu que a requisição de informações sobre a existência de depósitos ou aplicações financeiras em nome do executado poderia ser feita pelo magistrado por outro meio que não o eletrônico, pois esse é apenas preferencial, a adoção do meio eletrônico, embora recomendável em razão de sua eficácia e celeridade, não se afigura obrigatória. É certo que os magistrados devem pautar sua atuação na busca da efetividade da prestação jurisdicional, na racionalidade, na celeridade e na economicidade dos atos processuais e, para isso, devem se valer dos recursos tecnológicos que estiverem à sua disposição. Contudo, a escolha entre os meios disponíveis compete exclusivamente ao magistrado, exceto quando a lei determinar expressamente o procedimento a ser seguido. Isso não ocorre na espécie vertente, pois a lei utilizou o termo ‘preferencialmente’” (STF, MS 27621 / DF, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 7.12.2011, p. 10).

²⁵⁴ STF, MS 27621 / DF, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 7.12.2011, p. 40.

Senhor Presidente, assim como Vossa Excelência, nós somos juízes de carreira; nós não pegamos essa época da penhora on line de quantia certa, mas é a melhor penhora que tem, porque evita a expropriação, o dinheiro entregue para o credor. É a melhor penhora que tem, e é o que tem dado muito certo. O problema é o seguinte: procurei ouvir os juízes exatamente para não cair nessa armadilha da eficiência. O que ocorre? Nós sabemos, isso não é tarefa para juiz ficar preenchendo formulário a cada penhora on line que ele faz, em primeiro lugar. Diz que toma um tempo imenso, o formulário é enorme²⁵⁵.

Foi denegada a segurança no caso, entendendo-se que o ato do CNJ seria meramente regulamentar, não tendo sido exarado em exorbitância de suas competências.

São, portanto, 5 (cinco) os sentidos de eficiência e 1 (um) o sentido de eficiência e economicidade inferidos dos acórdãos sobre o tema do serviço público e sobre o subtema do funcionamento do Poder Judiciário:

- a) Eficiência:
 - a. Viabilização material do funcionamento do Estado;
 - b. Celeridade da atividade administrativa;
 - c. Vedação de consequências discriminatórias indiretas da atividade administrativa;
 - d. Favorecimento do acesso à Justiça; e
 - e. Livre produção de efeitos das decisões judiciais.
- b) Eficiência e economicidade: vedação de medidas administrativas que não tenham condições de produzir resultados.

3.2.2.2 Dispensa de licitação

Dos 4 (quatro) acórdãos sobre dispensa de licitação, 2 (dois) não têm informações úteis para a compreensão do sentido de eficiência. O acórdão do Inq nº 2482 / MG, que trata de crime

²⁵⁵ STF, **MS 27621 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 7.12.2011, p. 17. Além disso, o Min. relaciona eficiência e efetividade, no entanto não distingue os significados desses termos: “Então, o argumento de Vossa Excelência prova demais, ou seja, a penhora em dinheiro é a melhor penhora que tem porque não tem que haver expropriação de bem nenhum. Automaticamente passado o prazo dos embargos, entrega o dinheiro ao credor exequente, e está resolvida a execução. O problema é que, para fazer a penhora mais eficiente, mais efetiva, que é essa penhora do Bacen Jud, o juiz é que tem que preencher todo o formulário; por isso é que tem que estar cadastrado” (STF, **MS 27621 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 7.12.2011, p. 36).

de dispensa irregular de licitação²⁵⁶, e o acórdão do MS nº 25855 / DF, que trata da caracterização de entidade de prestação de assistência suplementar à saúde como entidade de autogestão, a autorizar dispensa de licitação para que órgãos da administração federal possam com ela celebrar convênios²⁵⁷, trazem informações úteis apenas com referência ao tipo de norma e à estrutura argumentativa para aplicação da norma, assuntos que serão tratados em capítulo próprio.

No acórdão da ADI nº 1923 MC / DF, que trata da inconstitucionalidade da lei que cria as Organizações Sociais (OS) e da disposição que dispensa licitação para que celebrem contratos, o Min. Gilmar Mendes, atribui à eficiência o sentido de flexibilização de procedimentos, nos seguintes termos:

Esse novo modelo de administração gerencial realizado por entidades públicas, ainda que não estatais, está voltado mais para o alcance de metas do que para a estrita observância de procedimentos. A busca da eficiência dos resultados, por meio da flexibilização de procedimentos, justifica a implementação de um regime todo especial, regido por regras que respondem a racionalidades próprias do direito público e do direito privado²⁵⁸.

A cautelar foi indeferida, mantendo-se os efeitos da lei até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade. Essa ação foi julgada em definitivo no acórdão da ADI nº 1923 / DF. Nesse acórdão, o Min. Luiz Fux atribui ao dever de eficiência, associado aos princípios da publicidade, da moralidade e da impessoalidade, o sentido de adoção de critérios objetivos de contratação pela Administração:

“A previsão de competência discricionária no art. 2º, II, da Lei nº 9.637/98 no que pertine à qualificação tem de ser interpretada sob o influxo da principiologia constitucional, em especial dos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput). É de se ter por vedada, assim, qualquer forma de arbitrariedade, de modo que o indeferimento do requerimento de qualificação, além de pautado pela publicidade, transparência e motivação, deve observar critérios objetivos fixados em ato regulamentar expedido em obediência ao art. 20 da Lei nº 9.637/98, concretizando de forma homogênea as diretrizes contidas nos inc. I a III do dispositivo. (...) Diante, porém, de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado, impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e

²⁵⁶ STF, **Inq 2482 / MG**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 15.11.2011.

²⁵⁷ STF, **MS 25855 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 20.3.2013.

²⁵⁸ STF, **ADI 1923 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 1.8.2007, p. 110.

pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública (CF, art. 37, caput)”²⁵⁹.

No mesmo sentido, o voto do Min. Carlos Ayres Britto, associando, contudo, indistintamente, eficiência e economicidade:

“É preciso, porém, fazer a seguinte ressalva: a desnecessidade do procedimento licitatório: (...) b) não libera a Administração da rigorosa observância dos princípios constitucionais da publicidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e, por conseguinte, da garantia de um processo objetivo e público para a qualificação das entidades como organizações sociais e sua específica habilitação para determinado ‘contrato de gestão’. (...) sem a realização de um processo público e objetivo para a celebração do contrato de gestão – não, necessariamente, de um processo licitatório –, resultariam inobservados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade e isonomia”²⁶⁰.

O Min. Ayres Britto também atribui à eficiência o sentido de viabilização da controlabilidade dos atos da Administração:

“Contudo, tal dispositivo só pode ser interpretado, à luz do texto constitucional, como deferindo o manuseio da discricionariedade com o respeito aos princípios que regem a administração pública, previstos no caput do art. 37 da CF, em especial os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dos quais decorre o dever de motivação dos atos administrativos, como elemento da necessária controlabilidade dos atos do poder público”²⁶¹. (p. 70).

A ação foi julgada parcialmente procedente apenas para conferir interpretação conforme a CRFB/1988 à lei das OS e ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/1993, especialmente para exigir critérios objetivos de contratação, mantendo vigente, em síntese, o instituto das organizações sociais e seu modo de funcionamento.

São, portanto, 2 (dois) os sentidos de eficiência e 2 (dois) os sentidos de eficiência e economicidade inferidos dos acórdãos sobre o tema do serviço público e sobre o subtema do funcionamento do Poder Judiciário:

a) Eficiência:

a. Flexibilização de procedimentos; e

²⁵⁹ STF, **ADI 1923 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 16.4.2015, pp. 5 e 6.

²⁶⁰ STF, **ADI 1923 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 16.4.2015, pp. 36 e 43.

²⁶¹ STF, **ADI 1923 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 16.4.2015, p. 70.

- b. Adoção de critérios objetivos de contratação pela Administração;
- b) Eficiência e economicidade:
 - a. Adoção de critérios objetivos de contratação pela Administração; e
 - b. Viabilização da controlabilidade dos atos da Administração.

3.2.2.3 Sistema eleitoral

Dos 3 (três) acórdãos sobre sistema eleitoral, apenas 1 (um) não tem informações úteis para a compreensão do sentido de eficiência. O acórdão da ADI nº 4467 MC / DF, que trata da inconstitucionalidade da obrigação de mostrar identidade e título de eleitor, concomitantemente, no momento da votação²⁶², traz informações apenas com referência ao tipo de norma, assunto que será tratado em capítulo próprio.

No acórdão da ADI nº 4543 MC / DF, que trata da inconstitucionalidade de dispositivo legal que possibilitava identificação de voto e fraude, a Min. Carmen Lúcia refere-se à eficiência e à economicidade separadamente, mas ambas parecem formar o sentido de adoção de medida administrativa menos dispendiosa – voto eletrônico –, quando seja apta a ter resultado idêntico ou melhor – realização de eleições – que o de medida mais dispendiosa – voto impresso –, nos seguintes termos:

Se adotada a metodologia impressa, pelo estudo da Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade – SOF do TSE, o custo do voto seria impactado em: a) aquisição de netbooks para separação das máquinas de votar e identificar o eleitor – acréscimo de R\$ 350 milhões e impacto adicional de R\$ 2,58 por eleitor; b) aquisição de Módulos Impressores Externos – MIEs – acréscimo de R\$ 316 milhões e impacto adicional de R\$ 2,33; e c) aquisição de materiais de consumo para impressão do voto – acréscimo de R\$ 15 milhões e impacto adicional de R\$ 0,11 por eleitor. Cálculo aproximado e preliminar, desprezando-se, por exemplo, as despesas de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, o custo do voto aumentaria em mais de 140% e a Justiça Eleitoral precisaria de quase um bilhão de reais a mais para a realização das eleições, o que demonstra que o voto impresso, além de desconsiderar o ponto constitucional sensível do segredo, que pode ficar comprometido, também não guarda harmonia com os princípios da eficiência administrativa (art. 37 da Constituição), em razão dos seus índices dificultadores orçamentários, logísticos, operacionais, ensejando o aumento de fraudes e do tempo de votação e de apuração das eleições. Tanto lesaria os princípios da economicidade a ser considerado nos gastos públicos

²⁶² STF, ADI 4467 MC / DF, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 30.9.2010.

(art. 70 da Constituição brasileira) e, ainda, da eficiência no cuidado da coisa pública em busca de idêntico e melhor resultado (art. 37 da Constituição)²⁶³.

Foi deferida a cautelar para suspender a eficácia do dispositivo, até o julgamento definitivo da ação direta.

No acórdão da ADI nº 2306 / DF, que trata da inconstitucionalidade de lei que anistia multas eleitorais aplicadas a eleitores e a membros de mesas receptoras, o Min. Marco Aurélio, em voto vencido, atribui à eficiência o sentido de vedação de incentivos contrários ao funcionamento do Estado. No caso, segundo o ministro, os princípios da moralidade e da eficiência seriam violados pela lei que concede a anistia, porque minorariam o aspecto coercitivo das multas:

Busca-se esse aperfeiçoamento, a manutenção do que denomino como freios inibitórios. Daí o caráter coercitivo da multa. (...) Tenho como envolvido – perdoem-me aqueles que entendem de forma diversa – o princípio da moralidade conjugado, no artigo 37 da Carta da República, com o princípio da eficiência do próprio Estado em atuação de maior importância, porque, repito, está ligada àqueles que dirigirão os destinos do Estado²⁶⁴.

A ação direta foi julgada improcedente, tendo-se reconhecido a constitucionalidade da lei estabelecadora das anistias.

São, portanto, 1 (um) o sentido de eficiência e 1 (um) o de eficiência e economicidade inferidos dos acórdãos sobre o tema do serviço público e sobre o subtema do sistema eleitoral:

- a) Eficiência: vedação de incentivos contrários ao funcionamento do Estado.
- b) Eficiência e economicidade: adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado idêntico ou melhor que o de medida mais dispendiosa.

3.2.2.4 Diversos

Dos 5 (cinco) demais acórdãos sobre serviço público, 2 (dois) não têm informações úteis para a compreensão do sentido de eficiência. Os acórdãos do SL nº 885 AgR / SP, que trata de

²⁶³ STF, **ADI 4543 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 19.10.2011, pp. 19-20.

²⁶⁴ STF, **ADI 2306 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 21.3.2002, pp. 31-32.

suspensão de liminar que determinou a suspensão da execução de contrato administrativo²⁶⁵, e do HC nº 84367 / RJ, que trata de omissão em prestar informações requisitadas pelo Ministério Público em inquérito civil referente a prestadora de serviço público²⁶⁶, trazem informações úteis apenas com referência ao tipo de norma em que o dever de eficiência se classifica, assunto que será tratado em capítulo próprio.

No acórdão da ADPF nº 46 / DF, que trata do monopólio do serviço postal pela ECT, o Min. Marco Aurélio, em voto vencido, atribui à eficiência o sentido de correção de falhas de mercado²⁶⁷. Nos termos do voto:

É preciso ressaltar que a reconstrução do papel do Estado brasileiro envolve a superação de falsos dilemas, como o que levava a optar necessariamente pelo maniqueísmo entre serviço público e atividade econômica, como se uma atividade não pudesse correlacionar, ao mesmo tempo, os dois conceitos. Cumpre dissipar a ilusão de que os direitos fundamentais somente são observados se houver a preservação do Estado interventor. O Estado deve atuar, sim, mas de maneira subsidiária, de forma a assegurar boas condições para o crescimento da economia e o melhor desenvolvimento das capacidades de cada indivíduo, garantindo igualdade de oportunidades e viabilizando os deveres de continuidade, de universalidade e de eficiência na obtenção de serviços públicos. Abandonemos o conceito de Estado burocrático, formalista, exageradamente apegado aos meios, extremamente rígido, instituído no Brasil na década de 30 para fazer oposição ao Estado patrimonialista e que atendeu à proposta de dominação racional-legal idealizada por Max Weber. Adotemos o modelo de Estado gerencial, em vigor nos países escandinavos, na Inglaterra, na Austrália, como aquele que busca resultados, concede autonomia aos agentes, descentraliza poderes, muito mais do que a mera observância de regras. Nesse sentido, atender ao princípio da subsidiariedade significa dizer que o que possa ser realizado de maneira satisfatória pelas empresas privadas não deve ser assumido pelo Estado. A eficiência do Poder Público, então, será dimensionada não pelo número de atividades que preste diretamente à população, mas na medida em que consiga manter o mercado plenamente saudável para a livre iniciativa e a livre concorrência das empresas privadas. Nessa toada, a atuação do Estado na atividade econômica deverá ocorrer apenas quando esta se mostrar falha, ou insuficiente, de modo que o Poder Público aja de maneira a corrigir as imperfeições que o mercado sozinho não for capaz de digerir. Quando o cumprimento pela livre iniciativa se mostrar imperfeito, como, por exemplo, quando não atender às necessidades de universalização do serviço, deverá o Estado intervir, para garantir-lhe a manutenção de forma adequada a todos os cidadãos. Nesse sentido, valiosas

²⁶⁵ STF, **SL 885 AgR / RJ**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 21.11.2015.

²⁶⁶ STF, **HC 84367 / RJ**, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 9.11.2004.

²⁶⁷ Falhas de mercado consistem em hipóteses que contradizem as premissas do funcionamento de um mercado de concorrência perfeita, em que nenhum dos agentes tem poder de mercado, as dotações de direitos são claras, os agentes são perfeitamente informados acerca dos bens e dos direitos que compõem esses mercados e a transação desses bens e direitos ocorre de maneira desembaraçada e sem custos. São tipos de falhas de mercado, por exemplo, os monopólios e monopsonios, os oligopólios e oligopsonios, a assimetria de informação entre negociantes e os custos de transação, dentre outros. Para noções introdutórias sobre o tema, cf.: SEIDENFELD, Mark. **Microeconomic predicates to law and economics**. Cincinnati: Anderson Pub. Co., 1996, pp. 61-68; e MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. Rio de Janeiro: Campus, 2009, p. 157.

são as lições extraídas de obra do professor Juan Carlos Cassagne: “A instituição dos monopólios em matéria dos chamados serviços públicos, industriais ou comerciais, contradiz abertamente o princípio da subsidiariedade, que legitima a gestão [estatal] e, ao mesmo tempo, desemboca em um sistema de alto custo social, já que as formas monopolísticas de prestação desses serviços públicos geram uma ineficiência natural que chega a resistir até às mudanças tecnológicas, à racionalização do serviço e à seleção de pessoal”²⁶⁸.

A arguição foi julgada improcedente, tendo-se entendido que o monopólio dos serviços postais pela ECT não afronta preceitos constitucionais.

No acórdão da ADI nº 3944 / DF, que trata da inconstitucionalidade de dispositivos do decreto que instituiu o Sistema Brasileiro de Televisão Digital, o Min. Ayres Britto atribui à eficiência o sentido promoção da atualidade e da continuidade do serviço público.

Segundo o ministro, os dispositivos impugnados, referentes à concessão temporária de mais um canal às concessionárias, para veicularem a mesma programação pelas vias analógica e digital, realizariam o dever de eficiência:

A norma inscrita no art. 7º do Decreto 5.820/2006 (e também nos arts. 8ª a 10) cuida de autorização de uso do espectro de radiofrequências, e não de outorga de concessão do serviço público de radiodifusão de sons e imagens. O que se deu, na verdade, foi o seguinte: diante da evolução tecnológica, e para a instituição no país da tecnologia digital de transmissão de sons e imagens, sem interrupção da transmissão de sinais analógicos, fez-se imprescindível a consignação temporária de mais um canal às atuais concessionárias do serviço de radiodifusão de sons e imagens. Isso para que veiculassem, simultaneamente, a mesma programação nas tecnologias analógica e digital. Tratou-se de um ato do Presidente da República com o objetivo de manter um serviço público adequado, tanto no que se refere à sua atualidade quanto no tocante à sua continuidade. Ato por isso mesmo serviente do princípio constitucional da eficiência no âmbito da Administração Pública. (...) Não sendo mais adequado um serviço de radiodifusão de sons e imagens que se utilize de transmissão de sinais analógicos, necessária a utilização da tecnologia digital (atualidade), não merecendo tal qualificação, porém, um serviço tecnologicamente “de ponta” que não esteja ao alcance de grande parte da população brasileira, imperiosa a transmissão simultânea em ambas as tecnologias, durante um período de transição (continuidade)²⁶⁹.

No mesmo sentido, votou a Min. Carmen Lúcia:

E como o Ministro-Relator, também julgo improcedente a ação. Primeiro, porque acho que não há outro serviço que se tenha iniciado a partir do que decretado. Até lembraria que em todo trabalho de Direito Administrativo sobre

²⁶⁸ STF, **ADPF 46 / DF**, Plenário, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 5.8.2009, pp. 47-51.

²⁶⁹ STF, **ADI 3944 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 5.8.2010, pp. 2-3 e 22.

concessão e permissão de serviço público se dá como exemplo o que ocorreu em 1881 em Campos. Em 1789, Thomas Edison cria a lâmpada incandescente; o serviço público de iluminação era a gás, e se determinou então que os mesmos concessionários tivessem a obrigação de passar a fazer a mudança para a iluminação elétrica. Este exemplo é citado pelos administrativistas exatamente para demonstrar que, quando o serviço público precisa ser prestado com mais eficiência em benefício do interesse público (...), o poder público tem a obrigação de determinar e o concessionário de aceitar. É também o entendimento do que significa a expressão, hoje constitucionalmente aproveitada no artigo 175 da Constituição, como serviço adequado²⁷⁰.

A ação direta foi julgada improcedente, tendo-se reconhecido a constitucionalidade do decreto.

No acórdão do RE nº 658570 / MG, que trata de “atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”, o Min. Marco Aurélio, votando pelo parcial provimento do recurso, para restringir as atribuições da guarda municipal, em tema de fiscalização e controle de trânsito, “aos casos em que existir conexão entre a atividade a ser desempenhada e a proteção de bens, serviços e equipamentos municipais”, atribui a eficiência o sentido de vedação à sobreposição de competências:

Por conta dos limites à atuação da guarda municipal em matéria de trânsito, afasto a alegação de contrariedade ao princípio da eficiência. As atribuições da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS, ao menos sob a perspectiva constitucional, não se reduzem à proteção de bens, serviços e instalações municipais, no que não haveria sobreposição de funções entre as duas instituições²⁷¹.

Nesse mesmo acórdão, o Min. Luis Roberto Barroso, votando pelo desprovimento do recurso, para considerar legítimo o exercício, pelas guardas municipais, do poder de polícia de trânsito, inclusive pela aplicação de multa, atribui à eficiência o sentido de flexibilização de competências:

Deve-se interpretar o preceito sistematicamente, à luz, sobretudo, do princípio constitucional da eficiência, considerando-se as diferentes realidades sociais e orçamentárias dos Estados e Municípios brasileiros. Assim, o art. 144, §10, da CF exigiria tão-somente o exercício da função de agente de trânsito por agente público – e, nesse sentido, estruturado em carreira. A escolha de qual carreira do serviço público contemplará as funções de agente de trânsito fica a cargo do legislador estadual e municipal, sendo perfeitamente possível

²⁷⁰ STF, **ADI 3944 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 5.8.2010, p. 27.

²⁷¹ STF, **RE 658570 / MG**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 6.8.2015, p. 22.

*recair, nessa última hipótese, sobre a guarda municipal, como, aliás, é comum no país*²⁷².

O recurso foi desprovido por maioria, nos termos do voto do Min. Barroso.

Portanto, são 4 (quatro) os sentidos de eficiência inferidos dos demais acórdãos sobre o tema do serviço público:

- a) Correção de falhas de mercado;
- b) Promoção da atualidade e da continuidade do serviço público;
- c) Vedação à sobreposição de competências; e
- d) Flexibilização de competências.

3.2.2.5 Sentidos comuns em tema de serviço público

Parece ser possível inferir 9 (nove) sentidos²⁷³ de eficiência e 2 (dois) sentidos de eficiência e economicidade com relação ao tema do serviço público:

- a) Eficiência:
 - a. Viabilização material do funcionamento do Estado;
 - b. Livre produção de efeitos das decisões judiciais;
 - c. Correção de falhas de mercado;
 - d. Celeridade da atividade administrativa;
 - e. Flexibilização de procedimentos;
 - f. Flexibilização de competências.
 - g. Vedação à sobreposição de competências;
 - h. Adoção de critérios objetivos de contratação pela Administração;
 - i. Vedação de consequências discriminatórias indiretas da atividade administrativa;
 - j. Vedação de incentivos contrários ao funcionamento do Estado;
 - k. Promoção da atualidade e da continuidade do serviço público; e
 - l. Favorecimento do acesso à Justiça.

²⁷² STF, **RE 658570 / MG**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 6.8.2015, p. 41.

²⁷³ Entendidos como os critérios usados para se considerar que uma conduta ou medida cumpre ou viola o dever de eficiência, incluindo consideração “dos elementos ordenados e da forma como foram relacionados entre si”, como, por exemplo, de meios e de resultados e da relação entre esses elementos (v. p. 23).

b) Eficiência e economicidade:

- a. Vedação de medidas administrativas que não tenham condições de produzir resultados;
- b. Adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado idêntico ou melhor que o de medida mais dispendiosa.
- c. Adoção de critérios objetivos de contratação pela Administração; e
- d. Viabilização da controlabilidade dos atos da Administração.

3.2.3 Finanças públicas

3.2.3.1 Sigilo financeiro

Os 3 (três) acórdãos sobre sigilo financeiro não tem informações úteis para a compreensão do sentido do dever constitucional de eficiência. O acórdão do MS nº 33340 / DF, que trata de sigilo, em face do TCU, de operações realizadas entre o BNDES ou o BNDESPAR e pessoas de direito privado²⁷⁴; o acórdão do MS nº 28178 / DF, que trata de sigilo de documentos referentes a verbas indenizatórias para exercício de atividade parlamentar²⁷⁵; e o acórdão do ARE nº 652777, que trata de divulgação de vencimentos de servidores²⁷⁶, fazem referência, apenas, ao tipo de norma e à estrutura argumentativa para aplicação da norma, assuntos que serão tratados em capítulo próprio.

3.2.3.2 Compensação tributária

Nos 2 (dois) acórdãos referentes a compensação tributária, que tratam da inconstitucionalidade da EC nº 62/2009, que modificou o regime jurídico dos precatórios

²⁷⁴ STF, **MS 33340 / DF**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 26.5.2015.

²⁷⁵ STF, **MS 28178 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 4.3.2015.

²⁷⁶ STF, **ARE 652777 / SP**, Plenário, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 23.4.2015.

devidos pela Fazenda Pública, o Min. Luiz Fux, fazendo referência à expressão “boa gestão”, atribuindo ao termo o sentido de “devido planejamento orçamentário e racionalidade gerencial”²⁷⁷, atribui à eficiência o sentido de celeridade da atividade administrativa:

*Assim, o índice eleito não recompõe o poder aquisitivo da moeda, caracterizando-se violação à isonomia (CF, art. 5º, caput) diante da utilização, pelo Poder Público, da taxa SELIC para os seus créditos, afirmando-se, ainda, que tal regime ensejará a ineficiência e a imoralidade administrativas (CF, art. 37, caput), na medida em que estimulará condutas protelatórias do Poder Público para que se beneficie economicamente da discussão judicial*²⁷⁸.

O Min. Dias Toffoli, em votos vencidos nesses mesmos acórdãos, atribui o mesmo sentido a eficiência, além de atribuir ao termo o sentido de adoção de medida administrativa menos dispendiosa – novo regime –, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor – pagamento dos precatórios – que o de medida mais dispendiosa – regime anterior:

Por fim, quanto à questionada e polêmica previsão de leilão para pagamento de precatórios (§ 9º do art. 97 do ADCT), de início, é importante considerarmos que se trata de alternativa mais benéfica tanto para os credores como para o poder público que o conhecido “mercado paralelo dos precatórios”. Com efeito, viabiliza-se solução mais eficiente que os caminhos heterodoxos que já se fazem presentes na nossa realidade. (...) Assim sendo, a modalidade de leilão, assim como os acordos diretos com os credores, viabilizará, com respeito ao princípio da autonomia da vontade e da isonomia entre os credores, o pagamento de um maior número de precatórios com um menor ônus para o poder público, sem falar que se trata de alternativa a credores com necessidade financeira imediata, que tenham pressa em receber os valores. Com efeito, trata-se de mecanismo que viabiliza oficialmente que credores recebam mais rapidamente o seu crédito, com segurança jurídica e com menor deságio. Além disso, nesse caso, ambas as partes – credor e devedor – são beneficiadas: ganham os credores que receberão mais prontamente seus créditos, ainda que com deságio; e ganham os entes estatais com o aceleração do ritmo de pagamento das dívidas. (...) Dessa forma, entendo que esses mecanismos, ao lado da hipótese de pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, atendem, em última análise, o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, CF/1988),

²⁷⁷ “Daí que as condenações pecuniárias impostas ao Estado somente serão cumpridas no exercício financeiro seguinte àquele em prolatadas, e mesmo assim se apresentadas ao Presidente do Tribunal até julho do ano em questão. Do contrário, se apresentadas em momento posterior, serão incluídas no orçamento do segundo exercício seguinte àquele em que tomadas. Prestigia-se, sob este ângulo, a boa gestão dos serviços públicos, criando espaço suficiente para o devido planejamento orçamentário e a racionalidade gerencial da esfera pública” (STF, **ADI 4425 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013, p. 109; STF, **ADI 4357 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013, pp. 120-121).

²⁷⁸ STF **ADI 4425 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013, p. 81; STF, **ADI 4357 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013, p. 95.

*constituindo meio hábil e menos gravoso para o pagamento de débitos públicos*²⁷⁹.

Também nesses acórdãos, o Min. Joaquim Barbosa atribui à eficiência o sentido de celeridade da atividade administrativa:

*A meu sentir, impor aos credores que aguardem lapso temporal equivalente à expectativa de vida média do brasileiro (IBGE/2011) retira por completo a confiança na Jurisdição e sua efetividade (arts. 2º e 5º, XXXV da Constituição). Ademais, o regime especial premia a gestão fiscal e administrativa irresponsável passada e futura com uma solução prejudicial apenas aos credores, contrariando o devido processo legal substantivo ou material (art. 5º, LIV da Constituição), o princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição) e a responsabilidade fiscal (art. 70, caput e 74, II da Constituição)*²⁸⁰.

Ambas as ações foram julgadas parcialmente procedentes, tendo-se declarado a inconstitucionalidade de parte das mudanças introduzidas pela emenda constitucional ao regime dos precatórios.

São, portanto, 2 (dois) os sentidos de eficiência e 1 (um) o sentido de boa gestão²⁸¹ nos acórdãos sobre o tema das finanças públicas e sobre o subtema da compensação tributária:

- a) Eficiência:
 - a. Celeridade da atividade administrativa; e
 - b. Adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor que o de medida mais dispendiosa.
- b) Boa gestão: sentido de “devido planejamento orçamentário e racionalidade gerencial”.

²⁷⁹ STF **ADI 4425 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013, pp. 158-160; STF, **ADI 4357 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013, pp. 170-172.

²⁸⁰ STF **ADI 4425 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013, p. 302; STF, **ADI 4357 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013, p. 317.

²⁸¹ Pesquisa termo “boa gestão” (“boa adj gestão”) não resulta em nenhum outro acórdão.

3.2.3.3 Sentidos comuns em tema de finanças públicas

São, portanto, 2 (dois) os sentidos²⁸² de eficiência e 1 (um) o sentido de boa gestão nos acórdãos sobre o tema das finanças públicas:

- c) Eficiência:
 - a. Celeridade da atividade administrativa; e
 - b. Adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor que o de medida mais dispendiosa.
- d) Boa gestão: sentido de “devido planejamento orçamentário e racionalidade gerencial”.

3.2.4 Demais acórdãos relevantes

3.2.4.1 Inconstitucionalidade de lei municipal sobre número de vereadores

No acórdão do RE nº 197917 / SP, que trata da inconstitucionalidade de lei municipal que teria estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população do município, o Min. Maurício Corrêa atribui à economicidade o sentido de adoção de medida administrativa menos dispendiosa – limitar detalhadamente a quantidade de vereadores em função da população dos municípios –, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor – funcionamento do legislativo municipal – que o de medida mais dispendiosa – limitar mais genericamente.

Segundo o ministro, a adoção de um critério aritmético rígido inferido da Constituição para determinação do número de vereadores em relação à população do município realizaria os princípios da moralidade, da impessoalidade e da economicidade dos atos administrativos,

²⁸² Entendidos como os critérios usados para se considerar que uma conduta ou medida cumpre ou viola o dever de eficiência, incluindo consideração “dos elementos ordenados e da forma como foram relacionados entre si”, como, por exemplo, de meios e de resultados e da relação entre esses elementos (v. p. 23).

sendo de se notar que o ministro infere o princípio da economicidade do *caput* do art. 37 da CRFB/1988, e não do art. 70 da Constituição:

Nesse quadro, que penso retratar a correta interpretação do dispositivo constitucional, seguramente existem intervalos em que a Carta Federal introduz exceção à proporcionalidade, como sucede, por exemplo, no último da primeira faixa (21 vereadores), com os Municípios de mais de 571.429 e menos de 1.000.001 habitantes. Trata-se de ficção instituída pela própria Constituição, cujo objetivo é, sem dúvida, atender à circunstância de que no Brasil há grande diversidade populacional nos municípios, que vão de 795 habitantes (Bora-SP) até mais de 11.000.000 (São Paulo-SP). Impende ainda aduzir que a solução apresentada, se merecer a aprovação deste Pleno, sem dúvida estará atendendo aos princípios estabelecidos no caput do artigo 37 da Constituição quanto à moralidade, impessoalidade e economicidade dos atos administrativos, tanto mais, como restou evidenciado, que é generalizado o abuso com que as Câmaras Municipais elaboram as Leis Orgânicas, prodigalizando o número de seus membros²⁸³.

Nesse acórdão, o Min. Sepúlveda Pertence atribui o mesmo sentido para economicidade:

(...) o problema da economicidade, o qual preocupa bastante nestes casos, de certo modo, está resolvido, com a Emenda Constitucional nº 25, que estabeleceu um limite máximo de gastos do município com o seu Poder Legislativo, incluídos os subsídios dos vereadores. Portanto, o problema econômico-financeiro diminuiu muito, com esta emenda constitucional²⁸⁴.

Foi dado provimento parcial ao recurso, reconhecendo-se a inconstitucionalidade da lei, mas com efeitos apenas prospectivos.

²⁸³ STF, **RE 197917 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 6.6.2002, pp. 26-27. O mesmo voto do ministro, com termos idênticos, foi decisivo para os acórdãos dos seguintes processos: STF, **RE 276546 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 273844 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 266994 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 199522 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 282606 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 274384 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; STF, **RE 274048 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004; e STF, **RE 300343 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004.

²⁸⁴ STF, **RE 197917 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 6.6.2002, p. 33.

3.2.4.2 Outros

O acórdão da ADI nº 4029 / AM, que trata de conflito de competências entre órgãos da União e da inconstitucionalidade da lei que cria o ICMBio²⁸⁵, e o acórdão do ARE nº 678782 AgR / AM que trata do termo *a quo* do prazo decadencial para propositura de ação rescisória pelo MP “em casos de alegada fraude contra o Erário e contra a administração da Justiça”²⁸⁶, não trazem informações úteis para a compreensão do sentido de eficiência. Os acórdãos fazem referência, apenas, ao tipo de norma e à estrutura argumentativa para aplicação da norma, assuntos que serão tratados em capítulo próprio.

No acórdão da ADI nº 1842 / RJ, que trata da inconstitucionalidade de criação de região metropolitana e da competência para prestação do serviço de saneamento básico, o Min. Maurício Corrêa estabelece para eficiência e economicidade²⁸⁷ o sentido de planejamento e de coordenação de atividades administrativas:

Por óbvio, esse agrupamento de Municípios, que decorre inicialmente da necessidade física concreta de formação de conglomerado urbano único, não se dá para fins meramente acadêmicos, geográficos ou algo parecido, mas efetivamente para cometer ao Estado a responsabilidade pela implantação de políticas unificadas de prestação de serviços públicos, objetivando ganhar em eficiência e economicidade, considerados os interesses coletivos e não individuais. (...) Indaga-se, no caso desses aglomerados, o que se pretende com a delimitação de uma área de serviços unificados. Busca-se a personificação de um ente para fins de administração centralizada, que planeje a atuação

²⁸⁵ STF, **ADI 4029 / AM**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 8.3.2012.

²⁸⁶ “Vislumbro, na espécie, tema impregnado de índole constitucional, na medida em que contrapõe, de um lado, o valor segurança jurídica, materializado na limitação do prazo temporal para ajuizamento da ação rescisória; e de outro lado, há princípios republicanos e democráticos sensíveis como moralidade, eficiência na gestão dos recursos coletivos, amplo acesso a Justiça e devido processo legal, os quais apontam para a necessidade de instrumentos jurídicos que não embarquem a efetividade do controle estatal direcionados à boa gestão dos recursos coletivos” (STF, **ARE 678782 AgR / AM**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 3.9.2013, p. 15).

²⁸⁷ O ministro também faz referência a “eficácia e eficiência”, porém os termos se encontram em transcrição de parecer do Procurador-Geral da República, e não têm seus sentidos definidos relacionalmente: “Por outro lado, a complexidade das obras e dos serviços metropolitanos, invariavelmente de altíssimo custo, não permite que os Poderes Executivos municipais, de forma isolada, os satisfaçam. Como o interesse da sociedade, aliás direito público oponível contra o Estado, é de âmbito regional e não apenas local, a Constituição autorizou a instituição desses aglomerados, sempre por lei complementar pela relevância de que se revestem. (...) Conforme asseverou, com propriedade, o Procurador-Geral da República, ‘o legislador constituinte atribuiu ao Estado Federado a responsabilidade pela solução dos problemas metropolitanos no âmbito de sua competência residual, mediante a integração do planejamento, organização e da execução de funções públicas de interesse comum do Estado e dos Municípios agrupados nesta unidade territorial ...’ (fl. 1183). ‘O conceito de autonomia dos entes político-administrativos deve ser ampliado, demandando uma diferenciação singular das categorias tradicionais de distribuição de competências e de autonomia local. Dessa forma, a necessidade de articulação de atividades e ações públicas municipais e estaduais leva-nos a equacionar uma forma institucional adequada para eficácia e eficiência dessas atividades e ações’ (fl. 1184)” (STF, **ADI 1842 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 6.3.2013, pp. 25-26).

*pública sobre território definido e que coordene e execute obras e serviços de interesse comum de toda a área, de sorte que a população seja atendida com eficiência*²⁸⁸.

O Min. Nelson Jobim, nesse mesmo acórdão, atribui à eficiência o sentido de concretização dos resultados buscados pela atividade administrativa. Nos termos do voto:

*Em realidade, a criação das CESBS pelo SISTEMA NACIONAL DE SANEAMENTO visava ampliar o atendimento dos serviços de saneamento básico e torná-los mais eficientes especialmente diante dos números referentes à explosão demográfica nos centros urbanos. Nos anos 60 e 70 o Brasil passou a ter 56% – 93 milhões – de sua população nos centros urbanos. A urbanização crescia à taxa de 5,2% ao ano. Apenas 11,8 milhões de pessoas – 12,8% da população – contavam com abastecimento de água e apenas 6 milhões com sistema de esgoto sanitário. Após a instituição do PLANASA a cobertura urbana de água passou de 60,5% nos anos 70 para 92% da população em 2003. Já a cobertura na rede de esgotamento sanitário pulou de 47,5% da população urbana para 77,4% em 2003 (...). O SNIS apresenta 11 empresas municipais de SANEAMENTO BÁSICO: (...) O nível de eficiência é bastante alto chegando a 100% de atendimento da população urbana sob a área de atuação e 82,1% da população sob a área de atuação no caso da coleta e tratamento de esgoto (...). Quanto à eficiência, 93,6% da população urbana sob a área de atuação dessas empresas recebe o ABASTECIMENTO DE ÁGUA e 40,7% recebe os serviços de esgoto*²⁸⁹.

Também nesse acórdão, o Min. Gilmar Mendes atribui a eficiência e economicidade o sentido de adoção de medida administrativa menos dispendiosa – formação de região metropolitana –, quando seja apta a ter resultado similar – realização de atividades públicas – ao de medida mais dispendiosa – manter descentralizada a gestão de serviços comuns:

*Além disso, o serviço de saneamento básico constitui monopólio natural, pois os custos fixos de implantação e manutenção do sistema são tão elevados que uma única fornecedora pode atender a toda demanda com custo menor que múltiplas fornecedoras (cf. COOTER & ULEN. Law and Economics. 5ª ed. Boston: Pearson, 2007. p. 35 e ss. POSNER, Richard A. Economic Analysis of Law. 7ª ed. New York: Aspen, 2007. p. 367 e ss.). (...) Com efeito, a integração do planejamento e execução do saneamento básico de agrupamento de municípios não só privilegia a economicidade e eficiência de recursos naturais e financeiros – por exemplo, aproveitando estação de tratamento e redes de distribuição e coleta para diversas comunidades – como permite subsídios cruzados, isto é, a compensação de déficit na prestação de serviço em determinadas áreas com o superávit verificado nas áreas de maior poder aquisitivo*²⁹⁰.

²⁸⁸ STF, **ADI 1842 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 6.3.2013, pp. 24-25.

²⁸⁹ STF, **ADI 1842 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 6.3.2013, pp. 71, 112 e 115.

²⁹⁰ STF, **ADI 1842 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 6.3.2013, pp. 170-172.

A ADI nº 1842 / RJ foi julgada parcialmente procedente, para, reconhecendo a constitucionalidade da criação da região metropolitana, declarar inconstitucional, dentre outros pontos, a transferência da competência para prestar serviços de saneamento básico dos municípios para o estado.

Também no acórdão da ADI nº 2340 / SC, foi decisivo o voto do Min. Gilmar Mendes, lavrado nos mesmos termos transcritos acima²⁹¹. A ação trata da inconstitucionalidade de lei estadual que obriga o fornecimento de água potável nos municípios por meio de caminhões-pipa de propriedade de empresa da qual o estado detém o controle acionário.

Em vista de que os municípios detinham, nesse estado, contratos de concessão da prestação de serviço de tratamento e distribuição de água com a mesma empresa, a ação foi julgada procedente, em vista de que “os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária”.

No acórdão da ADI nº 2472 MC / RS, que trata da inconstitucionalidade de lei estadual que impõe restrições ao Executivo acerca da publicidade de seus atos e de suas obras, o Min. Maurício Corrêa atribui à economicidade o sentido de evitar custos:

*Além disso, a exigência de que seja informado o valor da publicidade nos veículos de impressão e nos de áudio e imagem (rádio e televisão) acarretará ainda mais custos ao erário estadual e, por conseguinte, ofensa ao princípio da economicidade (CF, art. 37, caput)*²⁹².

O sentido de economicidade, nesse caso, é complementado pelo sentido que consta do voto do ministro no acórdão da ação principal, ADI 2472 / RS, que trata do mesmo assunto:

Ademais, a exigência de que seja informado o valor da publicidade nos veículos de impressão e nos de áudio e imagem acarretará custos adicionais desnecessários ao erário estadual e, por conseguinte, ofensa ao princípio da economicidade (CF, artigo 37, caput). Eventual abuso de contratação estará

²⁹¹ “Além disso, o serviço de saneamento básico constitui monopólio natural, pois os custos fixos de implantação e manutenção do sistema são tão elevados que uma única fornecedora pode atender a toda demanda com custo menor que múltiplas fornecedoras (cf. COOTER & ULEN. Law and Economics. 5ª ed. Boston: Pearson, 2007. p. 35 e ss. POSNER, Richard A. Economic Analysis of Law. 7ª ed. New York: Aspen, 2007. p. 367 e ss.). (...) Com efeito, a integração do planejamento e da execução do saneamento básico de agrupamento de municípios não só privilegia a economicidade e a eficiência de recursos naturais e financeiros – aproveitando, por exemplo, estação de tratamento e redes de distribuição e coleta para diversas comunidades – como permite subsídios cruzados, isto é, a compensação de déficit na prestação de serviço em determinadas áreas com o superávit verificado nas áreas de maior poder aquisitivo” (STF, **ADI 2340 / SC**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 6.3.2013, pp. 46-47).

²⁹² STF, **ADI 2472 MC / RS**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 13.3.2002, p. 15.

*sujeito à fiscalização ordinária das despesas públicas pelo Tribunal de Contas local. Aflora, assim, a inconstitucionalidade do artigo 2º e §§ da Lei Estadual 11601/01*²⁹³.

O sentido de economicidade, nesses casos, portanto, é o de adoção de medida administrativa menos dispendiosa – não divulgar o valor da publicidade em peças impressas, de áudio ou de imagem –, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor – transparência das contas – que o de medida mais dispendiosa – divulgação do valor da publicidade.

A cautelar foi deferida em parte, para suspender os efeitos de apenas partes da lei, que foi declarada inconstitucional na íntegra no julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade. Vale notar que, em ambos os acórdãos, o ministro Maurício Corrêa também infere o princípio da economicidade do *caput* do art. 37 da CRFB/1988.

No acórdão da ADI nº 3059 / RS, que trata de inconstitucionalidade de lei estadual que dá preferência à aquisição, pela Administração, de softwares livres ou sem restrições proprietárias, o Min. Luiz Fux atribui a eficiência e economicidade o sentido de adoção de medida administrativa menos dispendiosa – menores de gastos com *software* –, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor – informatização do serviço público – que o de medida mais dispendiosa – maiores gastos com *software*. Nos termos do voto:

*Nesse cenário, existem razões suficientes para que o legislador, em nome do postulado constitucional da eficiência, determine que os contratos de licenciamento de softwares livres serão preferencialmente adotados pela Administração Pública, em detrimento dos contratos de licenciamento proprietário. Noutras palavras, diante das suas vantagens prima facie, é razoável que o legislador imponha ao Administrador a primazia, abstrata, por esse modelo contratual de licenciamento. Em verdade, a preferência pelo software livre, longe de violar o princípio constitucional da eficiência, o promove e o prestigia, criando um ambiente normativo propício para a boa gestão dos recursos públicos*²⁹⁴.

Portanto, há 1 (um) sentido de eficiência, 1 (um) sentido de economicidade e 3 (três) sentidos de eficiência e economicidade nos demais acórdãos relevantes sobre auto-organização de entidades federativas:

- a) Eficiência: concretização dos resultados buscados pela atividade administrativa;

²⁹³ STF, **ADI 2472 / RS**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 1.4.2004, p. 10.

²⁹⁴ STF, **ADI 3059 / RS**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 9.4.2015, p. 50.

- b) Economicidade: adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor que o de medida mais dispendiosa;
- c) Eficiência e economicidade:
 - a. Planejamento de atividades administrativas;
 - b. Coordenação de atividades administrativas; e
 - c. Adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor que o de medida mais dispendiosa.

3.2.4.3 Sentidos²⁹⁵ comuns nos demais acórdãos relevantes

Parece ser possível inferir 1 (um) sentido de eficiência, 1 (um) sentido de economicidade e 3 (três) sentidos de eficiência e economicidade nos demais acórdãos relevantes:

- a) Eficiência: concretização dos resultados buscados pela atividade administrativa;
- b) Economicidade: adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor que o de medida mais dispendiosa;
- c) Eficiência e economicidade:
 - a. Planejamento de atividades administrativas;
 - b. Coordenação de atividades administrativas; e
 - c. Adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor que o de medida mais dispendiosa.

²⁹⁵ Entendidos como os critérios usados para se considerar que uma conduta ou medida cumpre ou viola o dever de eficiência, incluindo consideração “dos elementos ordenados e da forma como foram relacionados entre si”, como, por exemplo, de meios e de resultados e da relação entre esses elementos (v. p. 23).

3.3 Ainda polissemia e indefinição

A divisão dos acórdãos relevantes em grupos temáticos permitiu descobrir que cada um dos sentidos do dever constitucional de eficiência inferidos da jurisprudência do STF não parece se relacionar exclusivamente a um determinado tema, tendo-se verificado que vários sentidos se relacionam a mais de um tema.

Além disso, verificou-se a ocorrência de grande quantidade de sentidos, sendo que alguns deles sequer se repetem em mais de uma decisão. Essa polissemia indica que o STF pode não ter um posicionamento claro, senão em relação à concepção do dever constitucional de eficiência como um todo, pelo menos em relação a aspectos do conceito, a implicar a necessidade de elaboração pelo tribunal, casuisticamente, de critérios usados para considerar que determinada conduta ou medida cumpre ou viola esse dever constitucional.

A ausência de um posicionamento claro também pode ser evidenciada por aparentes divergências entre os ministros não apenas com relação à solução concreta de um caso, mas com relação à definição, em um mesmo caso, do sentido do dever de eficiência.

Assim, no acórdão do RE nº 658570 / MG, interposto contra acórdão que julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade estadual em face de lei e de decreto municipais que tratavam da “atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”, o Min. Marco Aurélio, votando pelo parcial provimento do recurso, para restringir as atribuições da guarda municipal, em tema de fiscalização e controle de trânsito, “aos casos em que existir conexão entre a atividade a ser desempenhada e a proteção de bens, serviços e equipamentos municipais”, negando a possibilidade de aplicação de multas, atribui à eficiência o sentido de vedação à sobreposição de competências, significando que a atribuição de competências iguais a mais de um órgão da Administração violaria esse dever constitucional²⁹⁶.

O Min. Luis Roberto Barroso, a seu turno, votando pelo desprovimento do recurso, para considerar legítimo o exercício, pelas guardas municipais, do poder de polícia de trânsito, inclusive pela aplicação de multa, atribui à eficiência o sentido de flexibilização de competências, entendendo, diversamente, que, em determinadas circunstâncias, a sobreposição

²⁹⁶ “Por conta dos limites à atuação da guarda municipal em matéria de trânsito, afasto a alegação de contrariedade ao princípio da eficiência. As atribuições da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS, ao menos sob a perspectiva constitucional, não se reduzem à proteção de bens, serviços e instalações municipais, no que não haveria sobreposição de funções entre as duas instituições” (STF, **RE 658570 / MG**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 6.8.2015, p. 22).

de competências não só não viola o dever constitucional de eficiência como também o realiza²⁹⁷.

O recurso foi desprovido por maioria, nos termos do voto do Min. Barroso, porém não se pode afirmar, com segurança, que a concepção do dever de eficiência em um acórdão seja determinante, no STF, para a orientação dos votos. É o que se verifica, pelo menos, com referência a outros 3 (três) acórdãos.

Nos 2 (dois) acórdãos referentes a compensação tributária, que tratam da inconstitucionalidade da EC nº 62/2009, que modificou o regime jurídico dos precatórios devidos pela Fazenda Pública, os Ministros Luiz Fux²⁹⁸ e Joaquim Barbosa²⁹⁹, em votos vencedores, atribuem à eficiência o sentido de celeridade da atividade administrativa, quando o Min. Dias Toffoli, em votos vencidos nesses mesmos acórdãos, atribui o mesmo sentido a eficiência e entende que o termo também tem o sentido de adoção de medida administrativa menos dispendiosa – novo regime –, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor – pagamento dos precatórios – que o de medida mais dispendiosa – regime anterior³⁰⁰. Nesses

²⁹⁷ “Deve-se interpretar o preceito sistematicamente, à luz, sobretudo, do princípio constitucional da eficiência, considerando-se as diferentes realidades sociais e orçamentárias dos Estados e Municípios brasileiros. Assim, o art. 144, §10, da CF exigiria tão-somente o exercício da função de agente de trânsito por agente público – e, nesse sentido, estruturado em carreira. A escolha de qual carreira do serviço público contemplará as funções de agente de trânsito fica a cargo do legislador estadual e municipal, sendo perfeitamente possível recair, nessa última hipótese, sobre a guarda municipal, como, aliás, é comum no país” (STF, **RE 658570 / MG**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 6.8.2015, p. 41).

²⁹⁸ “Assim, o índice eleito não recompõe o poder aquisitivo da moeda, caracterizando-se violação à isonomia (CF, art. 5º, caput) diante da utilização, pelo Poder Público, da taxa SELIC para os seus créditos, afirmando-se, ainda, que tal regime ensejará a ineficiência e a imoralidade administrativas (CF, art. 37, caput), na medida em que estimulará condutas protelatórias do Poder Público para que se beneficie economicamente da discussão judicial” (STF **ADI 4425 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013, p. 81; STF, **ADI 4357 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013, p. 95).

²⁹⁹ “A meu sentir, impor aos credores que aguardem lapso temporal equivalente à expectativa de vida média do brasileiro (IBGE/2011) retira por completo a confiança na Jurisdição e sua efetividade (arts. 2º e 5º, XXXV da Constituição). Ademais, o regime especial premia a gestão fiscal e administrativa irresponsável passada e futura com uma solução prejudicial apenas aos credores, contrariando o devido processo legal substantivo ou material (art. 5º, LIV da Constituição), o princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição) e a responsabilidade fiscal (art. 70, caput e 74, II da Constituição)” (STF **ADI 4425 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013, p. 302; STF, **ADI 4357 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013, p. 317).

³⁰⁰ “Por fim, quanto à questionada e polêmica previsão de leilão para pagamento de precatórios (§ 9º do art. 97 do ADCT), de início, é importante considerarmos que se trata de alternativa mais benéfica tanto para os credores como para o poder público que o conhecido ‘mercado paralelo dos precatórios’. Com efeito, viabiliza-se solução mais eficiente que os caminhos heterodoxos que já se fazem presentes na nossa realidade. (...) Assim sendo, a modalidade de leilão, assim como os acordos diretos com os credores, viabilizará, com respeito ao princípio da autonomia da vontade e da isonomia entre os credores, o pagamento de um maior número de precatórios com um menor ônus para o poder público, sem falar que se trata de alternativa a credores com necessidade financeira imediata, que tenham pressa em receber os valores. Com efeito, trata-se de mecanismo que viabiliza oficialmente que credores recebam mais rapidamente o seu crédito, com segurança jurídica e com menor deságio. Além disso, nesse caso, ambas as partes – credor e devedor – são beneficiadas: ganham os credores que receberão mais prontamente seus créditos, ainda que com deságio; e ganham os entes estatais com o aceleração do ritmo de pagamento das dívidas. (...) Dessa forma, entendo que esses mecanismos, ao lado da hipótese de pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, atendem, em última análise, o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, CF/1988), constituindo meio hábil e menos gravoso para o pagamento de débitos

acórdãos, as concepções acerca do dever de eficiência foram mais próximas que as do acórdão do RE nº 658570 / MG, embora os votos ainda tenham sido divergentes.

Já no acórdão da ADI nº 1842 / RJ, a situação se inverte em relação ao que se verificou no do RE nº 658570 / MG, tendo havido 3 (três) sentidos distintos do dever de eficiência em 3 (três) votos vencedores, um sentido por voto. O acórdão trata da inconstitucionalidade de criação de região metropolitana e da competência para prestação do serviço de saneamento básico. O Min. Maurício Corrêa estabelece, para eficiência e economicidade, o sentido de planejamento e de coordenação de atividades administrativas³⁰¹; o Min. Nelson Jobim atribui à eficiência o sentido de concretização dos resultados buscados pela atividade administrativa³⁰²; e o Min. Relator Gilmar Mendes atribui a eficiência e economicidade o sentido de adoção de medida administrativa menos dispendiosa – formação de região metropolitana –, quando seja apta a ter resultado similar – realização de atividades públicas – ao de medida mais dispendiosa – manter descentralizada a gestão de serviços comuns³⁰³.

públicos”. (STF **ADI 4425 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013, pp. 158-160; STF, **ADI 4357 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013, pp. 170-172).

³⁰¹ “Por óbvio, esse agrupamento de Municípios, que decorre inicialmente da necessidade física concreta de formação de conglomerado urbano único, não se dá para fins meramente acadêmicos, geográficos ou algo parecido, mas efetivamente para cometer ao Estado a responsabilidade pela implantação de políticas unificadas de prestação de serviços públicos, objetivando ganhar em eficiência e economicidade, considerados os interesses coletivos e não individuais. (...) Indaga-se, no caso desses aglomerados, o que se pretende com a delimitação de uma área de serviços unificados. Busca-se a personificação de um ente para fins de administração centralizada, que planeje a atuação pública sobre território definido e que coordene e execute obras e serviços de interesse comum de toda a área, de sorte que a população seja atendida com eficiência” (STF, **ADI 1842 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 6.3.2013, pp. 24-25).

³⁰² “Em realidade, a criação das CESBS pelo SISTEMA NACIONAL DE SANEAMENTO visava ampliar o atendimento dos serviços de saneamento básico e torná-los mais eficientes especialmente diante dos números referentes à explosão demográfica nos centros urbanos. Nos anos 60 e 70 o Brasil passou a ter 56% – 93 milhões – de sua população nos centros urbanos. A urbanização crescia à taxa de 5,2% ao ano. Apenas 11,8 milhões de pessoas – 12,8% da população – contavam com abastecimento de água e apenas 6 milhões com sistema de esgoto sanitário. Após a instituição do PLANASA a cobertura urbana de água passou de 60,5% nos anos 70 para 92% da população em 2003. Já a cobertura na rede de esgotamento sanitário pulou de 47,5% da população urbana para 77,4% em 2003 (...). O SNIS apresenta 11 empresas municipais de SANEAMENTO BÁSICO: (...) O nível de eficiência é bastante alto chegando a 100% de atendimento da população urbana sob a área de atuação e 82,1% da população sob a área de atuação no caso da coleta e tratamento de esgoto (...). Quanto à eficiência, 93,6% da população urbana sob a área de atuação dessas empresas recebe o ABASTECIMENTO DE ÁGUA e 40,7% recebe os serviços de esgoto” (STF, **ADI 1842 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 6.3.2013, pp. 71, 112 e 115).

³⁰³ “Além disso, o serviço de saneamento básico constitui monopólio natural, pois os custos fixos de implantação e manutenção do sistema são tão elevados que uma única fornecedora pode atender a toda demanda com custo menor que múltiplas fornecedoras (cf. COOTER & ULEN. *Law and Economics*. 5ª ed. Boston: Pearson, 2007. p. 35 e ss. POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*. 7ª ed. New York: Aspen, 2007. p. 367 e ss.). (...) Com efeito, a integração do planejamento e execução do saneamento básico de agrupamento de municípios não só privilegia a economicidade e eficiência de recursos naturais e financeiros – por exemplo, aproveitando estação de tratamento e redes de distribuição e coleta para diversas comunidades – como permite subsídios cruzados, isto é, a compensação de déficit na prestação de serviço em determinadas áreas com o superávit verificado nas áreas de maior poder aquisitivo” (STF, **ADI 1842 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 6.3.2013, pp. 170-172).

Esses acórdãos evidenciam que, além de a multiplicidade de sentidos e as divergências entre ministros acerca do sentido de eficiência indicarem que o tribunal ainda não tem posicionamento claro sobre o tema, também parecem constituir sintomas de que a questão da eficiência administrativa se encontra na periferia dos debates do tribunal, porque, além de serem poucas as referências a esse dever constitucional no universo de acórdãos do STF³⁰⁴, elas nem sempre são decisivas para a solução dos casos.

Também em outros acórdãos parece não haver relação entre o sentido de eficiência e a conclusão do julgado. No acórdão do MS nº 30859 / DF, que trata de pedido de anulação de questões de prova de concurso público, o Min. Luiz Fux menciona o dever de eficiência, atribuindo-lhe o sentido de capacitação técnica dos servidores públicos, mas a segurança foi concedida, no caso, porque o impetrante teria demonstrado que estaria aprovado para a próxima fase do concurso na classificação geral eventualmente obtida após a anulação das questões³⁰⁵. No acórdão do HC nº 122694 / SP, que trata de prescrição penal, o Min. Marco Aurélio refere-se à eficiência no sentido de viabilização material do funcionamento do Estado, porém a ordem foi negada porque se entendeu que não teria ocorrido prescrição³⁰⁶. Na maior parte dos casos analisados neste capítulo, contudo, o sentido de eficiência parece ter influenciado as decisões de modo relevante.

Não obstante isso, a falta de clareza referida, associada, principalmente, à profusão de sentidos que se verificou, desfavorece a previsibilidade das decisões do STF relacionadas ao dever de eficiência, porque, ainda que não se possa afirmar que a referência a esse dever constitucional seja sempre decisiva no âmbito do tribunal, um mesmo caso pode ter soluções distintas a depender do sentido de eficiência que se adote.

Por exemplo, no acórdão da ADI nº 3386 / DF, que trata da inconstitucionalidade de lei que permite contratação temporária pelo IBGE, a Min. Carmen Lúcia, fazendo referência aos termos eficácia e economicidade e, ainda, aos termos prestabilidade e presteza, atribui à eficiência o sentido de utilidade dos resultados da atividade administrativa, de celeridade da atividade administrativa e de adoção de medida administrativa menos dispendiosa – contratação temporária –, quando seja apta a ter resultado similar – atendimento das necessidades do serviço, “satisfação do cidadão” – ao de medida mais dispendiosa – contratação permanente³⁰⁷.

³⁰⁴ V. p. 30.

³⁰⁵ V. p. 72.

³⁰⁶ V. p. 84.

³⁰⁷ “O respeito ao princípio da eficiência, em que se busca, na sinonímia do dicionário Aurélio, ‘ação, força, virtude de produzir um efeito; eficácia’, impediria tornar permanente uma despesa que pode ser temporária, sob pena de afronta, ainda, ao princípio da moralidade. Nas palavras de Ubirajara Custódio, “identifica-se no princípio constitucional da eficiência três ideias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o

A ação foi julgada improcedente, confirmando-se a constitucionalidade da lei com referência à possibilidade de contratação temporária pelo IBGE para atender a necessidades de trabalho periódicas.

Já no acórdão da ADPF nº 341 MC-Ref / DF, que estabelece regime de transição para novas regras de financiamento público de ensino superior, o Min. Luis Roberto Barroso atribui à eficiência o sentido adoção, dentre medidas alternativas – exigência ou não de média no ENEM como critério de seleção para o financiamento –, daquela que tenha melhores condições de produzir os resultados buscados – no caso, o resultado de graduação de alunos em nível superior³⁰⁸, tendo a cautelar sido concedida para estabelecer o regime de transição.

Percebe-se que, no acórdão da ADI nº 3386 / DF, eficiência tem, dentre outros sentidos, os de mera utilidade dos resultados da atividade administrativa e de adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ao de medida mais dispendiosa. No acórdão da ADPF nº 341 MC-Ref / DF o sentido parece ser mais restrito, referindo-se à adoção, dentre medidas alternativas, daquela que tenha melhores condições de produzir os resultados buscados, sem referência ao critério do dispêndio.

O uso desse segundo sentido no primeiro desses 2 (dois) acórdãos poderia resultar em decisão distinta, na medida em que seriam excluídos os critérios de medida menos dispendiosa e de produção de resultados apenas similar à de outras medidas, passando-se a exigir a adoção da medida mais apta a produzir resultados, independentemente de ser mais ou menos dispendiosa que outra medida. Nessa hipótese, acaso se verificasse que a contratação permanente seria a medida mais apta a produzir resultados, então a ação poderia ter sido julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da lei de contratação temporária pelo IBGE.

Inversamente, caso se usasse o sentido do segundo acórdão no primeiro, incluindo-se o critério do dispêndio e exigindo-se, apenas, medida que realizasse os resultados de forma similar à de outra medida, poderia considerar-se que o uso de nota do ENEM como critério de

atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário Público. Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão” (A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210)” (STF, **ADI 3386 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 14.4.2011, p. 16).

³⁰⁸ “Além disso, é inegável que a exigência de média superior a 450 pontos e de nota superior a zero na redação do ENEM é absolutamente razoável como critério de seleção dos estudantes que perceberão financiamento público para custeio de seu acesso ao ensino superior. Afinal, os recursos públicos – limitados e escassos – devem se prestar a financiar aqueles que têm melhores condições de aproveitamento. Trata-se, portanto, de exigência que atende aos imperativos de moralidade, impessoalidade e eficiência a que se submete a Administração Pública (art. 37, CF)” (STF, **ADPF 341 MC-Ref / DF**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 27.5.2015, p. 14).

seleção para financiamento público de ensino superior afrontaria o dever de eficiência, se, por hipótese, a medida alternativa se mostrasse menos dispendiosa e os resultados atingidos fossem similares, de modo a justificar o deferimento da cautelar com efeitos mais amplos.

Ademais, os acórdãos que, como na ADPF nº 341 MC-Ref / DF, parecem proceder a análise custo-benefício, não se parecem referir a conceitos ou a critérios de eficiência econômica para fundamentar essa análise, assim como se verificou na literatura referente ao dever constitucional de eficiência. Nem mesmo o acórdão da ADI nº 1842 / RJ, que faz menção à literatura da análise econômica do direito em voto do Min. Gilmar Mendes, faz referência a semelhantes conceitos ou critérios. Além disso, esses acórdãos que parecem fazer análise custo-benefício raramente o fazem com referência a dados empíricos³⁰⁹.

Por fim, pôde-se verificar que, por um lado, a maior parte dos sentidos que dizem respeito aos custos da atividade administrativa teve por referência o termo economicidade ou menção conjunta aos termos eficiência e economicidade. Por outro lado, a maior parte dos demais sentidos teve por referência o termo eficiência.

A distinção entre eficiência e economicidade não é claramente definida. Ademais, apenas 11 (onze) votos relevantes relacionaram os termos eficiência e economicidade a outros termos, não se atribuindo sentido a esses termos em distinção aos termos “economicidade” e “eficiência”.

Desses 11 (onze) votos, 5 (cinco) relacionam os termos eficiência e economicidade, vinculados indistintamente entre si em cada voto, a outros termos: 1 (um) voto faz relação com o termo “boa gestão”³¹⁰; 2 (dois) votos, com o termo “eficácia”³¹¹; 1 (um) voto, com “celeridade”, “duração razoável do processo”, “efetividade” e “racionalidade”³¹²; e 1 (um) voto, com “eficácia”, “prestabilidade” e “presteza”³¹³.

Os outros 6 (seis) votos relacionam apenas o termo “eficiência” com outros termos: 3 (três) votos fazem relação com o termo “boa gestão”³¹⁴; 1 (um) voto, com “efetividade da prestação jurisdicional”³¹⁵; 1 (um) voto, com “efetividade”³¹⁶; e 1 (um) voto, com “eficácia”³¹⁷.

³⁰⁹ Do que parece ser exceção o acórdão da ADI nº 4543 MC / DF (v. p. 91).

³¹⁰ Voto do Min. Luiz Fux na ADI nº 3059 / RS, pp. 1, 2, 16, 23, 24, 28, 32, 36, 39 e 47-50.

³¹¹ Voto do Min. Maurício Corrêa na ADI nº 1842 / RJ, pp. 24-27; e voto do Min. Carlos Ayres Britto na ADC nº 12 MC / DF, pp. 2, 30, 33, 34-36 e 38.

³¹² Voto vencido da Min. Carmen Lúcia no MS nº 27621 / DF, pp. 10 e 12.

³¹³ Voto da Min. Carmen Lúcia na ADI nº 3386 / DF, pp. 1, 5 e 16.

³¹⁴ Voto do Min. Dias Toffoli no RE nº 658026 / MG, pp. 2, 11, 12 e 22; voto do Min. Luiz Fux na ADI nº 4425 / DF, pp. 71, 72, 76, 81 e 109; e voto do Min. Luiz Fux na ADI nº 4357 / DF, pp. 85-86, 89, 95 e 121.

³¹⁵ Voto do Min. Carlos Ayres Britto no MS nº 27621 / DF, pp. 17 e 40.

³¹⁶ Voto vencido do Min. Luiz Fux no MS nº 27621 / DF, pp. 17 e 36.

³¹⁷ Voto do Min. Gilmar Mendes na ADI nº 1923 MC / DF, pp. 92, 94, 95 e 110.

Não foram encontrados acórdãos em que os termos “boa administração” e “bom andamento” tenham sido mencionados na condição de deveres da administração pública³¹⁸.

A indistinção entre eficiência, economicidade e os outros termos mencionados é bem mais forte na jurisprudência do STF que na literatura analisada. Além de também se referir a sentidos vagos, a jurisprudência do STF, conforme demonstrado acima, identifica ou sobrepõe diversos termos, referidos indistintamente quando o sentido do dever constitucional de eficiência é tratado.

As pouquíssimas referências da jurisprudência à literatura não são suficientes, contudo, para que se possa concluir que a indefinição da primeira tenha sido influenciada principalmente pela indefinição da segunda, embora pareça razoável considerar a hipótese de que, nesse aspecto da indefinição, doutrina e jurisprudência se influenciem mutuamente.

Evidentemente que o tribunal poderá, em decisões futuras, atribuir mais sentidos a todos esses termos e operacionalizar os termos que não tiveram sentido definido. No entanto, em vista das evidências, é necessário eliminar redundâncias de modo a tornar mais precisos os sentidos de eficiência e de economicidade já inferidos da jurisprudência do STF. Antes, porém, cabe tratar dos tipos de norma e das estruturas argumentativas para a aplicação do dever de eficiência.

³¹⁸ Apenas o termo bom andamento foi encontrado, em dois acórdãos, porém com referência a “bom andamento do processo”. Nesses acórdãos, também se menciona “eficiente prestação jurisdicional”, sem maiores considerações acerca do dever constitucional de eficiência administrativa. Além disso, não se pode inferir relação evidente entre as duas expressões (cf.: STF, **ADPF 640 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 5.6.2014, pp. 1, 4 e 9; STF, **ADPF nº 639 AgR / RJ**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 5.6.2014, pp. 1, 6 e 9).

4 Tipo de norma e estruturas argumentativas para a aplicação do dever de eficiência

Há, na literatura jurídica brasileira específica sobre o tema, diversos exemplos de sincretismo teórico na classificação do dever constitucional de eficiência como um determinado tipo de norma. Bastos Júnior, por exemplo, conceitua princípios como fundamentos axiológicos do ordenamento jurídico, diferenciados das regras por seu aspecto de generalidade, dotados de eficácia positiva e negativa, não gerando antinomia entre si, devendo ser otimizados em sua aplicação, mediante ponderação informada pelo “vetor constitucional essencial” da dignidade da pessoa humana, tudo isso com fundamento em teorias tão distintas quanto as de Claus-Wilhelm Canaris, J. J. Gomes Canotilho, Robert Alexy (*sic*), Paulo Bonavides, Karl Larenz, Eros Roberto Grau, Ronald Dworkin e Daniel Sarmento, dentre outros³¹⁹.

Gabardo, por sua vez, afirma que, “com inspiração em Ronald Dworkin e Robert Alexy, não há como negar o caráter normativo do princípio”³²⁰. No entanto, além de as teorias de Dworkin e de Alexy, apesar de similares, terem diferenças importantes entre si, conforme será demonstrado neste capítulo, elas distinguem princípios de regras conforme a estrutura e modo de aplicação desses tipos de norma, sendo que, em ambas, a aplicação de princípios e de regras não depende de mediação normativa. No entanto, ao explicar a distinção entre essas classes de norma, Gabardo adota, como critérios,

1. abstração (maior nos princípios); 2. determinabilidade (os princípios precisam de mediações concretizadoras enquanto as regras podem ser aplicadas diretamente); 3. fundamentabilidade (os princípios são sempre mais importantes, seja pela sua posição hierárquica, seja pela sua relevância estruturante); 4. proximidade da ideia de Direito (os princípios são vinculados a exigências axiológicas, a regras, e a aspectos funcionais [sic]); 5. normogenética (os princípios são fundamento e dão origem às regras). Ainda que se possa discordar da diferenciação proposta, o que não é difícil, haja vista que as regras também podem ter um elevado grau de abstração e necessitar de mediações concretizadoras, além de ser complicado excluir o seu caráter axiológico, não se pode ignorar a sua grande relevância para o entendimento da distinção (...)”³²¹.

³¹⁹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, pp. 103-110.

³²⁰ GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 79.

³²¹ GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, pp. 79-80.

E torna, em seguida, a adotar o critério de distinção adotado por Alexy e pela “doutrina” de Dworkin:

De acordo com a doutrina de Dworkin, é possível afirmar que os princípios têm que ser considerados em conformidade com um juízo de ponderabilidade. Deve-se verificar qual tem maior peso e importância “relativa”, sem contudo, em hipótese de conflito, um excluir o outro. O mesmo raciocínio não se aplica às regras, que não podem conviver no mesmo sistema em caso de contradição (aí sim, verdadeira antinomia). Em sentido equivalente, é claro o entendimento de Alexy³²².

A referência a distintas teorias na conceituação de princípios implica riscos que são aparentemente ignorados no tratamento da temática do dever constitucional de eficiência, conforme se exemplifica a seguir.

4.1 Panorama da literatura jurídica

Fazendo referência expressa à teoria de Dworkin, Carvalho Filho classifica o dever constitucional de eficiência como princípio³²³. Conforme visto no capítulo anterior, para Carvalho Filho, o termo “eficiência” teria relação com o aprimoramento da conduta dos agentes administrativos. Ainda segundo ele e para o que interessa a este capítulo, “princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da administração pública”³²⁴. Nesses termos, parece que o princípio da eficiência pode ser definido como norma que estabelece objetivo a ser alcançado ou padrão a ser observado, em consonância com a teoria de Dworkin, para quem os princípios são subclassificados em políticas e em princípios em sentido estrito.

Segundo Dworkin, política é “aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhora em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”³²⁵. Os princípios em sentido estrito constituiriam “um padrão que deve ser

³²² GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 80. No mesmo sentido, fazendo referência à teoria de Robert Alexy, cf.: BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Forum, 2011, pp. 95-103.

³²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 30.

³²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 18.

³²⁵ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 36.

observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma dimensão da moralidade”³²⁶.

Carvalho Filho não faz outras considerações acerca do tipo de norma e do modo de aplicação do dever de eficiência. Todavia, como faz referência expressa à teoria de Dworkin e como sua definição de princípio é compatível com essa teoria, não se verifica, portanto, incompatibilidade entre a definição do dever constitucional de eficiência adotada por Carvalho Filho – embora vaga – e o referencial teórico usado por ele.

Diferentemente de Carvalho Filho, Paulo Modesto adota dois referenciais teóricos em sua definição do dever constitucional de eficiência: as teorias de Alexy e Canaris. Segundo Modesto, princípios são “normas, prescrições, dirigem-se a incidir sobre a realidade, referindo sempre algum conteúdo impositivo”³²⁷. Com fundamento em Alexy, acrescenta que princípios são normas que exigem a realização de algo na maior medida possível³²⁸. Com fundamento em Canaris, afirma que se trata de normas a exigir “ponderação, concordância prática, aplicação tópica, complementação”³²⁹.

Ao considerar o princípio da eficiência especificamente, afirma que consiste em dever de otimização dos meios e de satisfatoriedade dos resultados³³⁰. Por fim, compara o seu princípio da eficiência com o princípio da boa administração, acrescentando ao conceito do princípio a ideia de idoneidade, sem maiores detalhamentos³³¹. Em síntese, Modesto define o

³²⁶ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 36.

³²⁷ MODESTO, Paulo. **Notas para um Debate sobre o Princípio da Eficiência**. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, vol. 25. Salvador: Procuradoria Geral do Estado, Serviço de Documentação e Divulgação, jan.-dez./1999, p. 47.

³²⁸ *Ibidem*, p. 48.

³²⁹ *Ibid.*, p. 53.

³³⁰ *Ibid.*, p. 52.

³³¹ *Ibid.*, p. 54. Também na Itália a exemplo de definição de eficiência pelo critério da idoneidade da ação administrativa: “*L’efficienza pubblica, così complessivamente intesa, consisterebbe allora non tanto nella specifica capacità di raggiungere un determinato obiettivo massimizzando gli effetti dell’azione pubblica o escogitando la migliore combinazione di mezzi possibile, quanto nell’idoneità dei soggetti dotati di poteri autoritativi a concorrere all’adempimento della predetta funzione ‘propria’, che a ben a ragione andrebbe qualificata come la causa prima e ultima della stessa esistenza della strutturazione giuridico-istituzionale dell’ordinamento*” (SALERNO, Giulio M. **La democrazia e i dilemi dell’efficienza**: osservazioni critiche. In: AINIS, Michele *et al.* Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso, vol. 2. Pádua: CEDAM, 1995, p. 705-706 pp. 651-715). Em tradução livre: “A eficiência pública, tomada como um todo, consistiria não tanto na habilidade específica de atingir um determinado objetivo, maximizando os efeitos da ação pública ou cogitando a melhor combinação de meios possíveis, mas na idoneidade dos indivíduos com poderes autoritativos para contribuírem com o cumprimento da mencionada função ‘própria’, que é justamente qualificada como a causa primeira e última da própria existência da estruturação jurídico-institucional do ordenamento”.

princípio da eficiência como “exigência jurídica (...) de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas (...)”³³².

A classificação do dever constitucional de eficiência como princípio, com fundamento em Alexy e em Canaris, parece problemática.

Para Alexy, tanto princípios quanto regras são “razões para juízos concretos de dever-ser, ainda que de espécie muito diferente”³³³. Rejeitando as teses de impossibilidade de distinção entre regras e princípios e de que essa diferenciação se restringe a critério de grau de concretude das normas³³⁴, Alexy adota uma terceira, que, além da possibilidade de distinção gradual, também considera possível uma distinção qualitativa³³⁵. Segundo Alexy,

*O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização (...). Já as regras são normas que são sempre satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos*³³⁶.

Essa distinção se mostraria mais evidente nos casos de colisões entre princípios e de conflitos entre regras³³⁷, que ocorreriam quando a aplicação isolada de duas normas levar a resultados inconciliáveis entre si, a juízos concretos de dever-ser contraditórios³³⁸. No caso das regras, a solução do conflito consistiria em introduzir exceção ou declarar uma das regras inválida³³⁹. Na colisão entre princípios, segundo Alexy, devem-se estabelecer condições para a prevaência de um princípio em face do outro no caso, o que não significa que o princípio cedente seja inválido ou que se deva introduzir cláusula de exceção; o princípio cedente continua a valer e, em condições diversas, a relação de precedência pode até mesmo ser oposta³⁴⁰.

³³² MODESTO, Paulo. **Notas para um Debate sobre o Princípio da Eficiência**. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, vol. 25. Salvador: Procuradoria Geral do Estado, Serviço de Documentação e Divulgação, jan.-dez./1999, p. 55.

³³³ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 87.

³³⁴ *Ibidem*, pp. 89-90.

³³⁵ *Ibid.*, p. 90.

³³⁶ *Ibid.*, pp. 90-91.

³³⁷ *Ibid.*, p. 91.

³³⁸ *Ibid.*, p. 92.

³³⁹ *Loc. cit.*

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 93.

Aprofundando a distinção entre regras e princípios, Alexy aponta o distinto caráter *prima facie* dessas normas³⁴¹. De acordo com esse aspecto, os princípios, ao exigirem a realização de algo na maior medida possível, sendo a extensão dessa realização determinada apenas no caso concreto, conteriam mandamento de otimização *prima facie*, ao passo que as regras conteriam mandamento definitivo *prima facie*, por trazerem elas próprias a extensão da realização de algo, exigindo que se faça exatamente o que ordenam³⁴². Disso não decorre, no entanto, segundo Alexy, que “os princípios têm sempre um mesmo caráter *prima facie*, e as regras um mesmo caráter definitivo”³⁴³. De acordo com ele:

*Um tal modelo parece estar presente em Dworkin, quando ele afirma que regras, se válidas, devem ser aplicadas de forma tudo-ou-nada, enquanto os princípios apenas contêm razões que indicam uma direção, mas não têm como consequência necessária uma determinada decisão. Esse modelo é, contudo, muito simples. Um modelo diferenciado é necessário. Mas também no âmbito desse modelo diferenciado o diferente caráter prima facie das regras e dos princípios deve ser mantido*³⁴⁴.

Assim, para Alexy a introdução de uma cláusula de exceção para uma regra pode decorrer da aplicação de um princípio, não sendo sequer possível, de antemão, enumerar as possíveis exceções a uma regra, porque podem ser criadas caso a caso³⁴⁵. A superação do caráter definitivo *prima facie* de uma regra, contudo, não decorreria, como na hipótese de conflitos entre princípios apenas, da atribuição de maior peso ao princípio contrário àquele que fundamenta materialmente a regra, mas também se devem superar os denominados “princípios formais”, “que estabelecem que as regras que tenham sido criadas pelas autoridades legitimadas para tanto devem ser seguidas e que não se deve relativizar sem motivos uma prática estabelecida”³⁴⁶.

Para Alexy, portanto as regras se diferenciam dos princípios em função de sua maior força normativa *prima facie*. Sendo assim, essa força normativa é menor nos princípios, porque, *prima facie*, estabelecem valores a serem realizados na maior medida possível, mediante condutas que só se determinam na solução de um caso concreto. Nas regras, a força normativa é maior porque, *prima facie*, descreve-se conduta a ser observada.

³⁴¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 103.

³⁴² *Ibidem*, pp. 103-104.

³⁴³ *Ibid.*, p. 104.

³⁴⁴ *Loc. cit.*

³⁴⁵ *Loc. cit.*

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 105.

Uma regra pode ter sua aplicação afastada caso, dada uma situação concreta, um princípio autorize afastar a incidência do princípio que representa o valor subentendido na regra e de princípio referente ao aspecto formal da norma a ser afastada, a exemplo do princípio da legalidade, que dá suporte à força normativa das regras. Um conflito apenas entre regras implica que somente uma delas seja declarada válida, a não ser que haja exceção estabelecida – hipótese em que não haveria conflito, a rigor. Quanto aos princípios, Alexy defende que o conflito entre eles implica, apenas, afastamento de aplicabilidade.

As exceções constituem, portanto, meio de evitar conflitos entre regras. Os conflitos entre princípios são solucionados mediante uso da máxima da proporcionalidade³⁴⁷. Sendo assim, nessa teoria, princípios são normas que se distinguem das regras estruturalmente, conforme a força normativa *prima facie*, o modo de solução de antinomias e o modo de aplicação, sendo que os princípios são diretamente aplicáveis, tanto que podem implicar, indiretamente, mediante ponderação com outros princípios, afastamento de incidência de regra.

Para Canaris, no entanto, princípios admitem exceções e, uma vez que não são normas, demandam concretização:

*Os princípios não valem sem exceção e podem entrar em oposição ou em contradição entre si (...). (...) os princípios necessitam, para a sua realização, da concretização através de subprincípios e de valorações singulares com conteúdo material próprio. De facto, eles não são normas e, por isso, não são capazes de aplicação imediata, antes devendo primeiro ser normativamente consolidados ou “normativizados”*³⁴⁸.

O texto de Modesto evidencia, portanto, como a adoção de referenciais teóricos incompatíveis prejudica compreender o modo de aplicação do dever constitucional de eficiência, que nem seria considerado norma, a adotar-se a classificação de princípio de uma das teorias.

Marcos Juruena Villela Souto, por sua vez, refere (i) que um princípio consiste em “baliza normativa”, da qual derivam outras normas; (ii) que princípios constituem categoria lógica que reflete a “estrutura ideológica do Estado”; (iii) com esteio em Ávila, que princípios “podem ser vistos como axioma, isto é, uma proposição cuja veracidade pode ser aceita por todos; como postulado (...)”, referindo que “o princípio como norma serve como fundamento para interpretação e aplicação do Direito”; e (iv) com esteio em Alexy, que princípios são

³⁴⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 93-103.

³⁴⁸ CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito**. Tradução de Antônio Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008, pp. 88 e 96.

“mandamentos de otimização”, que “ordenam que algo seja realizado em uma medida tão ampla quanto possível relativamente a possibilidades fáticas ou jurídicas”, podendo ser realizados em graus distintos e tendo a ponderação como método de solução de conflitos³⁴⁹.

Sobre o dever constitucional de eficiência, esse autor discorre no sentido de que “o conceito jurídico indeterminado [a eficiência] é estabelecido por metas normativas ou metas contratuais que, se atendidas, demonstram a observância do princípio (ex.: diminuição do tempo de interrupção em caso de falta de luz [...])”³⁵⁰. Acrescenta, já o denominando princípio, que constituiria (i) o dever de as agências reguladoras zelarem para que o mercado seja competitivo, de modo que os melhores bens e serviços sejam colocados à disposição das coletividades, ou (ii) o dever de as agências reguladoras cuidarem para que se reduzam os malefícios decorrentes de situações de monopólio e de oligopólio³⁵¹. Desse modo, parece que o princípio da eficiência pode ser definido como norma que estabelece finalidades a serem realizadas pela administração pública.

De fato, para Ávila, regras e princípios se diferenciam principalmente porque, conforme inferidas pelo intérprete³⁵², as regras descreveriam comportamentos imediatamente, e estabeleceriam finalidades do ordenamento jurídico mediatamente; os princípios, por seu lado, estabeleceriam essas finalidades imediatamente, podendo ocasionar, mediante aplicação, a descrição de um comportamento apto a realizar esse fim³⁵³. O sentido de eficiência adotado por

³⁴⁹ SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 173-174.

³⁵⁰ *Loc. cit.*

³⁵¹ SOUTO, Marcos Juruena Villela. **As Agências Reguladoras e os Princípios Constitucionais**. In: Revista de Direito Constitucional e Internacional, ano 15, nº 58. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-mar./2007, p. 228.

³⁵² “Isso significa que o traço distintivo não é o tipo de obrigação instituído pela estrutura condicional da norma, se absoluta ou relativa, que irá enquadrá-la numa ou noutra categoria de espécie normativa. É o modo como o intérprete justifica a aplicação dos significados preliminares dos dispositivos, se frontalmente finalístico ou comportamental, que permite o enquadramento numa ou noutra espécie normativa” (ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 71). Desse modo, “o critério do modo de aplicação, evidentemente, só tem sentido no plano conclusivo de significação. Ocorre que, se a distinção entre princípios e regras visa a facilitar a aplicação das normas por meio da antecipação das qualidades normativas e da descarga argumentativa, esse critério revela-se inconsistente, pois só pode ser verificado depois da aplicação, e não antes. Sendo assim, esse critério só terá cabimento se permitisse que o aplicador já pudesse antecipar, com segurança, o modo de aplicação de uma norma pela análise de sua estrutura. (...) Nesse sentido, o critério do conflito normativo é importante, mas com temperamentos. É que não se pode categoricamente afirmar que os princípios só entram em conflito no plano concreto, e as regras, no plano abstrato. (...) Uma classificação não pode, a pretexto de definir espécies normativas em nível preliminar, utilizar-se de elementos que dependem da consideração de todas as circunstâncias. Isso significa, por conseguinte, que os critérios do modo final de aplicação e do conflito normativo são inadequados para uma classificação abstrata, na medida em que dependem de elementos que só com a consideração de todas as circunstâncias podem ser corroborados” (ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 89-91).

³⁵³ Para Ávila, “enquanto as regras são normas imediatamente descritivas, na medida em que estabelecem obrigações, permissões e proibições mediante a descrição da conduta a ser adotada, os princípios são normas imediatamente finalísticas, já que estabelecem um estado de coisas para cuja realização é necessária a adoção de determinados comportamentos” (ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 95).

Souto seria teoricamente consistente não fosse o fato de se ter feito referência, também, à definição de princípios de Alexy, que os concebe como mandamentos a serem otimizados³⁵⁴. Além de Ávila rejeitar essa definição³⁵⁵, é preciso ressaltar que, para Alexy, os princípios não se distinguem das regras por comunicarem uma finalidade do ordenamento jurídico. O principal aspecto diferenciador dos princípios, segundo Alexy, é a possibilidade de os valores que representam serem realizados na maior medida possível, sendo que esses valores não precisariam fazer referência, necessariamente, à realização de um fim.

Já Moreira Neto, ao classificar o dever constitucional de eficiência como princípio geral de direito, não adota qualquer referencial quanto ao conceito de princípio, o que inviabiliza, nesse aspecto, uma análise da compatibilidade teórica de suas asserções. No entanto, a título exemplificativo, vale apontar que um princípio geral de direito concebido com sentido finalístico, como parece ser o caso desse autor, não significa que se possa referenciar a concepção desse princípio, por exemplo, nas teorias de Dworkin ou de Ávila.

Para Moreira Neto, o princípio da eficiência, apesar de ser dotado de “eficácia própria”, requer “densificação de seu conteúdo expositivo através de outras normas, para poder descer aos fatos, identifica-los, e, assim, reger as condutas a eles referentes”. Isso é incompatível com os referenciais teóricos de Dworkin e de Ávila, porque, para ambos esses autores, princípios são normas de aplicabilidade imediata, no sentido de que não necessitam da mediação de regras para que sejam eficazes.

De acordo com a conhecida expressão de Dworkin, as regras são aplicáveis de maneira “tudo ou nada”³⁵⁶. Isso significa que, em caso de conflito entre regras, uma delas necessariamente tem que ser considerada inválida. Quanto aos princípios, Dworkin entende que são dotados da denominada dimensão do peso ou da importância, o que significa, na prática, que, no caso de dois princípios terem pretensão de aplicabilidade a uma dada circunstância

³⁵⁴ Outra distinção relevante entre as teorias de Dworkin e de Alexy consiste em que, para Alexy, os princípios não se caracterizam pela dimensão do peso, mas por expressarem deveres cuja realização conjunta deve ser otimizada por meio da aplicação da máxima da proporcionalidade. Sendo assim, em caso de conflito entre princípios, a escolha de qual princípio deve prevalecer na resolução de um caso concreto deve ser precedida de juízo de adequação, de necessidade e de proporcionalidade em sentido estrito, de modo que seja determinada providência apta a solucionar o problema concretamente verificado (juízo de adequação), com um mínimo de prejuízo ao princípio em conflito (juízo de necessidade) e de modo que a aplicação do princípio prevalecente seja mais adequada e necessária que a aplicação do princípio cuja incidência se venha a afastar (juízo de proporcionalidade em sentido estrito) (cf.: ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 90-91 e 116 e ss.).

³⁵⁵ Ávila argumenta que o conceito de princípios como comandos a serem otimizados implicaria a distinção entre princípios e regras no sentido de que as regras devam ser aplicadas no todo e os princípios apenas na máxima medida. Segundo ele, os conteúdos de ambas as espécies normativas devem ser realizados no todo (cf.: ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 85-86).

³⁵⁶ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 39.

fática, então a aplicação do princípio menos importante deve ser afastada, mas isso não significa que o princípio seja inválido³⁵⁷. Não há referência à mediação de regras para a aplicação de princípios.

De forma similar, Ávila também subclassifica as normas jurídicas em regras e em princípios, acrescentando a essa subclassificação a categoria dos postulados³⁵⁸. No entanto, em ressalva que abrange a teoria de Dworkin, Ávila não concorda que o critério do modo final de aplicação seja adequado para distinguir regras de princípios, principalmente porque tanto regras quanto princípios, segundo ele, podem ser ponderados, havendo, por isso, a possibilidade de se afastar a aplicação de uma regra sem considerá-la inválida³⁵⁹. Essa possibilidade evidencia que os princípios não apenas são eficazes independentemente da mediação de regras, como também têm eficácia para justificar a não aplicação de uma regra.

Um último exemplo de sincretismo teórico pode ser tomado do trabalho de Alexandre Santos de Aragão, que também classifica o dever constitucional de eficiência como princípio. Aragão defende, com referência à classificação de Dworkin, que princípios são normas

³⁵⁷ “Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão do peso ou da importância. Quando dos princípios se inter cruzam, aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. (...) As regras não têm essa dimensão. (...) Se duas regras entram em conflito, uma delas não pode ser válida” (DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, pp. 42-43). A teoria de Dworkin constitui uma crítica ao positivismo na condição de modelo restrito a um sistema de regras, as quais não seriam capazes de apresentar soluções para o que o autor denomina de “casos difíceis”. Nesses casos, os fatos não corresponderiam às hipóteses descritas nas regras, e os tomadores de decisão necessitam recorrer a princípios para fundamentarem suas decisões. Nesse contexto, Dworkin empreende esforço teórico no sentido de incluir princípios e políticas no sistema de normas, de maneira a restringir a discricionariedade judicial, sugerindo que a aplicação dos princípios se operacionalize conforme o peso que o tomador de decisão atribua a cada um quando entrem em conflito, em um caso concreto. Dworkin não nega que a atribuição de importância maior a um princípio em detrimento de outro pode ser objeto de controvérsia, mas conclui que essa possibilidade não afasta a compreensão de que a dimensão do peso é parte integrante do conceito de princípio (DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, pp. 35-36 e 42-43).

³⁵⁸ ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 41-44. Postulados, segundo Ávila, são normas que estruturam a argumentação e a racionalização para a aplicação de outras normas. Nesse sentido, o que Alexy denomina como princípio da proporcionalidade, Ávila denomina como postulado da proporcionalidade. É de se notar, por oportuno, que Ávila estabelece fundamentos teóricos para a possibilidade de se inferir mais de uma subclassificação normativa de um mesmo texto normativo. Esse aspecto teórico é denominado pelo autor como “dissociação em alternativas inclusivas”. Segundo Ávila, “a proposta aqui defendida diferencia-se das demais porque admite a coexistência de espécies normativas em razão de um mesmo dispositivo. (...) Ao invés de alternativas exclusivas entre as espécies normativas, de modo que a existência de uma espécie excluiria a existência das demais, propõe-se uma classificação que alberga alternativas inclusivas, no sentido de que os dispositivos podem gerar, simultaneamente, mais de uma espécie normativa. Um ou vários dispositivos, ou mesmo a implicação lógica deles decorrente, pode experimentar uma dimensão imediatamente comportamental (regra), finalística (princípio) e/ou metódica (postulado)” (ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 92).

³⁵⁹ “A análise do modo de conflito normativo também se constitui em um passo decisivo no aprimoramento do estudo das espécies normativas. Apesar disso, é preciso aperfeiçoá-lo. Isso porque não é apropriado afirmar que a ponderação é método privativo de aplicação dos princípios, nem que os princípios possuem uma dimensão de peso. Com efeito, a ponderação não é método privativo de aplicação dos princípios. A ponderação ou balanceamento (...), enquanto sopesamento das razões e contra-razões que culmina com a decisão de interpretação, também pode estar presente no caso de dispositivos hipoteticamente formulados, cuja aplicação é preliminarmente havida como automática (...)” (ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 74).

jurídicas, acrescentando entender que devem ser inferidas de normas positivadas³⁶⁰. Em capítulo dedicado ao tema, Aragão refere que princípios constituem normas aptas a orientar o exercício da discricionariedade administrativa em favor da promoção do interesse público³⁶¹. Afirmar, também, com esteio em Celso Antônio Bandeira de Melo, que princípios têm a função de fundamentar a unidade de um sistema jurídico³⁶².

Além disso, novamente com esteio em Dworkin, afirma que os princípios se diferenciam das regras segundo sua forma de aplicação, quando verificado conflito entre princípios jurídicos, em face de um caso concreto. Nas palavras de Aragão, “devem eles [os princípios] ser ponderados, buscando-se, sempre que possível, alcançar solução que não exclua por completo nenhum deles”³⁶³.

Quanto ao princípio da eficiência especificamente, Aragão parece fazer uso de mais de uma definição. Uma dessas definições refere que o princípio da eficiência constituiria norma apta a guiar a aplicação de regras. Aragão defende, com fundamento em Ávila e em Ana Paula de Barcellos, a possibilidade de a aplicação de regras ser afastada se se verificar violação ao princípio da eficiência³⁶⁴. O texto também refere que o princípio da eficiência é endereçado à aplicação mais eficiente ou razoavelmente mais eficiente de regras³⁶⁵.

No que se refere à possibilidade de ponderação de princípios, são incompatíveis, entre si, os referenciais teóricos de Ávila, de Dworkin e de Bandeira de Mello. Para esse último autor, os princípios não parecem ser ponderáveis, a exemplo de seu princípio da supremacia do interesse público sobre o privado³⁶⁶. Além disso, a ponderação de princípios que não exclua por

³⁶⁰ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 47.

³⁶¹ *Ibidem*, pp. 53-54.

³⁶² *Ibid.*, p. 55.

³⁶³ *Ibid.*, p. 56.

³⁶⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Interpretação Consequencialista e Análise Econômica do Direito Público à Luz dos Princípios da Eficiência e da Economicidade**. In: Interesse Público, ano XI, nº 57. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 20-22.

³⁶⁵ *Ibidem*, p. 22. No mesmo sentido: ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 342.

³⁶⁶ Sobre esse princípio, confira-se o trabalho seminal desse autor: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O Conteúdo do Regime Jurídico-Administrativo e seu Valor Metodológico**. In: Revista de Direito Administrativo, vol. 89. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, julho/agosto/setembro de 1967, pp. 8-33. Sobre uma crítica a esse princípio, cf.: ÁVILA, Humberto. **Repensando o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular**. In: Revista Trimestral de Direito Público, nº 24. São Paulo: Malheiros, outubro/novembro/dezembro de 1998, pp. 159-180. Esse artigo foi republicado em 2007, sendo a essa última versão que este trabalho se refere (cf.: ÁVILA, Humberto. **Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular**. In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, nº 11. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, setembro/outubro/novembro de 2007, pp. 1-30. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016). Sobre resposta à crítica ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, buscando integrar o conceito de eficiência a esse princípio, cf., entre outros: (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **A Noção Jurídica de Interesse Público no Direito Administrativo Brasileiro**. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). **Direito Administrativo e Interesse Público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de**

completo a aplicação de nenhum deles não é compatível com as concepções teóricas de Dworkin.

Em caso de conflito, a solução da teoria de Dworkin consiste em que se afaste por completo a incidência do princípio que se considerou ter menos peso em relação ao caso considerado. O entendimento acerca do modo de aplicação do dever constitucional de eficiência também se encontra, portanto, prejudicado pela teoria sincrética expressamente adotada por Aragão³⁶⁷, na esteira do que defende Luis Roberto Barroso³⁶⁸.

A análise da literatura evidencia porque é importante desfazer eventuais confusões com relação aos referenciais teóricos adotados no estudo dos tipos de normas e das estruturas argumentativas para a aplicação do dever constitucional de eficiência administrativa. Não se trata apenas de registrar disputa teórica, ou questão de imprecisão conceitual, mas de buscar evitar concepções teóricas que dificultem ou impossibilitem que se compreenda inequivocamente como esse dever constitucional deve ser aplicado. A análise da literatura, mais uma vez, forma contexto para que se passe a analisar a jurisprudência do STF, a fim de verificar se e como o tribunal constitucional trata dos tipos de norma e das estruturas argumentativas para aplicação do dever constitucional de eficiência.

Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pp. 89-116). O próprio Aragão discorda de que exista “preponderância principiológica” do interesse público: “Determinados valores, até pela forte carga ideológica do ‘politicamente correto’ neles envolvida, costumam provocar adesões irrefletidas, basicamente consistentes na genérica e mítica invocação exemplificativamente da ‘saúde pública’, dos ‘direitos dos consumidores’ ou do ‘interesse público’, e, ao entrarem em ponderação com quaisquer outros valores envolvidos, tendem a sempre prevalecer, ainda quando a Constituição já contenha regra específica disciplinando a questão que foi pré-ponderada pelo constituinte. Não que o Supremo Tribunal Federal (STF) deva desconsiderar no seu mister, por exemplo, o ‘interesse público’, identificado, na dicção do art. 27 da Lei no 9.868/1999, ao ‘interesse social’. Uma coisa é ‘considerar’ para efeito de ponderação os interesses públicos, estatais e/ou sociais, outra é partir da sua suposta (e inexistente) preponderância principiológica. (...) E mais, em uma sociedade complexa e pluralista não há apenas um interesse público, mas muitos (preservação da saúde pública, liberdade de expressão, garantia dos melhores meios possíveis de sustentação dos órgãos de imprensa, facilitação dos fluxos comerciais, combate ao déficit público, melhoria e ampliação dos serviços públicos etc.) (...)” (ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Subjetividade Judicial na Ponderação de Valores**: alguns exageros na adoção indiscriminada da teoria dos princípios. In: Revista de Direito Administrativo, vol. 267. Belo Horizonte: Fórum, set.-dez./2014, pp. 48-50). Já nos manifestamos em sentido similar: SILVA, Gabriel Cozendey Pereira. **Limites Teóricos da Participação do Usuário-Consumidor na Resolução Administrativa de Conflitos entre Interesses Públicos**. In: GUERRA, Sergio (org.). Teoria do Estado Regulador. Curitiba: Juruá, 2015, pp. 198-202.

³⁶⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Interpretação Consequencialista e Análise Econômica do Direito Público à Luz dos Princípios da Eficiência e da Economicidade**. In: Interesse Público, ano XI, nº 57. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 17.

³⁶⁸ BARROSO, Luis Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito**: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In: Jus Navigandi, ano 10, nº 851. Teresina: Jus Navigandi, nov./2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7547>>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.

4.2 A jurisprudência do STF

O dever constitucional de eficiência é denominado princípio, salvo referências pontuais a esse dever, denominando-o postulado, sem clara intenção de distingui-lo da classe de princípio³⁶⁹. Um total de 53 (cinquenta e três) dos 68 (sessenta e oito) acórdãos relevantes se referem ao tipo de norma em que o dever de eficiência se classificaria. Nesses 53 (cinquenta e três) acórdãos, 69 (sessenta e nove) votos fazem essa classificação, sendo 62 (sessenta e dois) vencedores e 7 (sete) vencidos. Ainda com relação a esses 69 (sessenta e nove) votos, 41 (quarenta e um) fazem referência apenas a “eficiência”³⁷⁰ e 11 (onze) fazem referência apenas a economicidade³⁷¹; 3 (três) votos associam “eficiência” ao termo “boa gestão”³⁷² e 1 (um) voto associa eficiência ao “princípio da efetividade da prestação jurisdicional”³⁷³; 6 (seis) votos associam “eficiência” e “economicidade” indistintamente, sem relação com outros termos³⁷⁴; outros 6 (seis) votos fazem essa mesma associação e ainda relacionam eficiência e

³⁶⁹ Voto do Min Luiz Fux na ADI nº 3059 / RS, p. 50; e voto do Min. Ricardo Lewandowski no ARE 728143 AgR / SP, pp. 1, 5, 7.

³⁷⁰ Voto do Min. Luis Roberto Barroso na ADPF nº 341 Ref-MC / DF, p. 14; voto do Min. Marco Aurélio no ARE nº 652777 / SP, p. 15; voto do Min. Dias Toffoli no MS nº 28485 / SE, pp. 1 e 8; voto do Min. Dias Toffoli no MS nº 28860 / DF, pp. 50 e 53; voto do Min. Luiz Fux no ARE 678782 AgR / AM, pp. 2 e 15; voto do Min. Celso de Mello no MS nº 31371 AgR / DF, pp. 13 e 18; voto do Min. Dias Toffoli na ADI nº 3745 / GO, pp. 1, 4 e 6; voto do Min. Teori Zavascki no RE nº 630733 / DF, p. 44; voto do Min. Luiz Fux no RE nº 503436 AgR-segundo / PI; voto vencido do Min. Carlos Ayres Britto no MS nº 25855 / DF, pp. 21 e 70; voto vencido do Min. Dias Toffoli na ADI nº 4425 / DF, pp. 145-146 e 158-160; voto do Min. Joaquim Barbosa na ADI nº 4425 / DF, p. 302; voto vencido do Min. Dias Toffoli na ADI nº 4357 / DF, pp. 157-158 e 170-172; voto do Min. Joaquim Barbosa na ADI nº 4357 / DF, p. 317; voto do Min. Luiz Fux no MS nº 30859 / DF, pp. 1, 10 e 11; voto vencido da Min. Ellen Gracie no RE nº 596478 / RR, p. 14; voto do Min. Carlos Ayres Britto no MS nº 27958 / DF, p. 35; voto do Min. Luiz Fux na ADI nº 4029 / AM, p. 28; voto do Min. Carlos Ayres Britto no MS nº 24020 / DF, p. 12; voto do Min. Gilmar Mendes no ROMS nº 23586 / DF, p. 8; voto vencido do Min. Carlos Ayres Britto no Inq nº 2482 / MG, p. 12; voto do Min. Dias Toffoli no RE nº 581113 / SC, pp. 9 e 18; voto da Min. Ellen Gracie na ADI nº 4467 MC / DF, pp. 1, 6 e 8; voto do Min. Carlos Ayres Britto na ADI nº 3944 / DF, pp. 1 e 2-3; voto do Min. Menezes Direito no MS nº 27339 / DF, pp. 1, 3 e 7-8; voto do Min. Ricardo Lewandowski no RE nº 579951 / RN, pp. 1, 8, 10, 18 e 23-24; voto da Min. Carmen Lúcia no RE nº 579951 / RN, p. 42; voto do Min. Carlos Ayres Britto no RE nº 579951 / RN, p. 48; voto do Min. Carlos Ayres Britto na ADC nº 12 / DF, pp. 2 e 11; voto da Min. Ellen Gracie na ADC nº 12 MC / DF, p. 84; voto do Min. Carlos Ayres Brito no HC nº 84367 / RJ, pp. 1 e 11; voto da Min. Ellen Gracie no MS nº 22369 / RJ, p. 13; voto do Min. Carlos Ayres Britto na AC nº 200 QO / SP, p. 1; voto do Min. Carlos Ayres Britto no RE nº 418876 / MT, p. 27; voto do Min. Carlos Ayres Britto no RE nº 413478 QO / PR, p. 9; e voto vencido do Min. Marco Aurélio na ADI nº 2306 / DF, pp. 31-32.

³⁷¹ Votos do Min. Maurício Corrêa na ADI nº 2472 / RS, pp. 4 e 10; no RE nº 276546 / SP, pp. 1 e 25; no RE nº 273844 / SP, pp. 1 e 25; no RE nº 266994 / SP, pp. 1 e 25; no RE nº 199522 / SP, pp. 1 e 26; no RE nº 282606 / SP, pp. 1 e 25; no RE nº 274384 / SP, pp. 1 e 25; no RE nº 274048 / SP, pp. 1 e 26; no RE nº 300343 / SP, pp. 1 e 25; no RE nº 197917 / SP, pp. 1 e 26; e na ADI nº 2472 MC / RS, pp. 1 e 37.

³⁷² Voto do Min. Dias Toffoli no RE nº 658026 / MG, pp. 2, 11, 12 e 22; voto do Min. Luiz Fux na ADI nº 4425 / DF, pp. 71, 72, 76, 81 e 109; e voto do Min. Luiz Fux na ADI nº 4357 / DF, pp. 85-86, 89, 95 e 121.

³⁷³ Voto do Min. Carlos Ayres Britto no MS nº 27621 / DF, pp. 17 e 40.

³⁷⁴ Voto do Min. Carlos Ayres Britto na ADI nº 1923 / DF; voto do Min. Luiz Fux no MS nº 33340 / DF, pp. 11, 23 e 24; voto do Min. Luis Roberto Barroso no RE nº 631240 / MG, p. 13; voto do Min. Ricardo Lewandowski no RE nº 630733 / DF, pp. 35-36; voto do Min. Joaquim Barbosa na AP nº 470 / MG, p. 717; e voto do Min. Ricardo Lewandowski no RE nº 581113 / SC, pp. 22-23.

economicidade a “eficácia” apenas – 2 (dois) votos³⁷⁵ –, a eficácia, prestabilidade e presteza – 1 (um) voto³⁷⁶ –, a “boa gestão” – 1 voto³⁷⁷ –, a celeridade, duração razoável do processo, efetividade e racionalidade – 1 (um) voto³⁷⁸ – e a “flexibilidade” – 1 voto³⁷⁹; por fim, 1 (um) voto faz referência a “eficiência” e a “economicidade” distinguindo uma norma em relação à outra³⁸⁰. Não fica claro se os termos associados aos princípios da eficiência e da economicidade constituem normas jurídicas. Além disso, há voto vencedor do Min. Cezar Peluso que consigna o seguinte:

Registram-se dificuldades teóricas de conceituar e identificar esse princípio [da impessoalidade], sobretudo pelas vinculações estreitas e afinidades íntimas que mantém com outros princípios constitucionais – igualmente relevantes –, como o da legalidade, o da moralidade, o da igualdade, o da imparcialidade e, até, daquilo que a Constituição, depois da Emenda nº 19, chama de princípio da eficiência – que, a meu ver, não chega a ser sequer um princípio³⁸¹.

Esse voto não foi contabilizado porque apenas nega que o dever de eficiência seja um princípio. Não esclarece o que é princípio, não diz se o dever constitucional em questão se classifica como outro tipo de norma, ou se é norma jurídica. Outros dois votos vencedores nesse mesmo acórdão da ADC nº 12 MC / DF, dos Ministros Carlos Ayres Britto e Ellen Gracie, classificam o dever de eficiência como princípio, o que não torna vencido o voto do Min. Cezar Peluso, porque os três concluíram que a prática de nepotismo contraria a ordem constitucional. Portanto, nesse acórdão, o tipo de norma em que o dever de eficiência se classifica não parece ter sido aspecto relevante das razões de decidir.

A falta de clareza na classificação dos deveres constitucionais de eficiência e de economicidade como princípios ocorre em todos os acórdãos que mencionam essa classe de norma. Apenas um deles, também sobre o tema do nepotismo, justifica a classificação, mediante uso de referenciais teóricos associados a argumento em favor da superioridade hierárquica e da eficácia vinculante positiva e negativa dos princípios, com fundamento em José Joaquim Gomes Canotilho e em Ana Paula de Barcelos, e da concepção de princípio como fundamento de sistema normativo, com fundamento em Celso Antônio Bandeira de Mello, descrevendo

³⁷⁵ Voto do Min. Maurício Corrêa na ADI nº 1842 / RJ, pp. 24-27; e voto do Min. Carlos Ayres Britto na ADC nº 12 MC / DF, pp. 2, 30, 33, 34-36 e 38.

³⁷⁶ Voto da Min. Carmen Lúcia na ADI nº 3386 / DF, pp. 1, 5 e 16.

³⁷⁷ Voto do Min. Luiz Fux na ADI nº 3059 / RS, pp. 1, 2, 16, 23, 24, 28, 32, 36, 39 e 47-50.

³⁷⁸ Voto vencido da Min. Carmen Lúcia no MS nº 27621 / DF, pp. 10 e 12.

³⁷⁹ Voto do Min. Luiz Fux na ADI nº 1923 / DF.

³⁸⁰ Voto da Min. Carmen Lúcia na ADI nº 4543 MC / DF, pp. 16 e 20.

³⁸¹ STF, ADC 12 MC / DF, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 16.2.2006, p. 59.

princípios, no entanto, como um tipo de regra³⁸². Trata-se de voto do Min. Ricardo Lewandowski no RE nº 579951 / RN:

De fato, embora existam diversos atos normativos no plano federal que vedam o nepotismo, inclusive no âmbito desta Corte, que não significa que apenas leis em sentido formal ou outros diplomas regulamentares sejam aptos a coibir a nefasta e anti-republicana prática do nepotismo. É que os princípios constitucionais, longe de configurarem meras recomendações de caráter moral ou ético, consubstanciam regras jurídicas de caráter prescritivo, hierarquicamente superiores às demais e “positivamente vinculantes”, como ensina Gomes Canotilho [CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional, Coimbra: Almedina, 1992, p. 352.] (...) Por oportuna, relembro aqui a conhecida e sempre atual lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo a qual “(...) violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda estrutura nelas esforçada” [MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 943] (...) Em estudo sobre as modalidades de eficácia jurídica, Ana Paula de Barcelos, ao afirmar que uma dessas modalidades, a negativa, é uma construção doutrinária especialmente relacionada com os princípios constitucionais, observa, com pertinência, que “a eficácia negativa autoriza que sejam declaradas inválidas todas as normas (em sentido amplo), ou atos que contravenham os efeitos pretendidos pelo enunciado” [Barcelos, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, pp. 82-83]³⁸³.

Esse acórdão, além de tratar do dever de eficiência com relação à temática do nepotismo, faz referência, nesse voto condutor, ao referido acórdão da ADC nº 12 MC / DF, em que, além dos votos dos Ministros Ellen Gracie, Carlos Ayres Britto e Cezar Peluso sobre o dever constitucional de eficiência, há voto do Min. Gilmar Mendes, o qual, apesar de não mencionar eficiência, refere, com relação aos princípios da moralidade e da impessoalidade, que “a estrutura normativa aberta deixa certas margens de ‘livre apreciação’ (...)”, consistindo a estrutura de regras, por outro lado, em “prescrição detalhada e fechada de conduta

³⁸² Sobre as distintas concepções teóricas de princípios jurídicos, assim como sobre ambiguidade na definição do conceito, cf.: AARNIO, Aulis. **Reason and authority**. Aldershot: Dartmouth, 1997, pp. 174-186. Sobre críticas à teoria dos princípios, cf., dentre outros: JESTAEDT, Matthias. **The doctrine of balancing: its strengths and weaknesses**. In: Matthias Klatt (editor). *Institutionalized Reason: the jurisprudence of Robert Alexy*. Oxford: OUP, 2012, pp. 152-172; ALEXANDER, Larry. **What are principles? Do they exist?** In: *University of San Diego Legal Research Paper Series*, vol. 13, nº 119, 2013, pp. 1-15.

³⁸³ STF, RE 579951 / RN, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 20.8.2008, pp. 12-15.

deontologicamente determinada”, que “estabelece uma estrita vinculação da Administração Pública”³⁸⁴.

Tomados em conjunto, esses acórdãos do RE nº 579951 / RN e da ADC nº 12 MC / DF podem sugerir classificação teoricamente fundamentada do dever de eficiência como princípio, porém a descrição dos aspectos da norma é contraditória, visto que há, por exemplo, referências à definição do conceito de princípio como um tipo de regra de hierarquia superior e como um tipo de norma que se distingue das regras. Isso impossibilita, afinal, compreender como o STF entende que o dever constitucional de eficiência deve ser aplicado.

Sendo assim, é necessário buscar inferir as estruturas argumentativas para a aplicação do dever de eficiência mediante análise dos acórdãos. Segundo apurado, o dever de eficiência faria referência a três tipos de argumento, aparecendo como critério de valoração de estados de coisas, como análise custo-benefício e como princípio jurídico, segundo se passa a demonstrar.

4.2.1 Consequencialismo: eficiência como critério de valoração de estados de coisas

As teorias da argumentação propõem diversos critérios para garantir a razoabilidade e a racionalidade de decisões tomadas com base no direito, assim como para viabilizar o controle do processo de adjudicação. Entre esses critérios, tem recebido especial atenção a argumentação consequencialista, também denominada argumentação pragmática ou raciocínio consequencialista³⁸⁵. A argumentação consequencialista

*(...) é geralmente usada no contexto de casos difíceis – isto é, quando surgem problemas de interpretação, de relevância, de classificação ou de prova, segundo a classificação de MacCormick – nos quais os juízes têm de justificar as suas decisões usando diferentes tipos de argumento e onde os esforços são dirigidos a reforçar a cadeia de argumentos*³⁸⁶.

³⁸⁴ STF, ADC 12 MC / DF, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 16.2.2006, p. 71.

³⁸⁵ CARBONELL, Flavia. **Reasoning by consequences**: applying different argumentation structures to the analysis of consequentialist reasoning in judicial decisions. In: DAHLMAN, Christian; FETERIS, Eveline (org.). Legal argumentation theory: cross-disciplinary perspectives. Heidelberg: Springer, 2013, p. 1.

³⁸⁶ “This argument is generally used in the context of judicial hard cases - that is, when problems of interpretation, relevance, classification or proof arise, according to MacCormick’s classification - where judges have to justify their decisions using different types of argument and where the efforts are directed at reinforcing the chain of arguments” (CARBONELL, Flavia. **Reasoning by consequences**: applying different argumentation structures to the analysis of consequentialist reasoning in judicial decisions. In: DAHLMAN, Christian; FETERIS, Eveline (org.). Legal argumentation theory: cross-disciplinary perspectives. Heidelberg: Springer, 2013, p. 1). O uso da argumentação consequencialista sujeita-se a uma série de críticas: “The criticisms refer to different problematic aspects of consequentialist arguments, such as insufficient backing the prediction of future consequences, the

Trata-se, aqui, das consequências reais da aplicação do direito:

*Uma distinção chave pode ser feita entre as consequências legais e as consequências reais. (...) consequências legais são aquelas consequências que decorrem de previsões legais quando certas condições são verificadas. Consequências reais, em contraste, são as verdadeiras consequências da validade e aplicação de provisões legais*³⁸⁷.

Segundo Mariana Pargendler e Bruno Meyerhof Salama, o uso de argumentos consequentialistas pelos juízes brasileiros se encontra difundido, em função de que as políticas públicas, por se fundamentarem em princípios constitucionais, tornariam relevantes para o direito dados extrajurídicos, como os efeitos concretos para a aplicação de normas:

(...) a diferença entre descrever as normas jurídicas e descrever as consequências das normas jurídicas sobre a realidade vem se reduzindo nos últimos tempos. A razão para tanto é a expansão dos elementos que são considerados jurídicos, isto é, aptos a responder à questão fundamental do sistema jurídico — segundo a concepção de Niklas Luhmann, a distinção entre o lícito e ilícito. A razão para tanto é que, sob o primado das políticas públicas consubstanciadas em princípios constitucionais, cada vez mais os prováveis efeitos de certas regras ou regimes jurídicos deixam de ser dados extrajurídicos, passando a ocupar um papel central na argumentação jurídica e na aplicação do direito (...) De fato, há hoje no Brasil uma multiplicidade de casos em que a Corte tece juízos sobre os prováveis efeitos concretos de

extension of the consequences to be considered, proof of the causal relation between act and its foreseen consequences, the parameters to evaluate or assess consequences against other values, interests or goods, and the question for what or for whom are the consequences favorable or unfavorable, among others. In the legal sphere we can add questioning about the legitimacy of judges incorporating extra-legal consequences as reasons for deciding in one way or another and problems of excessive judicial discretion and weak accountability mechanisms when these sorts of arguments are at stake” (CARBONELL, Flavia. **Reasoning by consequences**: applying different argumentation structures to the analysis of consequentialist reasoning in judicial decisions. In: DAHLMAN, Christian; FETERIS, Eveline (org.). *Legal argumentation theory: cross-disciplinary perspectives*. Heidelberg: Springer, 2013, pp. 1-2). Em tradução livre: “As críticas se referem a diferentes aspectos problemáticos dos argumentos consequentialistas, como o insuficiente suporte à previsão de consequências futuras, a extensão das consequências a ser considerada, a prova da relação causal entre o ato e suas consequências previstas, os parâmetros para avaliar ou descobrir as consequências em face de outros valores, interesses ou bens, bem como a questão de para quê ou para quem as consequências são favoráveis ou desfavoráveis, entre outros. Na esfera jurídica, podemos acrescentar o questionamento sobre a legitimidade dos juízes para incorporarem consequências extraleais como razões para decidir de uma forma ou de outra, e os problemas da discricionariedade judicial excessiva e mecanismos de responsabilização fracos quando esses tipos de argumentos estão em jogo”.

³⁸⁷ “A key distinction can be made between legal consequences and real consequences. (...) legal consequences are those consequences attached by legal provisions when certain preconditions are met. Real consequences, in contrast, are the actual consequences of the validity and application of legal provisions” (MATHIS, Klaus. **Consequentialism in law**. In: MATHIS, Klaus (editor). *Efficiency, sustainability, and justice to future generations*. Heidelberg: Springer, 2011, p. 5).

*diferentes normas para, então, concluir sobre a sua compatibilidade ou não com a ordem constitucional brasileira*³⁸⁸.

Em alguns casos, o STF pareceu recorrer ao dever constitucional de eficiência como argumento de aspecto consequencialista, usado como meio de adotar as supostas consequências das decisões como justificativas dessas mesmas decisões. Isso pode ter relação com a compreensão do dever de eficiência como princípio cuja estrutura caracteriza-se por estabelecer finalidade a ser realizada pela Administração.

No acórdão do ARE nº 678782 AgR / AM, que trata do termo *a quo* de prazo decadencial para propositura de ação rescisória pelo MP, “em casos de alegada fraude contra o Erário e contra a administração da Justiça”, o Min. Luiz Fux aplica o denominado princípio em conjunto com “princípios republicanos e democráticos sensíveis como moralidade, (...) amplo acesso a Justiça e devido processo legal” e “inafastabilidade da tutela jurisdicional”³⁸⁹, para fundamentar o reconhecimento da existência de questão constitucional com “repercussão geral econômica”³⁹⁰ no caso. Teve peso no voto da maioria o argumento consequencialista segundo o qual o uso da rescisória poderia evitar prejuízo de meio bilhão de reais aos cofres públicos.

Não se trata, apenas, de consequências financeiras, como se nota no acórdão do MS nº 25855 / DF, que trata da caracterização de entidade de prestação de assistência suplementar à saúde como entidade de autogestão, a autorizar dispensa de licitação para que órgãos da Administração federal possam com ela celebrar convênios. O Min. Carlos Ayres Britto aplica o denominado princípio, associado ao direito fundamental à saúde, na condição de justificativa para se considerar que os ajustes celebrados pela entidade com órgãos da administração pública federal fossem considerados convênios, a despeito de a entidade não se caracterizar, a rigor como de autogestão. A eficiência seria promovida mediante promoção do bem-estar dos servidores atendidos pela entidade:

“Ora, exatamente com o propósito de suplementar os serviços prestados no âmbito do sistema único de saúde (SUS) e como reverência ao princípio constitucional da eficiência (não há administração eficiente sem servidores protegidos em sua compostura física, mental e psicológica) foi que a União inseriu a temática da assistência suplementar à saúde no ‘conjunto de benefícios e ações’ compreensivos do Plano de Seguridade Social de seus servidores (art. 184 da Lei nº 8.112/90). (...) São os servidores que batem à porta do Judiciário para dizer do seu interesse em continuar vinculados à

³⁸⁸ PARGENDLER, Mariana; SALAMA, Bruno Meyerhof. **Direito e Consequência no Brasil**: em busca de um discurso sobre o método. In: Revista de Direito Administrativo, vol. 262. Rio de Janeiro: FGV, jan.-abr./2013, pp. 108-109 e 126.

³⁸⁹ STF, ARE 678782 AgR / AM, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 3.9.2013, pp. 2 e 15.

³⁹⁰ STF, ARE 678782 AgR / AM, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 3.9.2013, p. 21.

GEAP, essa é a realidade. Eles não querem ir para o mercado. Por que não querem ir para o mercado? Porque o mercado lhes é adverso em termos de proteção jurídica, e o que está em jogo aqui é um direito elementar fundamental: a saúde dos servidores, condicionando até a concretização do princípio da eficiência administrativa, estampado na cabeça do artigo 37 da Constituição. Não se pode cogitar de administração eficiente sem servidores protegidos na sua compostura física, psicológica, na sua saúde e dos seus familiares, porque o plano também extrapola a figura dos servidores para alcançar os respectivos familiares”³⁹¹.

O Min. Ayres Britto, Relator original do caso, acabou vencido, mas foi seguido, na ocasião, por outros ministros. A tese vencedora não tratou do dever de eficiência. Denegou a ordem apenas com fundamento em que a entidade em questão não se caracterizaria como de autogestão, não podendo celebrar convênios, devendo os órgãos que com ela desejassem contratar fazê-lo mediante procedimento licitatório.

Argumento consequencialista não relacionado a aspectos financeiros também pode ser encontrado no acórdão da Recl nº 9970 ED-AgR / SP, que trata de cabimento de Reclamação no STF. Nesse acórdão, o Min. Marco Aurélio vota em favor da restrição do uso da via da Reclamação, porque o uso restrito dessa via favoreceria a eficiência da prestação jurisdicional pelo STF:

“Como afirmado na decisão agravada, a reclamação é medida processual que serve à preservação da competência do Supremo e da autoridade das respectivas decisões, em relação às quais se pressupõe que não se encontrem em andamento, no próprio Tribunal, as ações que as motivaram. Na espécie, o descumprimento da medida liminar pode ser remediado com pedido de providência formalizado no próprio mandado de segurança, considerada a natureza mandamental da ação constitucional. O Direito instrumental fornece um arsenal de remédios jurídicos para afastar a resistência dos agentes públicos – § 5º do artigo 461 do Código de Processo Civil –, os quais dispensam a instauração de novo processo para que deles se possa abrir mão. Interpretação diversa só levará a aumento ainda maior do número de processos em tramitação no Tribunal, em prejuízo à eficiência, à celeridade e ao direito fundamental à razoável duração”³⁹².

Há, ainda, o acórdão da ADI nº 2306 / DF, que trata da inconstitucionalidade de lei de anistia a multas eleitorais aplicadas a eleitores e a membros de mesas receptoras, no qual se atribui à eficiência o sentido de vedação de incentivos contrários ao funcionamento do Estado. O Min. Marco Aurélio, em voto vencido, aplica o princípio da eficiência para justificar a

³⁹¹ STF, **MS 25855 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 20.3.2013, pp. 21 e 70.

³⁹² STF, **Recl 9970 ED-AgR / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 5.6.2012, p. 8.

declaração de inconstitucionalidade, porque a lei, no seu entender, minoraria o aspecto coercitivo das multas:

Busca-se esse aperfeiçoamento, a manutenção do que denomino como freios inibitórios. Daí o caráter coercitivo da multa. (...) Tenho como envolvido – perdoem-me aqueles que entendem de forma diversa – o princípio da moralidade conjugado, no artigo 37 da Carta da República, com o princípio da eficiência do próprio Estado em atuação de maior importância, porque, repito, está ligada àqueles que dirigirão os destinos do Estado³⁹³.

Esses são casos em que o STF aplicou o dever de eficiência apenas como argumento de aspecto consequencialista. No entanto, essa ordem de argumentos também aparece associada a outros modos de aplicação da norma, em consonância com entendimento de que o consequencialismo encontra aplicação quando “os juízes têm de justificar as suas decisões usando diferentes tipos de argumento e onde os esforços são dirigidos a reforçar a cadeia de argumentos”³⁹⁴.

4.2.2 Eficiência como análise custo-benefício

Conforme se verificou no capítulo anterior, referente aos sentidos do dever constitucional de eficiência, um deles, bastante recorrente, faz referência a obrigação peculiar de adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor que o de medida mais dispendiosa.

Com exceção da ADI nº 4543 MC / DF³⁹⁵ e da ADI 2472 / RS³⁹⁶, que, embora se refiram a esse sentido do dever constitucional de eficiência, também têm indícios de ponderação, razão pela qual serão tratados no item a seguir, há 9 (nove) acórdãos nos quais o sentido em questão ocorre.

³⁹³ STF, **ADI 2306 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 21.3.2002, pp. 31-32.

³⁹⁴ “This argument is generally used in the context of judicial hard cases - that is, when problems of interpretation, relevance, classification or proof arise, according to MacCormick’s classification - where judges have to justify their decisions using different types of argument and where the efforts are directed at reinforcing the chain of arguments” (CARBONELL, Flavia. **Reasoning by consequences**: applying different argumentation structures to the analysis of consequentialist reasoning in judicial decisions. In: DAHLMAN, Christian; FETERIS, Eveline (org.). Legal argumentation theory: cross-disciplinary perspectives. Heidelberg: Springer, 2013, p. 1).

³⁹⁵ STF, **ADI 4543 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 19.10.2011.

³⁹⁶ STF, **ADI 2472 / RS**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 1.4.2004.

Nesses 9 (nove) casos, não há indícios suficientes para que se possa inferir a ocorrência de ponderação, porque, em relação ao dever de eficiência, não discutem eventuais soluções que determinem a promoção de direitos às custas de restrição a outros direitos. A estrutura argumentativa para aplicação do dever de eficiência, consiste, apenas, em juízo referente a qual a melhor medida que realiza resultado, no aspecto dos custos e dos benefícios.

No acórdão do RMS nº 23586 / DF, que trata de impugnação de “cláusula de afunilamento” em edital de concurso público, o Min. Gilmar Mendes, ao defender o uso desse tipo de cláusula, recorre a argumento consequencialista, ao afirmar que se trata “de necessidade prática, sem a qual o certame não poderia transcorrer sem prejuízos para a Administração e, enfim, para os próprios candidatos”³⁹⁷. O exame custo-benefício justificou, no caso, adoção de medida administrativa menos dispendiosa – realização de certame com cláusula de barreira –, porque teria resultado similar – provimento de funções públicas – ao de medida mais dispendiosa – realização de certame sem cláusula de afunilamento³⁹⁸.

No acórdão do RE nº 581113 / SC³⁹⁹, que trata do direito à prorrogação de prazo de concurso face à abertura de novas vagas durante o prazo de vigência, a análise custo-benefício da prorrogação, decorrente de sentido de eficiência, justificou adoção de medida administrativa menos dispendiosa – prorrogação do prazo –, quando seja apta a ter resultado similar – provimento de funções públicas – ao de medida mais dispendiosa – realização de novo certame. Foi dado provimento ao recurso para se determinar a prorrogação⁴⁰⁰.

No acórdão da ADI nº 3386 / DF⁴⁰¹, que trata da inconstitucionalidade de lei que permite contratação temporária pelo IBGE, a análise custo-benefício dessa contratação, decorrente de sentido de eficiência, justificou adoção de medida administrativa menos dispendiosa – contratação temporária –, quando seja apta a ter resultado similar – atendimento das necessidades do serviço, “satisfação do cidadão” – ao de medida mais dispendiosa – contratação permanente⁴⁰².

No acórdão da ADI nº 1842 / RJ⁴⁰³, que trata da inconstitucionalidade de criação de região metropolitana e da competência para prestação do serviço de saneamento básico, um dos sentidos de eficiência justificou a necessidade de adoção de medida administrativa menos dispendiosa – formação de região metropolitana –, quando seja apta a ter resultado similar –

³⁹⁷ STF, **RMS 23586 / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 25.10.2011.

³⁹⁸ V. p. 73.

³⁹⁹ STF, **RE 581113 / SC**, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 5.4.2011.

⁴⁰⁰ V. p. 74.

⁴⁰¹ STF, **ADI 3386 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 14.4.2011.

⁴⁰² V. p. 76.

⁴⁰³ STF, **ADI 1842 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 6.3.2013.

realização de atividades públicas – ao de medida mais dispendiosa – manter descentralizada a gestão de serviços comuns⁴⁰⁴.

No acórdão do RE nº 197917 / SP⁴⁰⁵, que trata da inconstitucionalidade de lei municipal que teria estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população do município, a economicidade justificou adoção de medida administrativa menos dispendiosa – limitar detalhadamente a quantidade de vereadores em função da população dos municípios – quando seja apta a ter resultado similar ou melhor – funcionamento do legislativo municipal – que o de medida mais dispendiosa – limitar mais genericamente⁴⁰⁶.

No acórdão da ADI nº 3059 / RS⁴⁰⁷, que trata de inconstitucionalidade de lei estadual que dá preferência à aquisição, pela Administração de softwares livres ou sem restrições proprietárias, a eficiência e a economicidade implicam análise custo-benefício que justifica a adoção de medida administrativa menos dispendiosa – menores de gastos com *software* –, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor – informatização do serviço público – que o de medida mais dispendiosa – maiores gastos com *software*⁴⁰⁸.

Por fim, nos acórdãos da ADI nº 4425 / DF⁴⁰⁹ e da ADI nº 4357 / DF⁴¹⁰, ambos referentes à inconstitucionalidade da EC nº 62/2009, que modificou o regime jurídico dos precatórios devidos pela Fazenda Pública, a eficiência, em voto vencido do Min. Dias Toffoli, justificou adoção de medida administrativa menos dispendiosa – novo regime –, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor – pagamento dos precatórios – que o de medida mais dispendiosa – regime anterior⁴¹¹.

Portanto, uma das estruturas argumentativas para a aplicação do dever constitucional de eficiência no STF, que se refere ora ao termo eficiência, ora ao termo economicidade, ora a ambos, sem que essas referências variadas impliquem diferenças de aplicação, consiste em análise dos custos e dos benefícios de medidas administrativas, a justificar a escolha daquela que seja capaz de trazer, a menor custo, resultados similares ou melhores. Da forma como foi inferido o sentido do dever de eficiência que determinaria essa análise, não fica claro, porém, se o principal critério para determinação da melhor medida é o menor custo, o maior benefício ou a relação custo-benefício financeiramente mais benéfica.

⁴⁰⁴ V. p. 102.

⁴⁰⁵ STF, RE 197917 / SP, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 6.6.2002.

⁴⁰⁶ V. p. 100.

⁴⁰⁷ STF, ADI 3059 / RS, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 9.4.2015.

⁴⁰⁸ V. p. 105.

⁴⁰⁹ STF, ADI 4425 / DF, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013.

⁴¹⁰ STF, ADI 4357 / DF, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013.

⁴¹¹ V. pp. 97-99.

Em todos os casos, trata-se de situações em que medida menos custosa gera benefício igual ou maior. Não houve casos em que, por exemplo, o tribunal se tivesse manifestado contra ou a favor de uma medida de custo maior que aumentasse os benefícios de maneira a compensar ou a sobrepujar o aumento dos custos. Sendo assim, a jurisprudência do STF indica, mas não esclarece totalmente, como é aplicada a dimensão da análise custo-benefício do dever constitucional de eficiência. Conforme já se referiu neste trabalho, a jurisprudência do STF, assim como a doutrina, não se parece referir a conceitos ou a critérios de eficiência econômica para esclarecer a operacionalização dessa análise.

Quando a análise custo-benefício se insere em contexto de ponderação de normas, a jurisprudência também não esclarece se essa análise se confunde com a máxima da proporcionalidade, conforme se passa a demonstrar.

4.2.3 Ponderação de normas: eficiência como princípio

Há outros acórdãos que, a par dos argumentos de aspecto consequentialista e de realização de análise custo-benefício, indicam a realização de procedimento de ponderação de normas envolvendo o dever constitucional de eficiência.

4.2.3.1 Segurança e transparência vs. eficiência

No acórdão da ADI nº 4543 MC / DF, que trata da inconstitucionalidade de dispositivo legal que possibilitava identificação de voto e fraude, eficiência e economicidade têm sentido de adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor que o de medida mais dispendiosa. A Min. Carmen Lúcia aplica o denominado princípio da economicidade para justificar deferimento de cautelar para suspender a eficácia do dispositivo, até o julgamento definitivo da ação direta, tendo em vista os eventuais custos calculados para a Administração:

Se adotada a metodologia impressa, pelo estudo da Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade – SOF do TSE, o custo

do voto seria impactado em: a) aquisição de netbooks para separação das máquinas de votar e identificar o eleitor – acréscimo de R\$ 350 milhões e impacto adicional de R\$ 2,58 por eleitor; b) aquisição de Módulos Impressores Externos – MIEs – acréscimo de R\$ 316 milhões e impacto adicional de R\$ 2,33; e c) aquisição de materiais de consumo para impressão do voto – acréscimo de R\$ 15 milhões e impacto adicional de R\$ 0,11 por eleitor. Cálculo aproximado e preliminar, desprezando-se, por exemplo, as despesas de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, o custo do voto aumentaria em mais de 140% e a Justiça Eleitoral precisaria de quase um bilhão de reais a mais para a realização das eleições, o que demonstra que o voto impresso, além de desconsiderar o ponto constitucional sensível do segredo, que pode ficar comprometido, também não guarda harmonia com os princípios da eficiência administrativa (art. 37 da Constituição), em razão dos seus índices dificultadores orçamentários, logísticos, operacionais, ensejando o aumento de fraudes e do tempo de votação e de apuração das eleições. Tanto lesaria os princípios da economicidade a ser considerado nos gastos públicos (art. 70 da Constituição brasileira) e, ainda, da eficiência no cuidado da coisa pública em busca de idêntico e melhor resultado (art. 37 da Constituição)⁴¹².

Além disso, a Ministra adota, em seu voto, fundamentos de parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, o qual, por sua vez, se refere a parecer do Tribunal Regional Eleitoral em que se teria constatado que

(...) sua introdução [do voto impresso] no processo de votação nada agregou em termos de segurança ou transparência. Por outro lado, criou problemas a) maior o tamanho das filas; b) maior o número de votos nulos e brancos; c) maior o percentual de urnas com votação por cédula – com todo o risco decorrente desse procedimento; d) maior o percentual de urnas que apresentaram defeito, além das falhas verificadas apenas no módulo impressor⁴¹³.

Sendo assim, pode-se dizer que a Ministra entendeu que o voto impresso, além de não promover a segurança e a transparência, violou a economicidade e a eficiência. Em outras

⁴¹² STF, **ADI 4543 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 19.10.2011, pp. 19-20. O Min. Dias Toffoli manifesta sua adesão ao voto da relatora nos seguintes termos: “Dito isso, concedo a cautelar na linha da proposta de conclusão feita pela eminente Relatora, porque vejo desproporção entre os fins a que objetiva a lei e os meios que ela traz para essa fiscalização. Vejo como inidôneos os meios trazidos para a fiscalização, porque eles são extremamente gravosos, tanto no que diz respeito aos custos quanto no que diz respeito à sua complexidade. Eles mais oneram o sistema, mais tendem a trazer litigiosidade ao sistema de apuração de votos e ao sistema eletrônico de votação do que o pacificam” (STF, **ADI 4543 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 19.10.2011, p. 28). O Min. Gilmar Mendes, no entanto, pondera se o ônus financeiro deveria ser argumento decisivo para deferimento da cautelar, no caso: “A Relatora, por exemplo, demonstrou que as cautelas que inspiram o legislador, de alguma forma, já estão satisfeitas no modelo atual – com o sorteio, com a verificação, com a escolha – e que o sistema atual já permite, portanto, se fazer essa verificação. Normas de organização e procedimento existem hoje, no sistema atual, para assegurar aquilo que o legislador, agora novel, pretende igualmente assegurar, só que abrem ensanchas, abrem riscos para a revelação do voto e todo o ônus. O ônus eventual, o ônus financeiro não me parece um argumento decisivo, porque isso pode estar na opção do legislador para efeitos do argumento de inconstitucionalidade, estou a dizer” (STF, **ADI 4543 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 19.10.2011, pp. 44-45).

⁴¹³ STF, **ADI 4543 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 19.10.2011, p. 9.

palavras, o voto eletrônico sem voto impresso atingiria os mesmos resultados sem implicar tantos ônus para a administração pública e para a sociedade.

4.2.3.2 Transparência e publicidade vs. economicidade

Situação similar à do acórdão da ADI nº 4543 MC / DF ocorre nos acórdãos da ADI nº 2472 MC / RS e da ADI nº 2472 / RS, que tratam da inconstitucionalidade de lei que impõe restrições ao Executivo acerca da publicidade de seus atos e de suas obras. Nesses acórdãos, atribui-se, apenas à economicidade, o sentido de adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor que o de medida mais dispendiosa. A lei foi declarada inconstitucional na íntegra.

Na cautelar, o Min. Maurício Corrêa aplicou o princípio da economicidade para justificar a inconstitucionalidade da lei com fundamento nos custos que criaria para a administração pública:

Além disso, a exigência de que seja informado o valor da publicidade nos veículos de impressão e nos de áudio e imagem (rádio e televisão) acarretará ainda mais custos ao erário estadual e, por conseguinte, ofensa ao princípio da economicidade (CF, art. 37, caput)⁴¹⁴.

O voto na ação principal foi no mesmo sentido. Um dos argumentos utilizados pelo ministro foi de que a criação de exigência de se informar o valor despendido com publicidade já seria promovida de maneira similar ou melhor pela fiscalização do tribunal de contas local. Além disso, a exigência criaria custos:

Ademais, a exigência de que seja informado o valor da publicidade nos veículos de impressão e nos de áudio e imagem acarretará custos adicionais desnecessários ao erário estadual e, por conseguinte, ofensa ao princípio da economicidade (CF, artigo 37, caput). Eventual abuso de contratação estará sujeito à fiscalização ordinária das despesas públicas pelo Tribunal de Contas local. Aflora, assim, a inconstitucionalidade do artigo 2º e §§ da Lei Estadual 11601/01⁴¹⁵.

⁴¹⁴ STF, **ADI 2472 MC / RS**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 13.3.2002, p. 15.

⁴¹⁵ STF, **ADI 2472 / RS**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 1.4.2004, p. 10.

Portanto, também nesse acórdão entendeu-se que a medida em questão não geraria mais benefícios em termos de transparência e de publicidade que a medida alternativa da não informação do valor despendido com publicidade e ocasionaria, além disso, aumento de custos para a Administração, violando-se, com isso, o denominado princípio da economicidade.

4.2.3.3 Eficiência, como orientadora da transparência e da publicidade, vs. segurança ou intimidade

No acórdão do MS nº 28178 / DF, que trata de sigilo de documentos referentes a verbas indenizatórias para exercício de atividade parlamentar, não se estabelece um sentido para o dever constitucional de eficiência. A Min. Carmen Lúcia refere-se à transparência e à publicidade dos atos administrativos na condição de meios de viabilizar a eficiência, estabelecendo a primazia da eficiência sobre o denominado princípio da intimidade, no caso concreto:

A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I. 2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso. (...) Precisamos constatar e proclamar, aos quatro ventos, que vivenciamos estágio importantíssimo; precisamos proclamar que se vive em um Estado Democrático de Direito, e a publicidade dos atos da Administração Pública viabiliza, com o acompanhamento pelos contribuintes e graças à imprensa livre, a almejada eficiência⁴¹⁶.

No caso, o sigilo de documentos, embora constituísse medida excepcional apta a promover o direito à intimidade e à segurança, não foi determinado em razão de que esses direitos não se teriam fundamentado em razões aptas justificar restrição aos deveres constitucionais de transparência e de publicidade e, em última análise, ao dever constitucional de eficiência. A ordem foi concedida para afastar o sigilo.

⁴¹⁶ STF, MS 28178 / DF, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 4.3.2015, pp. 1 e 21.

4.2.3.4 Segurança jurídica e eficiência

No acórdão da ADPF nº 341 MC-Ref / DF, que estabelece regime de transição para novas regras de financiamento público de ensino superior, eficiência tem sentido de adoção, dentre medidas alternativas, daquela que tenha melhores condições de produzir os resultados buscados.

Nesse caso, o Min. Luis Roberto Barroso parece ponderar os princípios da eficiência, da moralidade e da impessoalidade, de um lado, e o princípio da segurança jurídica, de outro.

Além disso, é inegável que a exigência de média superior a 450 pontos e de nota superior à zero na redação do ENEM é absolutamente razoável como critério de seleção dos estudantes que perceberão financiamento público para custeio de seu acesso ao ensino superior. Afinal, os recursos públicos – limitados e escassos – devem se prestar a financiar aqueles que têm melhores condições de aproveitamento. Trata-se, portanto, de exigência que atende aos imperativos de moralidade, impessoalidade e eficiência a que se submete a Administração Pública (art. 37, CF). (...) Por todo o exposto, voto no sentido de referendar a decisão que deferiu a liminar postulada exclusivamente para determinar a não aplicação do art. 19 da Portaria Normativa nº 10/2010, em sua nova redação, aos estudantes que postulam a renovação de seus contratos, em respeito ao princípio da segurança jurídica. 10. Indefiro a liminar no que respeita aos estudantes que pleiteiam o ingresso no sistema do FIES e, portanto, a celebração de contrato de financiamento para o primeiro semestre de 2015, sem a observância de desempenho mínimo no ENEM, tendo em vista inexistir direito adquirido ao regime jurídico anterior ou ato jurídico perfeito consolidado à luz das normas revogadas, bem como considerando que, entre 23.02.2015 e 29.03.2015, a inscrição no FIES era possível pela regra antiga, sem a comprovação de desempenho mínimo no ENEM⁴¹⁷.

A aplicação do dever constitucional de eficiência, no caso, serviu para justificar os critérios adotados pelo novo regime de financiamento. No entanto, a eficiência, realizada por esses critérios, cedeu à segurança jurídica para que fosse modulada a eficácia das novas regras de financiamento para casos em que, talvez, a promoção da eficiência não justificaria restrição à segurança jurídica.

⁴¹⁷ STF, ADPF 341 MC-Ref / DF, Plenário, Rel. Min. Luiz Roberto Barroso, julgamento em 27.5.2015, p. 14.

4.2.3.5 Justificativa de exceção indenizável ao direito de gozar férias⁴¹⁸

Por fim, no acórdão do MS nº 31371 AgR / DF, que trata do direito à indenização referente a férias não gozadas por necessidade de serviço e por exclusivo interesse do Poder Público, a eficiência, associada ao dever de continuidade dos serviços públicos, aparece como justificativa para exceção indenizável ao direito de gozar férias:

Na realidade, a controvérsia jurídica suscitada nesta sede processual põe em destaque o exame de diversas questões, muitas das quais impregnadas de elevada qualificação constitucional, tais como o direito ao gozo de férias, os princípios da eficiência e da continuidade dos serviços públicos, bem assim a responsabilidade civil objetiva quanto ao evento danoso causado pela Administração Pública. (...) No entanto, a realidade que, não raro, se verifica na Administração Pública, sobretudo nos casos em que o servidor atua em cargos ou em funções de direção e chefia, revela situações crônicas em que a efetivação desse direito de índole constitucional irá comprometer a própria continuidade e eficiência do serviço público prestado, a exigir uma fórmula que concilie os princípios em causa e que leve em consideração os dados objetivos dessa mesma realidade. Entendo, na linha desse raciocínio, que não há um direito à acumulação de férias, mas, sim, um direito constitucional a gozá-las – prerrogativa que a lei reforça ao vedar o acúmulo do benefício por mais de dois períodos. Contudo, se a Administração Pública, em face de necessidade imperiosa do serviço, não permitir a fruição desse direito, e não se mostrar possível desfrutar do benefício em razão da aposentadoria superveniente, há, inequivocamente, um dano infligido ao agente público, daí resultando, em favor deste, o direito a uma eficaz reparação, sob pena de consagrar-se a absurda (e paradoxal) situação de o Poder Público beneficiar-se, injustamente, de gravame por ele próprio imposto aos seus agentes, vindo

⁴¹⁸ “When courts must decide whether certain legal principles can be used to make an exception to a legal rule this implies that they must decide also about the argumentative role of the legal principles. They must determine whether the principles can be used as independent arguments justifying the decision or whether they can only be considered as arguments that play a role in combination with other arguments. From the perspective of legal certainty and from the perspective of the rationality of legal decision-making the question arises under which conditions such a decision about the argumentative role of legal principles is correct. When courts make use of their discretionary power to make an exception to a legal rule, it is important that they give insight in the considerations underlying such a decision. This implies that they must account for the way in which they have used their discretionary power by making explicit what the argumentative role of legal principles should be” (FETERIS, Eveline T. **Strategic maneuvering with the argumentative role of legal principles in the case of the “unworthy spouse”**. In: DAHLMAN, Christian; FETERIS, Eveline (org.). *Legal argumentation theory: cross-disciplinary perspectives*. Heidelberg: Springer, 2013, p. 85). Em tradução livre: “Quando os tribunais devem decidir se certos princípios jurídicos podem ser utilizados para fazer uma exceção a uma regra jurídica, isso implica que eles devem decidir também sobre o papel argumentativo dos princípios. Eles devem determinar se os princípios podem ser usados como argumentos independentes que justificam a decisão, ou se eles só podem ser considerados como argumentos que desempenham um papel em combinação com outros argumentos. Do ponto de vista da segurança jurídica e do ponto de vista da racionalidade da tomada de decisão, surge a pergunta sobre em que condições tal decisão sobre o papel argumentativo de princípios jurídicos é correta. Quando os tribunais fazer uso de seu poder discricionário para fazer uma exceção a uma regra, é importante que eles evidenciem as razões que determinaram tal decisão. Isso implica que eles devem ter em conta a forma como eles usaram seu poder discricionário, tornando explícito qual deve ser o papel argumentativo dos princípios”.

*a locupletar-se, indevidamente, da lesão por ele mesmo causada a um direito amparado pela Constituição*⁴¹⁹.

Trata-se de situação distinta das demais, em que estão envolvidos, de um lado, dois denominados princípios jurídicos e, de outro lado, uma regra constitucional que estabelece o direito a gozar férias. Os princípios são usados, nesse caso, para criar exceção à aplicação da regra.

4.3 Uso concomitante de estruturas argumentativas e confusão com a máxima da proporcionalidade

A literatura trata do tema do modo de aplicação do dever constitucional de eficiência com referência a teorias incompatíveis que dificultam compreender de maneira inequívoca como ocorre essa aplicação. A jurisprudência denomina “princípio” o dever constitucional de eficiência, no entanto essa denominação tem pouca ou nenhuma relação com concepções acerca da aplicação desse dever constitucional. Além disso, a jurisprudência raramente faz referência a quaisquer teorias para fundamentar a aplicação do dever de eficiência de uma determinada maneira.

Por outro lado, o STF faz uso de pelo menos 3 (três) estruturas argumentativas para aplicar o dever de eficiência – seja com referência a eficiência, a economicidade, ou a ambos os termos, indistintamente: o consequencialismo, a análise custo-benefício e a ponderação de normas. Verificou-se que o tribunal usa essas estruturas de argumentação de modo concomitante. Por exemplo, a análise custo-benefício pode-se relacionar a argumento consequencialista, assim como pode estar incluída no contexto de ponderação de normas. O uso concomitante da análise custo-benefício e da ponderação de normas, contudo, enseja confusão entre o dever de eficiência e a máxima da proporcionalidade.

Isso ocorre porque os acórdãos que fazem análise custo-benefício no contexto de ponderação de normas não fazem uso explícito da máxima da proporcionalidade para estruturar a aplicação do dever de eficiência. No entanto, a menção explícita à proporcionalidade, ainda que para negar que esteja sendo aplicada, parece necessária em virtude de que a análise custo-

⁴¹⁹ STF, **MS 31371 AgR / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 28.5.2013, pp. 13 e 18.

benefício, nesses casos, pode ser confundida, a um só tempo, com os juízos de adequação e de necessidade dessa máxima.

Os acórdãos da ADI nº 4543 MC / DF, da ADI nº 2472 MC / RS e da ADI nº 2472 / RS, que fazem análise custo-benefício no contexto de ponderação de normas, tratam do dever de eficiência com sentido de adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor que o de medida mais dispendiosa⁴²⁰. Nesses casos, medidas tiveram sua adoção afastada porque não seriam aptas a promover os valores a que se pretendiam e porque violariam outros valores.

A verificação acerca de se uma medida é apta a realizar as finalidades a que se pretende ocorre no juízo de adequação da máxima da proporcionalidade. A rigor, sendo inadequada a medida, sequer se passa ao juízo de necessidade. Esse juízo de necessidade, por sua vez, determina que se avalie se uma medida que é apta a realizar determinado resultado pode ser substituída por medida menos prejudicial e que seja apta a realizar similarmente ou melhor o mesmo resultado⁴²¹. O STF, nesses acórdãos, parece usar, concomitantemente, os juízos de adequação e de necessidade.

Ainda que assim não fosse, e embora o juízo de necessidade não se restrinja a comparar benefícios e prejuízos em termos financeiros ou monetários, parece evidente a semelhança entre a estrutura argumentativa desse juízo e a estrutura argumentativa que se infere do referido sentido do dever constitucional de eficiência⁴²². Apesar disso, o STF não parece ter-se manifestado a respeito, sendo desejável que o tribunal tivesse esclarecido se e como essa análise custo-benefício, decorrente do dever de eficiência, se relaciona com a máxima da proporcionalidade, em contexto de ponderação de normas. Essa possível confusão não se verifica nos demais casos em que se procede a análise custo-benefício, nas quais não há ponderação de normas.

⁴²⁰ V. pp. 91-92 e 104-105.

⁴²¹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 204 e ss.

⁴²² Nesse sentido, cf.: LEAL, Fernando. **Propostas para uma Abordagem Teórico-Metodológica do Dever Constitucional de Eficiência**. In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, nº 15. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, ago.-out./2008, pp. 13-14.

5 Conclusões

Não obstante o esforço de precisar os sentidos com fundamento na jurisprudência do STF, muitos deles ainda carecem de clareza, porque a definição de sentido, segundo a proposta deste trabalho, não pôde ser excessivamente criativa em relação ao texto dos acórdãos. Buscou-se, no entanto, evitar considerar sentido de eficiência o que, nos acórdãos, consistiria apenas em regra criada com base em interpretação desse dever, para incidir no caso concreto. Sendo assim, com base no texto transcrito das decisões, identificaram-se formulações genéricas que evidenciaram, em relação às condutas ou medidas avaliadas pelo tribunal, os critérios usados para que essas condutas ou medidas tenham sido consideradas aptas a realizar o dever constitucional de eficiência.

Desse modo, a jurisprudência do STF permitiu inferir grande quantidade de sentidos, sendo que alguns deles sequer se repetem em mais de uma decisão. Essa polissemia indica que o STF pode não ter um posicionamento claro, senão em relação à concepção do dever constitucional de eficiência como um todo, pelo menos em relação a aspectos do conceito, a implicar a necessidade de elaborar, casuisticamente, critérios usados para considerar que determinada conduta ou medida cumpre ou viola esse dever constitucional.

A ausência de um posicionamento claro também pode ser evidenciada por aparentes divergências entre os ministros, não apenas com relação à solução de um mesmo caso concreto, mas com relação à definição, em um mesmo caso, do sentido do dever de eficiência. Essa falta de clareza, associada, principalmente, à profusão de sentidos verificada, desfavorece a previsibilidade das decisões do STF relacionadas ao dever de eficiência, porque, ainda que não se possa afirmar que a referência a esse dever constitucional seja sempre decisiva no âmbito do tribunal, um mesmo caso pode ter soluções distintas a depender do sentido de eficiência que se adote.

A indistinção entre eficiência, economicidade e outros termos de significados aparentemente próximos é bem mais forte na jurisprudência do tribunal que na literatura analisada. Além de também se referir a sentidos vagos, a jurisprudência do STF identifica ou sobrepõe diversos termos, referidos indistintamente quando o sentido do dever constitucional de eficiência é tratado. A distinção entre eficiência e economicidade também não é claramente definida. Ademais, apenas 11 (onze) votos relevantes relacionaram os termos eficiência e economicidade a outros termos, não se atribuindo sentido a esses termos em distinção aos termos “economicidade” e “eficiência”.

Pôde-se verificar, no entanto, que a maior parte dos sentidos que dizem respeito aos custos da atividade administrativa teve por referência o termo economicidade ou menção conjunta aos termos eficiência e economicidade. Os acórdãos que parecem proceder a análise custo-benefício não se parecem referir a conceitos ou a critérios de eficiência econômica para fundamentar essa análise, assim como se verificou na literatura referente ao dever constitucional de eficiência. Além disso, esses acórdãos raramente fazem referência a dados empíricos para fundamentar a análise custo-benefício, o que também se verifica com relação a outras asserções sobre estados de coisas encontradas na jurisprudência⁴²³.

Quanto aos tipos de normas e às estruturas argumentativas para aplicação do dever de eficiência, a jurisprudência, amplamente, denomina “princípio” esse dever constitucional, no entanto essa denominação parece ser apenas emprestada do texto expresso do *caput* do art. 37 da CRFB/1988, tendo pouca ou nenhuma relação evidente com concepções acerca da aplicação desse dever constitucional. Além disso, a jurisprudência raramente faz referência a quaisquer teorias para fundamentar a aplicação do dever de eficiência de uma determinada maneira. Por outro lado, o STF faz uso de pelo menos 3 (três) estruturas argumentativas para aplicar esse dever – seja com referência a eficiência, a economicidade, ou a ambos os termos, indistintamente: o consequencialismo, a análise custo-benefício e a ponderação de normas.

Verificou-se que, no entanto, que o uso concomitante da análise custo-benefício e da ponderação de normas enseja confusão entre o dever de eficiência e a máxima da proporcionalidade. Isso ocorre porque os acórdãos que fazem análise custo-benefício no contexto de ponderação de normas não fazem uso explícito da máxima da proporcionalidade para estruturar a aplicação do dever de eficiência. No entanto, a menção explícita à proporcionalidade, ainda que para negar que esteja sendo aplicada, parece necessária em virtude de que a análise custo-benefício, nesses casos, pode ser confundida com os juízos de adequação e de necessidade.

Nesse contexto, se o intuito deste trabalho também é proceder a proposta conceitual acerca dos sentidos, dos tipos de norma e das estruturas argumentativas para a aplicação do dever constitucional de eficiência, é necessário ter em mente que as diferenças na definição do conceito jurídico de eficiência e de termos correlatos de sentidos próximos ou sobrepostos não são apenas terminológicas ou constituem meros problemas de precisão conceitual. Essa não é uma realidade verificada apenas no Brasil. Na Itália, já se fez referência à dificuldade de

⁴²³ V. item 4.2.2.

“classificação ordenada” e de “compreensão orgânica” da noção jurídica de eficiência, dificuldade decorrente das distintas e incompatíveis interpretações sobre o tema:

Em conclusão, o caleidoscópio de interpretações da eficiência aceitas e utilizadas na doutrina apresenta uma tal variedade que dificulta a classificação ordenada, assim como a compreensão orgânica. Então, lembrando também o papel influente de integração ordenadora reconhecido às atividades criativas e interpretativas realizadas pela doutrina, aparece em toda a sua evidência a oportunidade indicada de prosseguir com a reorganização jurídica global da temática da eficiência⁴²⁴.

Sendo assim, o conceito que se passa a propor será elaborado em consideração aos problemas verificados na análise da doutrina e da jurisprudência, especialmente quanto à necessidade de se pautar em referencial teórico único e que seja compatível com os sentidos, tipos de norma e estruturas argumentativas para aplicação do dever constitucional de eficiência inferidos das decisões do STF.

5.1 Proposta conceitual

Os sentidos de eficiência e de economicidade inferidos da jurisprudência do STF são muitos, diversos e, por vezes, obscuros. Esse quadro é agravado pela sobreposição entre as referências a economicidade e a eficiência nas decisões do tribunal.

Por outro lado, constatou-se que se relacionam à economicidade os sentidos referentes a custos e à eficiência os demais sentidos. Sendo assim, propõe-se arranjo que elimine sentidos redundantes e pouco claros e que considere a existência de dois deveres constitucionais distintos, embora relacionados, conforme se passa a argumentar.

No arranjo proposto, busca-se evidenciar que o dever constitucional de eficiência, conforme os sentidos inferidos da jurisprudência, se refere a qualidades que se relacionam com

⁴²⁴ “In conclusione il caleidoscopio delle interpretazioni dell’efficienza accolte ed utilizzate in dottrina presenta una tale varietà che ne risulta ardua sia l’ordinata classificazione, sia la stessa comprensione organica. Dunque, ricordando pure l’influente ruolo di integrazione ordinamentale da riconoscere all’attività interpretativa e creativa svolta dalla dottrina, appare in tutta la sua evidenza la sopra ricordata opportunità di procedere alla complessiva risistemazione giuridica della tematica dell’efficienza” (SALERNO, Giulio M. **La democrazia e i dilemi dell’efficienza**: osservazioni critiche. In: AINIS, Michele *et al.* Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso, vol. 2. Pádua: CEDAM, 1995, p. 660).

três aspectos das atividades administrativas – meios, resultados e modos de agir –, porém não trata de eventuais relações entre esses aspectos.

Quanto ao dever constitucional de economicidade, busca-se evidenciar a existência, entre meios e resultados, de relação de custo-benefício que deve ser observada para que se adote medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor que o de medida mais dispendiosa. Complementarmente, no arranjo proposto, o dever constitucional de economicidade relaciona meios e resultados das atividades administrativas ao vedar medidas dispendiosas que não gerem benefícios de natureza pública.

Essas considerações são relevantes para que se determine a classificação do dever constitucional de eficiência como sobreprincípio e do dever constitucional de economicidade como postulado normativo.

Os conceitos desses tipos de norma serão descritos adiante. Antes, é preciso justificar a possibilidade de se inferir mais de um tipo de norma a partir de um mesmo texto legal, o que pode ser feito de forma consistente com a teoria de Humberto Ávila. Trata-se do que esse autor denomina como “dissociação em alternativas inclusivas”:

A proposta aqui defendida diferencia-se das demais porque admite a coexistência de espécies normativas em razão de um mesmo dispositivo. (...) Ao invés de alternativas exclusivas entre as espécies normativas, de modo que a existência de uma espécie excluiria a existência das demais, propõe-se uma classificação que alberga alternativas inclusivas, no sentido de que os dispositivos podem gerar, simultaneamente, mais de uma espécie normativa. Um ou vários dispositivos, ou mesmo a implicação lógica deles decorrente, pode experimentar uma dimensão imediatamente comportamental (regra), finalística (princípio) e/ou metódica (postulado)⁴²⁵.

Essa classificação parece ir ao encontro do que João Carlos Simões Gonçalves Loureiro denominou, em Portugal, de “pluridimensionalidade” do conceito de eficiência:

(...) rápido excuro pela eficiência e figuras afins, alerta-nos para as dificuldades e para alguns equívocos da noção; sendo de recusar um conceito meramente tecnocrático de eficiência, de matriz economicista, entendemos que a eficiência deve aparecer, hoje, na literatura jurídica, como um superconceito (Oberbegriff) caracterizado pela nota da pluridimensionalidade⁴²⁶.

⁴²⁵ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 92.

⁴²⁶ LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. **Procedimento Administrativo entre a Eficiência e a Garantia dos Particulares (Algumas Considerações)**. Coimbra: Coimbra Editora, 1995, pp. 132-133.

Além disso, em vista de que se verificou, na jurisprudência do STF, a possibilidade de afastamento da incidência de regra sem que seja considerada inválida⁴²⁷, o uso da teoria de Ávila como referencial mostra-se ainda uma vez adequado, porquanto essa possibilidade também é concebida pelo autor:

*A análise do modo de conflito normativo também se constitui em um passo decisivo no aprimoramento do estudo das espécies normativas. Apesar disso, é preciso aperfeiçoá-lo. Isso porque não é apropriado afirmar que a ponderação é método privativo de aplicação dos princípios, nem que os princípios possuem uma dimensão de peso. Com efeito, a ponderação não é método privativo de aplicação dos princípios. A ponderação ou balanceamento (...), enquanto sopesamento das razões e contra-razões que culmina com a decisão de interpretação, também pode estar presente no caso de dispositivos hipoteticamente formulados, cuja aplicação é preliminarmente havida como automática (no caso de regras, consoante o critério aqui investigado) (...). Todas essas razões demonstram que a atividade de ponderação de razões não é privativa da aplicação dos princípios, mas é qualidade geral de qualquer aplicação de normas. (...) A ponderação diz respeito tanto aos princípios quanto às regras, na medida em que qualquer norma possui um caráter provisório que poderá ser ultrapassado por razões havidas como mais relevantes pelo aplicador diante do caso concreto.*⁴²⁸

Sendo assim, tomando-se por referência a teoria de Humberto Ávila, passa-se a descrever os deveres constitucionais de eficiência e de economicidade segundo as classificações propostas.

5.1.1 Eficiência como sobreprincípio

Os sentidos do dever constitucional de eficiência quanto aos meios, resultados e modos de agir da atividade administrativa, conforme inferidos da jurisprudência do STF, eliminando-se sentidos redundantes e pouco claros, seriam os seguintes:

- a) Quanto aos meios:
 - a. Viabilização material do funcionamento do Estado;
 - b. Capacitação técnica dos servidores públicos; e
 - c. Incremento das condições de trabalho dos servidores públicos.
- b) Quanto aos resultados:

⁴²⁷ V. pp. 140-141.

⁴²⁸ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 74.

- a. Vedação de consequências discriminatórias indiretas da atividade administrativa;
 - b. Vedação de incentivos contrários ao funcionamento do Estado;
 - c. Vedação de conduta lesiva ao patrimônio público;
 - d. Correção de falhas de mercado;
 - e. Livre produção de efeitos das decisões judiciais;
 - f. Promoção da atualidade e da continuidade do serviço público; e
 - g. Favorecimento do acesso à Justiça.
- c) Quanto ao modo de agir:
- a. Planejamento da atividade administrativa;
 - b. Coordenação da atividade administrativa;
 - c. Celeridade da atividade administrativa;
 - d. Flexibilização de procedimentos;
 - e. Flexibilização de competências;
 - f. Adoção de critérios objetivos de contratação pela Administração; e
 - g. Viabilização da controlabilidade dos atos da Administração.

Esses sentidos parecem se adequar a concepção do dever constitucional de eficiência como sobreprincípio, nos termos da teoria de Humberto Ávila, conforme se passa a demonstrar.

Ávila, com fundamento em sua própria teoria, concebe o dever constitucional de eficiência apenas como postulado. Segundo ele, a eficiência, embora majoritariamente denominada princípio pela doutrina, não determina a realização de finalidades, mas estrutura “a realização dos fins cuja realização é imposta pelos princípios”⁴²⁹.

Assim, para Ávila, “o dever de eficiência estrutura o modo como a Administração deve atingir os seus fins e qual deve ser a intensidade da relação entre as medidas que ela adota e os fins que ela persegue”⁴³⁰. A justificação que o dever de eficiência impõe, segundo Ávila, deve ocorrer no âmbito do juízo de adequação do postulado da proporcionalidade, para obstar a adoção de medida que, embora adequada, seja a menos intensa, a pior e a menos segura para atingir um fim:

⁴²⁹ ÁVILA, Humberto. **Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa**. In: Revista Eletrônica de Direito do Estado, nº 4. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, out.-dez./2005, p. 3. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.

⁴³⁰ ÁVILA, Humberto. **Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa**. In: Revista Eletrônica de Direito do Estado, nº 4. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, out.-dez./2005, p. 19. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.

O postulado da proporcionalidade exige que a administração escolha, para a realização de fins, meios adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado se promove o fim. Um meio é necessário se, dentre todos aqueles igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo para o administrado. E um meio é proporcional em sentido estrito se as vantagens que promove supera as desvantagens que provoca. (...) Para este trabalho, interessa-nos responder somente à primeira pergunta (o que significa um meio ser adequado à realização de um fim?). Para tanto, é preciso analisar as relações existentes entre os vários meios disponíveis e o fim que se deve promover. Pode-se avaliar essa relação em três aspectos: quantitativo (intensidade), qualitativo (qualidade) e probabilístico (certeza). (...) Essas ponderações – restringindo-nos ao objeto do nosso trabalho – remetem-nos a analisar se a administração tem o dever de escolher o “mais intenso”, “melhor” e “mais seguro” meio para atingir o fim ou se tem o dever de escolher um meio que simplesmente promova o fim. Cremos que a administração tem o dever de escolher um meio que simplesmente promova o fim. (...) Em primeiro lugar, nem sempre é possível – ou mesmo plausível – saber qual, dentre todos os meios igualmente adequados, é o mais intenso, melhor e mais seguro na realização do fim. (...) Mas se a administração não tem o dever de escolher o “mais intenso”, o “melhor” e o “mais seguro” meio para atingir o fim, pergunta-se: pode a administração escolher o “meio menos intenso”, “pior” e “menos seguro” para atingir um fim? Certamente, não. Pois é precisamente aqui que entra em cena o dever de eficiência administrativa⁴³¹.

Além de conceber o postulado da eficiência como “dever de promover o fim de modo satisfatório”, Ávila associa a ele um “dever de escolher meio menos custoso ‘*ceteris paribus*’”, significando que “a opção menos custosa deve ser adotada somente se as vantagens proporcionadas por outras opções não superarem o benefício financeiro”⁴³², ou seja, a melhor medida para realizar um fim, segundo esse dever, é a que apresenta melhor relação custo-benefício.

Concordando parcialmente de Ávila, Fernando Leal vai adiante e argumenta que “não parece ser possível defender que a eficiência seja classificada simplesmente como princípio”, porque “difícilmente será possível vinculá-la a um fim normativo autônomo (a própria realização da eficiência pela eficiência) e ponderá-la diretamente com outros princípios ou fins concorrentes”⁴³³. Segundo Leal, “no caso específico da eficiência, é necessário saber se existe

⁴³¹ ÁVILA, Humberto. **Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa**. In: Revista Eletrônica de Direito do Estado, nº 4. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, out.-dez./2005, pp. 21-23. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.

⁴³² ÁVILA, Humberto. **Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa**. In: Revista Eletrônica de Direito do Estado, nº 4. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, out.-dez./2005, p. 20. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016. No mesmo sentido: ÁVILA, Humberto: **Sistema Constitucional Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 440-447.

⁴³³ LEAL, Fernando. **Propostas para uma Abordagem Teórico-Metodológica do Dever Constitucional de Eficiência**. In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, nº 15. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, ago.-out./2008, p. 7. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.

um estado de coisas autônomo e desejável buscado pela própria norma ou se ela não passa de um instrumento que pauta a realização de outros fins, estes, sim, independentes”⁴³⁴. Conclui pela possibilidade de conceber o dever de eficiência como postulado⁴³⁵, mas também como princípio que expressa, em vez de finalidades, meta-finalidades:

Nesse sentido, seria aquele estado de coisas (que podemos chamar de eficiente) um fim externo à realização de qualquer finalidade que envolva (também) decisões de caráter econômico ou orçamentário. Não estaria este “princípio da eficiência” atado às características dos sujeitos ou objetos atingidos, mas seria uma finalidade inerente ao próprio Estado, que tem de alocar recursos, prestar serviços públicos e garantir condições materiais e instrumentais para a fruição de direitos. Mas sua amplitude pode se expandir para além do âmbito da Administração Pública. É da mesma forma – como finalidade estatal – que se pode referir como eficientes aos sistemas de organização centralizada do poder através da divisão dos poderes e dos precedentes e mesmo a estrutura do próprio processo. No primeiro caso, porque permitem, com menor custo, a manutenção da paz social, certeza e adaptabilidade às mudanças. No segundo, porque, como produtos de litígios, quanto maior o número de precedentes em uma área, menor será o custo do processo. Ambos são expressões de noções como produtividade e eficácia – agregados ao conceito jurídico de eficiência – que se fazem presentes na própria estruturação do Estado e do ordenamento jurídico. Por tais razões, a eficiência seria, a bem dizer, um princípio, porquanto subscreve (meta-)finalidades. Seria a versão nacional, como princípio setorial voltado à Administração Pública, para o “dever de boa administração” dos italianos⁴³⁶.

A concepção de Leal do dever constitucional de eficiência como sobreprincípio parece adequada a um princípio da eficiência dotado de múltiplos sentidos, como o que ora se propõe⁴³⁷. Escora-se em conceito de sobreprincípio, emprestado da teoria de Ávila, para quem “há princípios que se caracterizam justamente por impor a realização de um ideal mais amplo, que engloba outros ideais mais restritos. Esses princípios podem ser denominados de sobreprincípios”⁴³⁸. Ávila propõe o seguinte conceito de princípio:

⁴³⁴ LEAL, Fernando. **Propostas para uma Abordagem Teórico-Metodológica do Dever Constitucional de Eficiência**. In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, nº 15. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, ago.-out./2008, p. 9. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.

⁴³⁵ A concepção de postulado da eficiência de Leal tem diferenças relevantes em relação à de Ávila, conforme será demonstrado no próximo item.

⁴³⁶ LEAL, Fernando. **Propostas para uma Abordagem Teórico-Metodológica do Dever Constitucional de Eficiência**. In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, nº 15. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, ago.-out./2008, pp. 10-11. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.

⁴³⁷ Leal, no entanto, também considera que o dever constitucional de eficiência constitui postulado normativo de sentido similar ao postulado da economicidade concebido no item a seguir. Conforme se espera demonstrar, a jurisprudência do STF parece fornecer subsídios suficientes para a concepção de um postulado da economicidade que se distingue do dever constitucional de eficiência.

⁴³⁸ ÁVILA, Humberto: **Sistema Constitucional Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 39-40.

*Princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação do estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção*⁴³⁹.

O estado de coisas ou o fim a ser promovido – aspecto prospectivo – mediante aplicação do sobreprincípio da eficiência consistiria no incremento dos meios, dos modos de agir e dos resultados da atividade administrativa, mediante promoção de cada uma das finalidades que, conforme o arranjo proposto, constituem o sentido do dever constitucional de eficiência, sem prejuízo de novas interpretações jurisprudenciais permitirem a inferência de outras finalidades.

A pretensão de complementaridade e de parcialidade relaciona-se a que os princípios abrangem “apenas parte dos aspectos relevantes para uma tomada de decisão, não têm a pretensão de gerar uma solução específica, mas de contribuir, ao lado de outras razões, para a tomada de decisão”⁴⁴⁰.

Quanto ao modo de aplicação, trata-se de “argumentar de modo a fundamentar uma avaliação da correlação entre os efeitos da conduta a ser adotada e a realização gradual do estado de coisas exigido”⁴⁴¹.

Embora haja decisões do STF que parecem ponderar eficiência diretamente com outras normas, a estrutura de argumentação não é explícita, portanto a jurisprudência deixa em aberto a possibilidade de que o princípio da eficiência tenha sido ponderado indiretamente, por intermédio de um de seus sentidos.

5.1.2 Economicidade como postulado normativo

O sentido do dever constitucional de economicidade, conforme inferido da jurisprudência do STF, seria o de adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor que o de medida mais dispendiosa, sendo vedadas medidas administrativas dispendiosas que não gerem benefícios de natureza pública.

⁴³⁹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 102. No mesmo sentido: ÁVILA, Humberto: **Sistema Constitucional Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 38.

⁴⁴⁰ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 100.

⁴⁴¹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 98.

Ao determinar análise custo-benefício entre meios e resultados da atividade administrativa e ao estabelecer, complementarmente, vedação de medidas administrativas dispendiosas que não gerem benefícios de natureza pública, a economicidade pode ser concebida como postulado normativo.

Além de conceber eficiência como sobreprincípio, Leal também concebe, conforme já se referiu, um postulado da eficiência. No entanto, se, para Ávila, a eficiência consiste em uma das análises realizadas no juízo de adequação do postulado da proporcionalidade, para Leal, a eficiência é uma das análises que ocorre no juízo de necessidade:

Se, para medir o atendimento ao dever é preciso considerar os custos do meio e sua qualidade, impõe-se uma análise comparativa. Caro e barato, melhor e pior são noções que só fazem sentido em função de algum referencial. Isso quer dizer que o nível em que a separação entre os deveres de eficiência e proporcionalidade deve ser feita é o de necessidade. Ávila defende que a eficiência, se, por um lado, não obriga que a Administração escolha o melhor meio sob todos os aspectos, por outro, impede que a opção recaia sobre o meio “menos intenso, “pior” e “menos seguro”. Daí sua leitura do postulado: a eficiência limita o exame de adequação à escolha do meio que seja satisfatoriamente apto à realização da finalidade. Mas, acreditamos, a atuação da eficiência se dá no primeiro estágio de investigação da necessidade da medida: quando os diferentes meios são examinados em função da finalidade a ser promovida. Nesse passo, o que se busca é a verificação do grau de promoção do fim em xequê em função de outros meios alternativos que se colocam. A análise não é mais singular como na adequação, mas considera vários aspectos entre os diversos meios. E surge, então, uma questão: os meios devem ser comparados em todos os aspectos ou em alguns aspectos? É neste momento que a eficiência sobe ao palco. Ela impõe o confronto do custo e da qualidade dos meios. E só então poderemos julgar se certas medidas são mais ou menos eficientes⁴⁴².

Em vista de que se relacionam com os custos da atividade administrativa, parece ser mais preciso conceber, com referência na jurisprudência do STF, um postulado da economicidade.

O postulado da economicidade, concebido com sentido de adoção de medida administrativa menos dispendiosa, quando seja apta a ter resultado similar ou melhor que o de medida mais dispendiosa, não parece comportar o uso dos conceitos ou critérios de eficiência econômica de Kaldor-Hicks ou de “maximização da riqueza”. Esses conceitos, aplicados ao referido sentido de economicidade, considerariam apenas a melhor relação custo-benefício

⁴⁴² LEAL, Fernando. **Propostas para uma Abordagem Teórico-Metodológica do Dever Constitucional de Eficiência**. In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, nº 15. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, ago.-out./2008, pp. 16-17. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.

como critério de escolha da medida a ser adotada. No entanto, esse sentido de eficiência não admitiria a adoção de medida que, por exemplo, embora tivesse melhor relação custo-benefício, realizasse a menor o resultado buscado.

Pode-se, no entanto, utilizar as discussões referentes aos problemas dos conceitos ou critérios de eficiência econômica para considerar, por exemplo, o problema da quantificação de custos e de benefícios no âmbito do postulado da economicidade.

Sendo assim, de modo a facilitar ou mesmo viabilizar a operacionalização dessa norma, considera-se que o postulado da economicidade, conforme o sentido proposto, apenas se aplica quando custos e benefícios forem quantificáveis em termos monetários ou financeiros, ou quando apenas os custos o sejam, e os resultados buscados sejam os mesmos.

Nessa linha, caso semelhante análise ocorra no contexto de ponderação entre normas, entende-se, com Leal, que, por determinar a comparação entre medidas em consideração a custos e a benefícios, o postulado da economicidade deve ser aplicado no âmbito do juízo de necessidade do postulado da proporcionalidade.

A análise custo benefício, contudo, não esgota o juízo de necessidade, que “segue com o exame do meio menos restritivo, em que se afere o grau de restrição às finalidades colateralmente afetadas pela adoção da medida”, de modo que a Administração não está vinculada à escolha do meio mais eficiente⁴⁴³.

Porém, a jurisprudência do STF evidencia que o postulado da economicidade também se aplica em casos em que não há conflito evidente entre princípios, mas precisa-se avaliar determinada medida administrativa isoladamente, conforme seus custos e seus benefícios, a fim de justificar a sua adoção. Nesses casos, o exame da economicidade ocorre sem estar vinculado, evidentemente, ao postulado da proporcionalidade.

Por fim, entende-se que a análise econômica do direito pode contribuir, ainda, para a formação de concepção de custos e de benefícios que inclua, em cada análise, os custos da Administração e da sociedade, assim como os benefícios de ambas, de modo a evitar distorções na aplicação do postulado da economicidade pela omissão dados relevantes para a avaliação de medidas administrativas.

A adotar-se interpretação da jurisprudência do STF que conceba semelhante postulado da economicidade, pode-se refutar a constatação segundo a qual não se prevê, no Brasil, “uma

⁴⁴³ LEAL, Fernando. **Propostas para uma Abordagem Teórico-Metodológica do Dever Constitucional de Eficiência**. In: Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, nº 15. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, ago.-out./2008, p. 17. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.

análise de custo-benefício (*cost-benefit analysis*) previamente à implementação de instrumentos normativos em sede administrativa, tal como ocorre nos Estados Unidos”⁴⁴⁴, uma vez que essa análise seria imposta por dimensão do princípio da eficiência, segundo interpretado pelo tribunal constitucional.

⁴⁴⁴ “Embora o Brasil não consagre a exigência de elaboração formal de uma análise de custo-benefício (*cost-benefit analysis*) previamente à implementação de instrumentos normativos em sede administrativa, tal como ocorre nos Estados Unidos, a versão nacional mais branda – a chamada análise de impacto regulatório – vem progressivamente ganhando espaço. A par disso, as decisões de agências reguladoras brasileiras – conquanto formalmente adstritas à aplicação da lei e da normatização infralegal – lançam mão com grande frequência de argumentos relativos aos efeitos concretos de sua decisão” (PARGENDLER, Mariana; SALAMA, Bruno Meyerhof. **Direito e Consequência no Brasil**: em busca de um discurso sobre o método. In: Revista de Direito Administrativo, vol. 262. Rio de Janeiro: FGV, jan.-abr./2013, pp. 128-129).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AARNIO, Aulis. **Introduction**. In: PECZENIK, Aleksander. On law and reason. Dordrecht: Kluwer, 1989, pp. 1-12.

_____. **Reason and authority**. Aldershot: Dartmouth, 1997.

AARNIO, Aulis; ALEXY, Robert; PECZENIK, Aleksander. **The foundation of legal reasoning**. In: Rechtstheorie, nº 12. Berlim: Duncker & Humblot, 1981, pp. 133-158, 257-279 e 423-448.

AFONSO DA SILVA, Virgílio. **Interpretação Constitucional e Sincretismo Metodológico**. In: AFONSO DA SILVA, Virgílio (org.). *Interpretação Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 115-143.

_____. **Princípios e Regras**: mitos e equívocos acerca de uma distinção. In: Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, nº 1. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, pp. 607-630.

ALEXANDER, Larry. **What are principles? Do they exist?** In: University of San Diego Legal Research Paper Series, vol. 13, nº 119, 2013, pp. 1-15.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

_____. **Direito dos Serviços Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

_____. **Interpretação Consequencialista e Análise Econômica do Direito Público à Luz dos Princípios da Eficiência e da Economicidade**. In: Interesse Público, ano XI, nº 57. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pp. 11-30.

_____. **O Princípio da Eficiência**. In: Revista Brasileira de Direito Público, ano 2, nº 4. Belo Horizonte: Fórum, jan.-fev./2004, pp. 75-80.

_____. **Subjetividade Judicial na Ponderação de Valores:** alguns exageros na adoção indiscriminada da teoria dos princípios. In: Revista de Direito Administrativo, vol. 267. Belo Horizonte: Fórum, set.-dez./2014, pp. 41-65.

ATIENZA, Manuel. **As Razões do Direito.** São Paulo: Landy, 2003.

ÁVILA, Humberto. **Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa.** In: Revista Eletrônica de Direito do Estado, nº 4. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, out.-dez./2005, pp. 1-25. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.

_____. **Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”.** In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, nº 11. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, setembro/outubro/novembro de 2007, pp. 1-30. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.

_____. **Sistema Constitucional Tributário.** São Paulo: Saraiva, 2010

_____. **Teoria dos Princípios.** São Paulo: Malheiros, 2014.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **A Noção Jurídica de Interesse Público no Direito Administrativo Brasileiro.** In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (coord.). Direito Administrativo e Interesse Público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pp. 89-116.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O Conteúdo do Regime Jurídico-Administrativo e seu Valor Metodológico.** In: Revista de Direito Administrativo, vol. 89. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, julho/agosto/setembro de 1967, pp. 8-33.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito:** o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In: Jus Navigandi, ano 10, nº 851. Teresina: Jus Navigandi, nov./2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7547>>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BATSELÉ, Didier; MORTIER, Tony; SCARCEZ, Martine. **Manuel de droit administratif.** Bruxelas: Bruylant: 2010.

- BUGARIN, Paulo Soares. **O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Forum, 2011.
- CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito**. Tradução de Antônio Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.
- CAPOTOSTI, Piero Alberto. **Legalità ed efficienza nell'amministrazione**. In: Rassegna parlamentare, n° 1, ano XLIII. Milão: Giuffrè, 2001, pp. 869-881.
- CARBONELL, Flavia. **Reasoning by consequences**: applying different argumentation structures to the analysis of consequentialist reasoning in judicial decisions. In: DAHLMAN, Christian; FETERIS, Eveline (org.). *Legal argumentation theory: cross-disciplinary perspectives*. Heidelberg: Springer, 2013, pp. 1-19.
- CARINGELLA, Francesco. **Manuale di diritto amministrativo**. Roma: Dike Giuridica, 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.
- CASSESE, Sabino (coord.). **Istituzioni di diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 2009.
- CASSETTA, Elio. **Compendio di diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 2006.
- CERRI, Augusto. **Principi di legalità, imparzialità, efficienza**. In: LANFRANCHI, Lucio (coord.). *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, 1997, pp. 171-206.
- COLEMAN, Jules L. **Efficiency, utility, and wealth maximization**. In: *Hofstra Law Review*, n° 510. Hempstead: Hofstra University, 1979-1980, pp. 509-551.
- COOTER, Robert; ULLEN, Thomas. **Direito & Economia**. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- CORSO, Guido. **Manuale di diritto amministrativo**. Torino: G. Giappichelli, 2013.
- CYRINO, André Rodrigues. **Direito Constitucional Regulatório**: elementos para uma interpretação institucionalmente adequada da Constituição econômica brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

- DE BEYS, Julien. **Les agences européennes**: quels objectifs, quelles modalités, quels défis? In: JADOUL, Pierre; LOMBAERT, Bruno; TULKENS, François. *Le paraétatisme: nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle em Belgique et dans les institutions européennes*. Bruxelles: La Charte, 2010, pp. 561-580.
- DELGADO, Isaac Martín. **Fundamental rights and good administration**. In: ORTEGA, Luis; ARROYO, Luis; PLAZA, Carmen. *Spanish administrative law under European influence*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010, pp. 43-81.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.
- DO VALLE, Vanice Regina Lírio. **Direito Fundamental à Boa Administração e Governança**: democratizando a função administrativa. Tese de pós-doutorado. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bits/tream/handle/10438/6977/VANICE%20VALLE.pdfsequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 9 de janeiro de 2016.
- D'ORLANDO, Elena. **I principî in materia di pubblica amministrazione**. In: MEZZETI, Luca (coord.). *Principî costituzionali*. Torino: G. Giappichelli, 2011, pp. 399-450.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FALCÃO, Joaquim *et al.* **II Relatório Supremo em Números**: o Supremo e a federação. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2013.
- FALCÃO, Joaquim. **O Supremo Provisório**. In: *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro, 10.12.2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/artigo-supremo-provisorio-18260646>>. Acesso em 9 de janeiro de 2016.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **O Poder Normativo das Agências Reguladoras à Luz do Princípio da Eficiência**. In: ARAGÃO, Alexandre (coord.). *O Poder Normativo das Agências Reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, pp. 271-300.
- FETERIS, Eveline T. **Strategic maneuvering with the argumentative role of legal principles in the case of the “unworthy spouse”**. In: DAHLMAN, Christian; FETERIS, Eveline (org.). *Legal argumentation theory: cross-disciplinary perspectives*. Heidelberg: Springer, 2013, pp. 85-101.
- FRANCO, Italo. **Manuale del nuovo diritto amministrativo**. Pádua: CEDAM, 2012.

- FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2013.
- GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.
- GALDI, Mario. **Buon andamento, imparzialità e discrezionalità amministrativa**. Nápoles: Liguore, 1996.
- GAROFOLI, Roberto; FERRARI, Giulia. **Manuale di diritto amministrativo**. Roma: Neldiritto, 2015.
- GIANNINI, Massimo Severo. **Istituzioni di diritto amministrativo**. 2ª ed. atualizada sob coordenação de Alfredo Mirabelli Centurione. Milão: Giuffrè, 2000.
- GIUFFRIDA, Armando. **Il “diritto” ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità**. Torino: G. Giappichelli, 2012.
- JESTAEDT, Matthias. **The doctrine of balancing: its strengths and weaknesses**. In: Matthias Klatt (editor). *Institutionalized Reason: the jurisprudence of Robert Alexy*. Oxford: OUP, 2012, pp. 152-172;
- LEAL, Fernando. **Propostas para uma Abordagem Teórico-Metodológica do Dever Constitucional de Eficiência**. In: *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, nº 15. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, ago.-out./2008, pp. 1-24. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 de janeiro de 2016.
- LEINO, Päivi. **Efficiency, citizens and administrative culture: the politics of good administration in the EU**. In: *European Public Law*, vol. 20, nº 4. Haia: Kluwer Law International, dez./2014, pp. 681-710.
- LENOBLE, Jacques. **L’efficience de la governance par le droit: pour une procéduralisation contextuelle du droit**. In: *Revue de Droit de l’Université de Sherbrooke*, vol. 33, nº 1 e 2. Québec: Les Éditions Revue de Droit de l’Université de Sherbrooke, 2002-2003, pp. 1-68.
- LIMA, Gustavo Massa Ferreira. **O Princípio Constitucional da Economicidade e o Controle de Desempenho pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Forum, 2010.

LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. **Procedimento Administrativo entre a Eficiência e a Garantia dos Particulares (Algumas Considerações)**. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

MARTINEZ, Augusto Durán. **Principio de eficacia y Estado subsidiario**. In: Liber amicorum discipulorumque José Aníbal Cagnoni. Montevideu: Fundación de Cultura Universitaria, 2005, pp. 143-160.

MATHIS, Klaus. **Consequentialism in law**. In: MATHIS, Klaus (editor). Efficiency, sustainability, and justice to future generations. Heidelberg: Springer, 2011, pp. 3-29.

MERLONI, Francesco. **Istituzioni di Diritto Amministrativo**. Torino: G. Giappichelli, 2012.

MESTMÄCKER, Ernst-Joachim. **A legal theory without law**. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007.

MILLSPAUGH, Arthur C. **Democracy, Efficiency, Stability**. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1942.

MODESTO, Paulo. **Notas para um Debate sobre o Princípio da Eficiência**. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, vol. 25. Salvador: Procuradoria Geral do Estado, Serviço de Documentação e Divulgação, jan.-dez./1999, pp. 45-55.

MONTEIRO, Vera: **As Lei de Procedimento Administrativo: uma leitura operacional do princípio constitucional da eficiência**. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (coord.). As Leis de Processo Administrativo (Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98). São Paulo: SBDP, 2000, pp. 342-363.

MOREIRA, Egon Bockmann. **O Princípio da Eficiência e a Lei nº 9.784/99**. In: Revista da Procuradoria Geral do INSS, vol. 7, nº 3. Brasília: MPAS/INSS, out.-dez./2000, pp. 45-60.

_____. **Processo Administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/1999**. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Processo Administrativo e Eficiência**. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (coord.). As Leis de Processo Administrativo (Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98). São Paulo: SBDP, 2000, pp. 320-341.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

_____. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

OBERDORFF, Henri. **Les institutions administratives**. Paris: Dalloz, 2006.

PARGENDLER, Mariana; SALAMA, Bruno Meyerhof. **Direito e Consequência no Brasil**: em busca de um discurso sobre o método. In: Revista de Direito Administrativo, vol. 262. Rio de Janeiro: FGV, jan.-abr./2013, pp. 95-144.

PECZENIK, Aleksander. **On law and reason**. Dordrecht: Kluwer, 1989.

PERFETTI, Luca R. **Manuale di diritto amministrativo**. Pádua: CEDAM, 2007.

PIGNATARO, Sergio. **Il principio costituzionale del “buon andamento” e la riforma della pubblica amministrazione**. Bari: Cacucci, 2012.

POLA, Giancarlo. **Problemi di efficienza e di efficacia in sistemi partecipati di servizi socio-sanitari territoriali**. In: LA ROSA, Michele; MINARDI, Everardo (coord.). Partecipazione ed efficienza nell'organizzazione e gestione dei servizi sociali. Milão, Franco Angeli, 1981, pp. 195-198.

POLINSKY, A. Mitchell; SHAVELL, Steven (org.). **Handbook of law and economics**. Amsterdam: Elsevier North-Holland, 2007.

POSNER, Richard. **Economic analysis of law**. Nova Iorque: Wolters Kluwer Law & Business, 2007.

PORTUESE, Aurélien. **Le principe d'efficience économique dans la jurisprudence européenne**. Paris: Publibook, 2015.

SALERNO, Giulio M. **La democrazia e i dilemi dell'efficienza**: osservazioni critiche. In: AINIS, Michele *et al.* Studi in onore di Manlio Mazzioti di Celso, vol. 2. Pádua: CEDAM, 1995, pp. 651-715.

_____. **L'efficienza dei poteri pubblici nei principi dell'ordinamento costituzionale**. Torino: G. Giappichelli, 1999, p. 70.

SALVIA, Filippo. **La buona amministrazione e suoi miti**. In: *Diritto e Società*, nº 1, nuova serie. Pádua: CEDAM, 2004, pp. 551-568.

SEIDENFELD, Mark. **Microeconomic predicates to law and economics**. Cincinnati: Anderson Pub. Co., 1996.

SILVA, Gabriel Cozendey Pereira. **Limites Teóricos da Participação do Usuário-Consumidor na Resolução Administrativa de Conflitos entre Interesses Públicos**. In: GUERRA, Sergio (org.). *Teoria do Estado Regulador*. Curitiba: Juruá, 2015, pp. 195-214.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **As Agências Reguladoras e os Princípios Constitucionais**. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 15, nº 58. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-mar./2007, pp. 220-234.

_____. **Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SPASIANO, Mario R. **Il principio di buon andamento**. In: RENNA, Mauro; SAITTA, Fabio (coord.). *Studi sui principi del diritto amministrativo*. Milão: Giuffrè, 2012, pp. 117-139.

REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **AC 200 QO / SP**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 12.5.2004.

_____. **ACO 1463 AgR / SP**, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 1.12.2011.

_____. **ADC 12 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 20.8.2008.

_____. **ADC 12 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 16.2.2006.

_____. **ADC 19 / DF**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 9.2.2012.

_____. **ADI 890 / DF**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 11.9.2003.

_____. **ADI 1511 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 16.10.1996.

_____. **ADI 1851 / AL**, Plenário, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 8.5.2002.

_____. **ADI 1842 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 6.3.2013.

_____. **ADI 1923 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 16.4.2015.

_____. **ADI 1923 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 1.8.2007.

_____. **ADI 2306 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 21.3.2002.

_____. **ADI 2340 / SC**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 6.3.2013.

_____. **ADI 2472 MC / RS**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 13.3.2002.

_____. **ADI 2472 / RS**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 1.4.2004.

_____. **ADI 2588 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 10.4.2013.

_____. **ADI 2979 / ES**, Plenário, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 15.4.2004.

- _____. **ADI 3059 / RS**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 9.4.2015.
- _____. **ADI 3116 / AP**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 14.4.2011.
- _____. **ADI 3147 / PI**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 10.8.2006.
- _____. **ADI 3386 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 14.4.2011.
- _____. **ADI 3745 / GO**, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 15.5.2013.
- _____. **ADI 3944 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 5.8.2010.
- _____. **ADI 4029 / AM**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 8.3.2012.
- _____. **ADI 4246 / PA**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 26.5.2011.
- _____. **ADI 4357 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013.
- _____. **ADI 4424 / DF**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 9.2.2012.
- _____. **ADI 4425 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 14.3.2013.
- _____. **ADI 4467 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 30.9.2010.
- _____. **ADI 4543 MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 19.10.2011.
- _____. **ADI 4638 Ref-MC / DF**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 8.2.2012.
- _____. **ADPF 3 QO / CE**, Plenário, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 18.5.2000.
- _____. **ADPF 46 / DF**, Plenário, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 5.8.2009.
- _____. **ADPF 341 MC-Ref / DF**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 27.5.2015.
- _____. **AI 152282 AgR / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 28.6.1993.

- _____. **AI 247810 / RS**, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 22.6.2005.
- _____. **AI 525336 AgR / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 11.3.2008.
- _____. **AI 565223 AgR / SC**, 2ª Turma, Rel. Min. Cesar Peluso, julgamento em 12.9.2006.
- _____. **AI 580616 AgR / SC**, 2ª Turma, Rel. Min. Cesar Peluso, julgamento em 15.8.2006.
- _____. **AI 761552 AgR / GO**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 22.9.2011.
- _____. **AI 805322 AgR / CE**, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 13.9.2011.
- _____. **AI 838141 AgR / GO**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 28.8.2012.
- _____. **AI 842925 AgR / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 23.8.2011.
- _____. **ARE 646526 AgR / RN**, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 22.11.2011.
- _____. **ARE 649641 AgR / MG**, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 20.9.2011.
- _____. **ARE 652777 / SP**, Plenário, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 23.4.2015.
- _____. **ARE 678782 AgR / AM**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 3.9.2013.
- _____. **ARE 719067 AgR / RJ**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 21.5.2013.
- _____. **ARE 763090 ED / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 10.9.2013.
- _____. **AP 470 / MG**, Plenário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 17.12.2012.
- _____. **AP 606 QO / MG**, 1ª Turma, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 12.8.2014.
- _____. **AP 639 AgR / RJ**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 5.6.2014.

- _____. **AP 640 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 5.6.2014.
- _____. **Ext 1239 / DF**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 11.6.2013.
- _____. **HC 67941 / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Celio Borja, julgamento em 15.5.1990.
- _____. **HC 67971 / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 3.8.1990.
- _____. **HC 68898 / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 17.12.1991.
- _____. **HC 70526 / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Rezek, julgamento em 16.11.1993.
- _____. **HC 70685 / RJ**, 1ª Turma, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 12.4.1994.
- _____. **HC 71452 / PI**, 1ª Turma, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 8.11.1994.
- _____. **HC 71225 / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 21.6.1994.
- _____. **HC 74674 / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 15.4.1997.
- _____. **HC 80717 / SP**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 13.6.2001.
- _____. **HC 82490 / RN**, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 29.10.2002.
- _____. **HC 84367 / RJ**, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 9.11.2004.
- _____. **HC 85691 / PE**, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 29.6.2005.
- _____. **HC 87420 / RJ**, 2ª Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 30.5.2006.
- _____. **HC 94170 / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 10.6.2008.
- _____. **HC 94224 AgR / MG**, Plenário, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 12.6.2008.
- _____. **HC 94278 / SP**, Plenário, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 25.9.2008.
- _____. **HC 96526 / RS**, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 26.10.2010.

- _____. **HC 102729 / CE**, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 29.6.2010.
- _____. **HC 102819 / DF**, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 5.4.2011.
- _____. **HC 103684 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 21.10.2010.
- _____. **HC 103725 / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 14.12.2010.
- _____. **HC 107469 / PR**, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 12.4.2011.
- _____. **HC 107511 AgR-ED / BA**, 1ª Turma, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 7.4.2015.
- _____. **HC 107688 / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 7.6.2011.
- _____. **HC 122694 / SP**, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 10.12.2014.
- _____. **HC 127186 / PR**, 2ª Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 28.4.2015.
- _____. **HC 127823 / PR**, 2ª Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 23.6.2015.
- _____. **Inq 2245 / MG**, Plenário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 28.8.2007.
- _____. **Inq 2482 / MG**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 15.11.2011.
- _____. **Inq 2616 / SP**, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 29.5.2014.
- _____. **MS 22193 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 21.3.1996.
- _____. **MS 22369 / RJ**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 30.9.2004.
- _____. **MS 23391 / PR**, Plenário, Rel. Min. Octavio Galotti, julgamento em 11.5.2000.
- _____. **MS 23563 / GO**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 17.5.2000.
- _____. **MS 23645 / MS**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 20.2.2002.

- _____. **MS 23738 / SP**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 22.5.2002.
- _____. **MS 23759 / GO**, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17.4.2002.
- _____. **MS 23872 / DF**, Plenário, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 28.10.2004.
- _____. **MS 23981 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19.2.2004.
- _____. **MS 24020 / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 6.3.2012.
- _____. **MS 24113 / DF**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 19.3.2003.
- _____. **MS 24211 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 12.9.2002.
- _____. **MS 24304 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 4.9.2002.
- _____. **MS 24482 / DF**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 13.9.2006.
- _____. **MS 24484 / DF**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 9.2.2006.
- _____. **MS 24494 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 3.3.2004.
- _____. **MS 24547 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 14.8.2003.
- _____. **MS 24911 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9.9.2004.
- _____. **MS 25360 / DF**, Plenário, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 27.10.2005.
- _____. **MS 25425 AgR / DF**, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 18.3.2015.
- _____. **MS 25855 / DF**, Plenário, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 20.3.2013.
- _____. **MS 25870 / DF**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 1.9.2011.
- _____. **MS 26860 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 2.4.2014.
- _____. **MS 27339 / DF**, Plenário, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 2.2.2009.

- _____. **MS 27621 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 7.12.2011.
- _____. **MS 27958 / DF**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 17.5.2012.
- _____. **MS 28178 / DF**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 4.3.2015.
- _____. **MS 28485 / SE**, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 11.11.2014
- _____. **MS 30221 / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 4.12.2012.
- _____. **MS 30859 / DF**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 28.8.2012.
- _____. **MS 31371 AgR / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 28.5.2013.
- _____. **MS 33340 / DF**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 26.5.2015.
- _____. **RE 193503 / SP**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 12.6.2006.
- _____. **RE 197917 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 6.6.2002.
- _____. **RE 199522 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004.
- _____. **RE 210029 / RS**, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 12.6.2006.
- _____. **RE 210251 EDv / SP**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 26.2.2003.
- _____. **RE 248202 / MG**, 1ª Turma, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 30.4.2002.
- _____. **RE 266994 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004.
- _____. **RE 273844 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004.
- _____. **RE 274048 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004.
- _____. **RE 274384 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004.
- _____. **RE 276546 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004.

- _____. **RE 282606 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004.
- _____. **RE 293246 / RS**, Plenário, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 1.8.2004.
- _____. **RE 300343 / SP**, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 31.3.2004.
- _____. **RE 398041 / PA**, Plenário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 30.11.2006.
- _____. **RE 413478 QO / PR**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 22.3.2004.
- _____. **RE 418876 / MT**, 1ª Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 30.3.2004.
- _____. **RE 455283 AgR / RR**, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 28.3.2006.
- _____. **RE 503436 AgR-segundo / PI**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 16.4.2013.
- _____. **RE 541090 / SC**, Plenário, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 10.4.2013.
- _____. **RE 579951 / RN**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 20.8.2008.
- _____. **RE 581113 / SC**, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 5.4.2011.
- _____. **RE 596478 / RR**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 13.6.2012.
- _____. **RE 598240 AgR / BA**, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 5.4.2011.
- _____. **RE 611586 / PR**, Plenário, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 10.4.2013.
- _____. **RE 630733 / DF**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 15.5.2013.
- _____. **RE 631240 / MG**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 27.8.2014.
- _____. **RE 632853 / CE**, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 23.4.2015.

- _____. **RE 658026 / MG**, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 9.4.2014.
- _____. **RE 658570 / MG**, Plenário, Rel. Min. Luis Roberto Barroso, julgamento em 6.8.2015.
- _____. **RE 692456 AgR / RS**, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 2.9.2014.
- _____. **RE 717424 / AL**, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 14.8.2014.
- _____. **RE 728143 AgR / SP**, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 1.6.2013.
- _____. **RE 789874 / DF**, Plenário, Rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 17.9.2014.
- _____. **Recl 3014 / SP**, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 10.3.2010.
- _____. **Recl 9970 ED-AgR / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 5.6.2012.
- _____. **Recl 10793 / SP**, Plenário, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 13.4.2011.
- _____. **RHC 83990 / MG**, 1ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 10.8.2004.
- _____. **RHC 91751 / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 25.9.2007.
- _____. **RHC 92300 / SP**, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 30.10.2007.
- _____. **RHC 93174 / SE**, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 18.3.2008.
- _____. **RHC 97926 / GO**, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 2.9.2014.
- _____. **RMS 23586 / DF**, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 25.10.2011.
- _____. **RMS 28208 / DF**, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 25.2.2014.
- _____. **SL 885 AgR / RJ**, Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 21.11.2015.

APÊNDICE A – Aspectos gerais dos acórdãos relevantes

A grande maioria dos processos referentes aos acórdãos relevantes tem origem no Distrito Federal: 28 (vinte e oito) acórdãos. As três principais classes processuais a que os acórdãos relevantes se referem são Recurso Extraordinário, Ação Direta de Inconstitucionalidade e Mandado de Segurança, que totalizam, juntas, 49 (quarenta e nove) acórdãos. Há, contudo, acórdãos relevantes relacionados a outras 8 (oito) classes de processo:

Gráfico 15
Acórdãos relevantes por estado de origem
(em unidades)

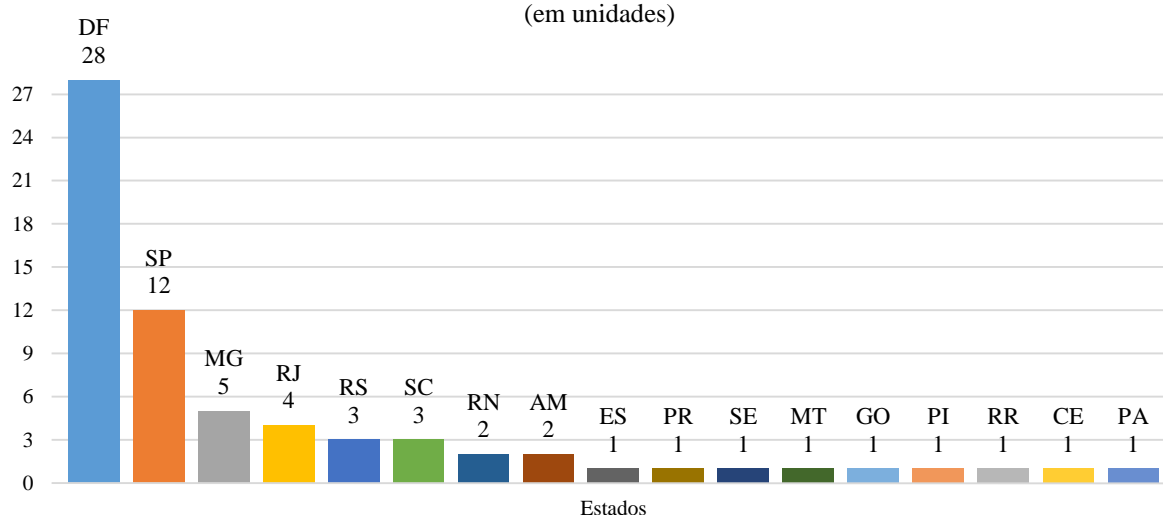
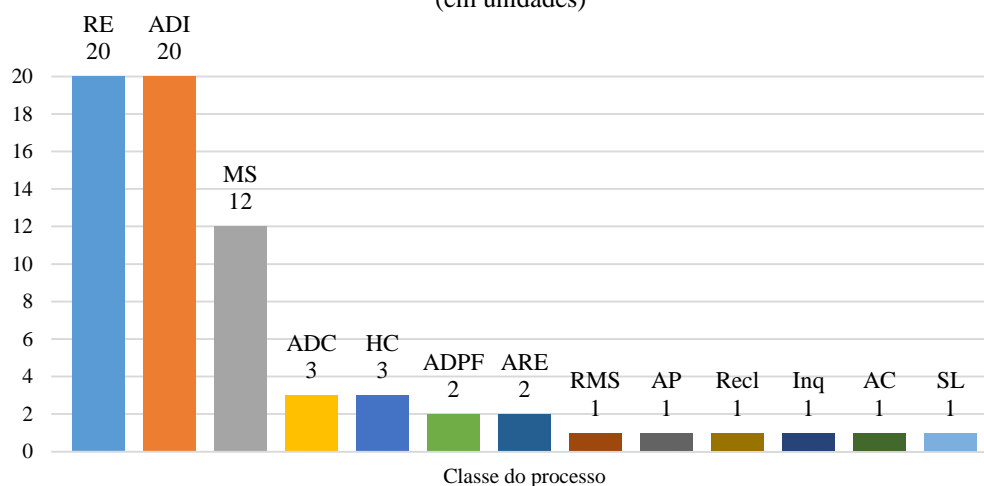


Gráfico 16
Acórdãos relevantes por classe processual
(em unidades)



APÊNDICE B – Tabela de análise dos acórdãos

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
SUSPENSÃO DE LIMINAR	885 (AgR)	RJ	Direito Administrativo.	Serviço público: Suspensão de liminar que determinou a suspensão de contrato administrativo.	Plenário	21-nov-15	Ricardo Lewandowski	Ricardo Lewandowski	Sim	6.			
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	658570	MG	Direito Administrativo.	Serviço público: "Atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas".	Plenário	6-ago-15	Luis Roberto Barroso	Marco Aurélio	Sim	22.			
								Luis Roberto Barroso	Sim	41.			
HABEAS CORPUS	127823	PR	Direito Processual Penal.	Requisitos para determinação de cautelar de prisão preventiva	2a. Turma	23-jun-15	Teori Zavascki	Teori Zavascki	Não				
ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL	341 (Ref na MC)	DF	Direito Administrativo	Servidor Público: Concurso Público: Regime de transição para aplicação de regra nova que estabelece requisitos para obtenção de financiamento público para cursar ensino superior.	Plenário	27-mai-15	Luis Roberto Barroso	Luis Roberto Barroso	Sim	14	Associado aos princípios da moralidade e da impessoalidade, o princípio da eficiência seria realizado pelo estabelecimento de critério para obtenção de financiamento para cursar ensino superior: " Além disso, é inegável que a exigência de média superior a 450 pontos e de nota superior à zero na redação do ENEM é absolutamente razoável como critério de seleção dos estudantes que perceberão financiamento público para custeio de seu acesso ao ensino superior. Afinal, os recursos públicos – limitados e escassos – devem se prestar a financiar aqueles que têm melhores condições de aproveitamento. Trata-se, portanto, de exigência que atende aos imperativos de moralidade, impessoalidade e eficiência a que se submete a Administração Pública (art. 37, CF)" (p. 14).		Aparente, há ponderação entre os princípios da eficiência, da moralidade e da impessoalidade, de um lado, e o princípio da segurança jurídica, de outro (v. à esquerda). No caso, para evitar violação à segurança jurídica, foi concedida cautelar para estabelecer regra de transição para estudantes em situação de renovação de contratos e para requerimentos feitos no período de vacatio legis da regra nova. Portanto, considerou-se, para essas duas situações, que a regra nova, apesar de conter requisitos válidos para obtenção de financiamento, violaria a segurança jurídica, o que justificou a modulação cautelar dos efeitos da norma: "9. Por todo o exposto, voto no sentido de referendar a decisão que deferiu a liminar postulada exclusivamente para determinar a não aplicação do art. 19 da Portaria Normativa nº 10/2010, em sua nova redação, aos estudantes que postulam a renovação de seus contratos, em respeito ao princípio da segurança jurídica. 10. Indefero a liminar no que respeita aos estudantes que pleiteiam o ingresso no sistema do FIES e, portanto, a celebração de contrato de financiamento para o primeiro semestre de 2015, sem a observância de desempenho mínimo no ENEM, tendo em vista inexistir direito adquirido ao regime jurídico anterior ou ato jurídico perfeito consolidado à luz das normas revogadas, bem como considerando que, entre 23.02.2015 e 29.03.2015, a inscrição no FIES era possível pela regra antiga, sem a comprovação de desempenho mínimo no ENEM" (p. 14).

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
SUSPENSÃO DE LIMINAR	885 (AgR)			Princípio.			Apenas afirma que, no caso, o contrato administrativo suspenso pode violar os princípios do caput do art. 37 da CRFB/1988 caso executado.
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	658570		Sentido de evitar sobreposição de competências: "Por conta dos limites à atuação da guarda municipal em matéria de trânsito, afasto a alegação de contrariedade ao princípio da eficiência. As atribuições da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS, ao menos sob a perspectiva constitucional, não se reduzem à proteção de bens, serviços e instalações municipais, no que não haveria sobreposição de funções entre as duas instituições" (p. 22).	Princípio			
			Sentido de flexibilização de regras, constitucionais inclusive, em vista das "realidades sociais e orçamentárias" dos entes públicos (v. à direita).	Princípio		Para guiar interpretação de dispositivo constitucional: "Deve-se interpretar o preceito sistematicamente, à luz, sobretudo, do princípio constitucional da eficiência, considerando-se as diferentes realidades sociais e orçamentárias dos Estados e Municípios brasileiros. Assim, o art. 144, §10, da CF exigiria tão-somente o exercício da função de agente de trânsito por agente público – e, nesse sentido, estruturado em carreira. A escolha de qual carreira do serviço público contemplará as funções de agente de trânsito fica a cargo do legislador estadual e municipal, sendo perfeitamente possível recair, nessa última hipótese, sobre a guarda municipal, como, aliás, é comum no país" (p. 41).	Os ministros Marco Aurélio e Luis Roberto Barroso votaram em sentidos diversos. O resultado ainda não se definiu nesse acórdão, visto que ocorreu empate entre os dois entendimentos conflitantes.
HABEAS CORPUS	127823						Sentido comum: " Ademais, essa medida cautelar somente se legitima em situações em que ela se mostre como o único meio eficiente para preservar os valores jurídicos que a lei penal visa a proteger, segundo o art. 312 do Código de Processo Penal. Ou seja, é indispensável ficar demonstrado que nenhuma das medidas alternativas indicadas no art. 319 da lei processual penal tem aptidão para, no caso concreto, atender eficazmente aos mesmos fins, nos termos do art. 282, § 6º, do Código de Processo Penal" (pp. 1, 2, 19, 20 e 22).
ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL	341 (Ref na MC)		Sentido de racionalização do uso de recursos públicos.	Princípio.		Como justificativa para a legitimidade da nova norma que estabelece os critérios para o financiamento.	

[illegible]

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)	
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	1923	DF	Direito Administrativo.	Serviço público e dispensa de licitação. Inconstitucionalidade da lei que cria as organizações sociais e da disposição que dispensa licitação para contratá-las.	Plenário	16-abr-15	Luiz Fux	Luiz Fux	Sim	2; 5; 6	Eficiência e flexibilidade (p. 7): "Inexiste violação aos direitos dos servidores públicos cedidos às organizações sociais, na medida em que preservado o paradigma com o cargo de origem, sendo desnecessária a previsão em lei para que verbas de natureza privada sejam pagas pelas organizações sociais, sob pena de afronta à própria lógica de eficiência e de flexibilidade que inspiraram a criação do novo modelo".			
								Carlos Ayres Britto	Sim	Eficiência: 36. Eficiência e economicidade: 43.	Não, mas aparecem vinculados entre si.			
								Marco Aurélio	Sim	101.				
								Ricardo Lewandowski	Sim	144.				
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	3059	RS	Direito Administrativo	Inconstitucionalidade de lei estadual que dá preferência à aquisição de softwares livres ou sem restrições proprietárias	Plenário	9-abr-15	Luiz Fux	Luiz Fux	Sim	Eficiência e economicidade: 1, 2, 16, 23, 24, 28, 32, 36, 39, 47-50.	"Boa gestão": Nesse cenário, existem razões suficientes para que o legislador, em nome do postulado constitucional da eficiência, determine que os contratos de licenciamento de softwares livres serão preferencialmente adotados pela Administração Pública, em detrimento dos contratos de licenciamento proprietário. Outras palavras, diante das suas vantagens prima facie, é razoável que o legislador imponha ao Administrador a primazia, abstrata, por esse modelo contratual de licenciamento. Em verdade, a preferência pelo software livre, longe de violar o princípio constitucional da eficiência, o promove e o prestigia, criando um ambiente normativo propício para a boa gestão dos recursos públicos (p. 50).	Não, mas aparecem relacionados entre si.		
HABEAS CORPUS	107511 (AgR-ED)	BA	Direito Processual Penal.	Desmembramento de processo penal.	1a. Turma	7-abr-15	Luis Roberto Barroso	Luis Roberto Barroso	Não					
MANDADO DE SEGURANÇA	25425 (AgR)	DF	Direito Administrativo	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	18-mar-15	Celso de Mello	Celso de Mello	Não					

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.?(se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
MANDADO DE SEGURANÇA	28178	DF	Direito Administrativo	Sigilo de documentos referentes a verbas indenizatórias para exercício de atividade parlamentar	Plenário	4-mar-15	Luis Roberto Barroso	Carmen Lúcia	Sim	21			Ponderação intimidade x publicidade/eficiência: "1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II, e 216, § 2º), bem como da Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I 2. As verbas indenizatórias para exercício da atividade parlamentar têm natureza pública, não havendo razões de segurança ou de intimidade que justifiquem genericamente seu caráter sigiloso" (p. 1). "Precisamos constatar e proclamar, aos quatro ventos, que vivenciamos estágio importantíssimo; precisamos proclamar que se vive em um Estado Democrático de Direito, e a publicidade dos atos da Administração Pública viabiliza, com o acompanhamento pelos contribuintes e graças à imprensa livre, a almejada eficiência" (p. 21).
HABEAS CORPUS	122694	SP	Direito Penal.	Prescrição penal.	Plenário	10-dez-14	Dias Toffoli	Dias Toffoli	Não				
								Marco Aurélio	Sim	67			
MANDADO DE SEGURANÇA	28485	SE	Direito Administrativo.	Servidor público e nepotismo.	1a. Turma	11-nov-14	Dias Toffoli	Dias Toffoli	Sim	I; 8.		No caso, a ordem foi concedida para evitar que servidora de função de confiança que não estava subordinada ao marido, servidor efetivo, o qual não contribuiu para a nomeação da esposa, fosse exonerada. Infere-se que os princípios da eficiência, da moralidade e da impessoalidade, promovidos pela vedação ao nepotismo, não justificariam a exoneração, porque, no caso, a exoneração violaria a isonomia. Esse raciocínio, todavia, serve, apenas, de justificativa para a regra positivada de vedação ao nepotismo, que teria sido mal aplicada no caso.	
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	789874	DF	Direito Administrativo.	Natureza das entidades do sistema "S" e submissão delas ao art. 37 da CRFB/88.	Plenário	17-set-14	Teori Zavascki	Teori Zavascki	Sim	Eficiência: 31. Economicidade: 17.			
								Rosa Weber	Sim	Eficiência: 34; 45. Economicidade: 42; 46.			

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
MANDADO DE SEGURANÇA	28178					Para reforçar a força <i>prima facie</i> do princípio da publicidade? (v. MS 33340)	
HABEAS CORPUS	122694						Sobreinclusão: sentido comum.
			Sentido de adequado aparelhamento do Estado para exercício de suas finalidades: "Tendo em conta a prática criminosa, os elementos envolvendo-a, tudo recomenda que o Estado seja eficiente, quer sob o ângulo da polícia, quer sob o ângulo da persecução criminal, e, presentes os elementos do delito, implemente a investigação. Pagam-se tributos suficientes para ter-se o Estado aparelhado. Aparelhado no bom sentido, porque esse vocábulo tem sido utilizado para finalidades espúrias. Aparelhado o Estado no bom sentido, ou seja, para atender aos anseios sociais quanto à paz, quanto à segurança jurídica" (p. 67).				Não caracteriza eficiência como norma expressamente.
MANDADO DE SEGURANÇA	28485		Associado aos princípios da moralidade e da impessoalidade, o princípio da eficiência "não tem o condão de diferenciar as pessoas tão somente em razão de relação de matrimônio, união estável ou parentesco com servidor efetivo do poder público, seja para as selecionar para o exercício de cargos de direção, chefia ou assessoramento no âmbito da Administração Pública, seja para excluir sua aptidão para o desempenho dessas funções" (p. 1 e 8).	Princípio.			
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	789874						O Ministro apenas faz referência à necessidade de as entidades serem eficientes, apesar de não lhes ser aplicável o art. 37 da CRFB/88. A menção a economicidade ocorre apenas reflexamente, mediante transcrição do art. 70 da CRFB/88.
							As referências a eficiência e economicidade ocorrem apenas reflexamente, mediante transcrição de decisões da Justiça do Trabalho sobre o não pertencimento das entidades em questão à Administração Pública.

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.?(se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	631240	MG	Direito Previdenciário e Direito Processual Civil.	Serviço público e funcionamento do Poder Judiciário. Necessidade de requerimento prévio de concessão de benefício que caracterize pretensão resistida para caracterizar interesse de agir contra a Previdência Social.	Plenário	3-set-14	Luis Roberto Barroso	Luis Roberto Barroso	Sim	Eficiência e economicidade: 13.	Não, mas aparecem vinculados entre si.	A eficiência e a economicidade realizam-se por intermédio do instituto processual do interesse de agir, cuja não verificação concreta não constitui violação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição.	
								Marco Aurélio	Não				
RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS	97926	GO	Direito Penal.	Homicídio Culposo.	2a. Turma	2-set-14	Gilmar Mendes	Gilmar Mendes	Não				
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	692456 (AG RG em RE)	RS	Direito Constitucional.	Competência para verificar a existência de interesse da União em litígio entre particular e instituição superior privada de ensino.	2a. Turma	2-set-14	Ricardo Lewandowski	Teori Zavascki	Sim	12.			
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	717424	AL	Direito Constitucional.	Composição dos Tribunais de Contas Estaduais.	Plenário	14-ago-14	Marco Aurélio	Ricardo Lewandowski	Sim				
AÇÃO PENAL	606 (QO em AP)	MG	Direito Penal.	Prerrogativa de foro.	1a. Turma	12-ago-14	Luis Roberto Barroso	Luis Roberto Barroso	Não				

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
AÇÃO PENAL	639 (AgR)	RJ	Direito Processual Penal.	Desmembramento de processo penal.	Plenário	5-jun-14	Carmen Lúcia	Carmen Lúcia	Não		O termo "bom andamento do processo" é associado à ideia de "eficiente prestação jurisdicional". "O Relator pode decidir monocraticamente sobre todas as providências pertinentes ao bom andamento do processo, determinando, inclusive, a declinação da competência e o desmembramento do feito". (pp. 1 e 6). "Os argumentos do Agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processo que se arrasta em detrimento da eficiente prestação jurisdicional" (p. 9).		
AÇÃO PENAL	640	RJ	Direito Processual Penal.	Desmembramento de processo penal.	Plenário	5-jun-14	Carmen Lúcia	Carmen Lúcia	Não		O termo "bom andamento do processo" é associado à ideia de "eficiente prestação jurisdicional". "O Relator pode decidir monocraticamente sobre todas as providências pertinentes ao bom andamento do processo, determinando, inclusive, a declinação da competência e o desmembramento do feito" (pp. 1 e 9). "Os argumentos do Agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processo que se arrasta em detrimento da eficiente prestação jurisdicional" (p. 4).		
INQUÉRITO	2616	SP	Direito Penal.	Dispensa supostamente indevida de licitação.	Plenário	29-mai-14	Dias Toffoli	Dias Toffoli	Sim	9; 29.			
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	658026	MG	Direito Constitucional.	Servidor público e concurso público. Constitucionalidade de lei municipal que permite contratação temporária de professores para a rede pública.	Plenário	9-abr-14	Dias Toffoli	Dias Toffoli	Sim	2; 11; 12; 22.	Sim: "boa gestão" (p. 12).		
MANDADO DE SEGURANÇA	26860	DF	Direito Constitucional.	Servidor público e concurso público. Substituto efetivado como titular de serventia extrajudicial sem concurso público, após a CRFB/88.	Plenário	2-abr-14	Luiz Fux	Luiz Fux	Sim	30.			
								Dias Toffoli	Sim	50; 53.		Aparece como uma das justificativas para a existência dos concursos públicos: "Dessa perspectiva, afirmo que a exigência de concurso público se encontra em plena consonância com o disposto no caput do art. 37 da Lei Maior, na medida em que permite a instrumentalização dos princípios da impessoalidade, da isonomia e da eficiência (...)". (p. 53).	

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
AÇÃO PENAL	639 (AgR)		Os termos "bom andamento do processo" e "eficiente prestação jurisdicional" parecem ter sentido de celeridade, em antagonia à ideia de arrastamento do processo (v. transcrição à esquerda).				Referência vaga.
AÇÃO PENAL	640		Os termos "bom andamento do processo" e "eficiente prestação jurisdicional" parecem ter sentido de celeridade, em antagonia à ideia de arrastamento do processo (v. transcrição à esquerda).				Referência vaga.
INQUÉRITO	2616						O dever de eficiência foi citado, apenas, em transcrição da denúncia, não se tendo discutido se a suposta dispensa indevida de licitação o teria violado.
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	658026			Princípio.		Como uma das justificativas para a existência dos concursos públicos.	
MANDADO DE SEGURANÇA	26860			Princípio, conforme transcrição do art. 97(91) do regimento interno do CNJ.			Referência apenas reflexa ao dever de eficiência: transcrição do art. 97(91) do regimento interno do CNJ.
				Princípio.			

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA	28208	DF	Direito Administrativo.	Processo administrativo disciplinar. Demissão de servidor público. Proporcionalidade da pena.	1a. Turma	25-fev-14	Luiz Fux	Luiz Fux	Sim	1; 15.			
RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO	763090 (ED em ARE)	SP	Direito Administrativo. Direito do Consumidor.	Inconstitucionalidade de decreto municipal. Violação ao princípio da eficiência.	2a. Turma	10-set-13	Gilmar Mendes	Gilmar Mendes	Sim	1; 3.			
RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO	678782 (AG RG em ARE)	AM	Direito Constitucional e Trabalhista	Fazenda pública. Terno a quo do prazo decadencial para propositura de ação rescisória pelo MP "em casos de alegada fraude contra o Erário e contra a administração da Justiça".	1a. Turma	3-set-13	Luiz Fux	Luiz Fux	Sim	2; 15.			
RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO	728143 (AG RG em ARE)	SP	Direito Administrativo.	Processo administrativo disciplinar. Violação à ampla defesa e ao contraditório.	2a. Turma	11-jun-13	Ricardo Lewandowski	Ricardo Lewandowski	Sim	1; 5; 7.			
EXTRADIÇÃO	1293	DF	Direito Internacional. Direito Penal.	Fraude.	1a. Turma	11-jun-13	Luiz Fux	Luiz Fux	Não				
MANDADO DE SEGURANÇA	31371 (AG RG em MS)	DF	Direito Administrativo.	Servidor público. Aposentadoria. Magistrado. Indenização referente a férias não gozadas por necessidade de serviço e por exclusivo interesse do Poder Público. Limite temporal aos períodos de férias não gozadas.	2a. Turma	28-mai-13	Celso de Mello	Celso de Mello	Sim	13; 18.	O dever de eficiência, associado ao de continuidade dos serviços públicos, aparece como justificativa para exceção indenizável ao direito de gozar férias: "Na realidade, a controvérsia jurídica suscitada nesta sede processual põe em destaque o exame de diversas questões, muitas das quais impregnadas de elevada qualificação constitucional, tais como o direito ao gozo de férias, os princípios da eficiência e da continuidade dos serviços públicos, bem assim a responsabilidade civil objetiva quanto ao evento danoso causado pela Administração Pública" (p. 13). "No entanto, a realidade que, não raro, se verifica na Administração Pública, sobretudo nos casos em que o servidor atua em cargos ou em funções de direção e chefia, revela situações crônicas em que a efetivação desse direito de índole constitucional irá comprometer a própria continuidade e eficiência do serviço público prestado, a exigir uma fórmula que concilie os princípios em causa e que leve em consideração os dados objetivos dessa mesma realidade. Entendo, na linha desse raciocínio, que não há um direito à acumulação de férias, mas, sim, um direito constitucional a gozá-las – prerrogativa que a lei reforça ao vedar o acúmulo do benefício por mais de dois períodos. Contudo, se a Administração Pública, em face de necessidade imperiosa do serviço, não permitir a fruição desse direito, e não se mostrar possível desfrutar do benefício em razão da aposentadoria superveniente, há, inequivocamente, um dano infligido ao agente público, daí resultando, em favor deste, o direito a uma eficaz reparação, sob pena de consagrar-se a absurda (e paradoxal) situação de o Poder Público beneficiar-se, injustamente, de gravame por ele próprio imposto aos seus agentes, vindo a locupletar-se, indevidamente, da lesão por ele mesmo causada a um direito amparado pela Constituição" (p. 18).		

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.?(se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO	719067 (AG RG em ARE)	RJ	Direito Administrativo.	Responsabilidade objetiva do Estado por erro médico.	1a. Turma	21-mai-13	Luiz Fux	Luiz Fux	Não				
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	3745	GO	Direito Administrativo.	Servidor público e nepotismo. Constitucionalidade de dispositivo de lei estadual que excepciona a vedação ao nepotismo.	Plenário	15-mai-13	Dias Toffoli	Dias Toffoli	Sim	1; 4; 6.		Do princípio da eficiência, associado aos princípios da impessoalidade, da igualdade e da moralidade, decorreria vedação à prática de nepotismo.	
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	630733	DF	Direito Administrativo.	Servidor público e concurso público. Possibilidade de reagendamento de teste físico para candidato acometido de problema de saúde temporário e em contrariedade a disposição editalícia expressa. Mudança de jurisprudência ocasionada por mudança de interpretação do princípio da isonomia.	Plenário	15-mai-13	Gilmar Mendes	Gilmar Mendes	Não				
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	630733	DF	Direito Administrativo.	Servidor público e concurso público. Possibilidade de reagendamento de teste físico para candidato acometido de problema de saúde temporário e em contrariedade a disposição editalícia expressa. Mudança de jurisprudência ocasionada por mudança de interpretação do princípio da isonomia.	Plenário	15-mai-13	Gilmar Mendes	Ricardo Lewandowski	sim	Eficiência e economicidade: 35-36.	Não, mas aparecem vinculados entre si.		
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	630733	DF	Direito Administrativo.	Servidor público e concurso público. Possibilidade de reagendamento de teste físico para candidato acometido de problema de saúde temporário e em contrariedade a disposição editalícia expressa. Mudança de jurisprudência ocasionada por mudança de interpretação do princípio da isonomia.	Plenário	15-mai-13	Gilmar Mendes	Teori Zavascki	Sim	44.			

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO	719067 (AG RG em ARE)						Sobreinclusão: sentido comum: "In casa, o acórdão originariamente recorrido assentou: '(...) O hospital, como é de sabença, tem, dentre outros, o dever especial e rigoroso de oferecer aos pacientes os recursos, condições, eficiência e segurança necessários e compatíveis com o serviço médico que se propõe a prestar'. (...)'" (pp. 2 e 5).
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	3745	ADC 12.		Princípio.			Não explica como essa vedação decorre desses princípios.
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	630733						Entende que não é possível o reagendamento, porque seria antiisonômico. Referência a custos para os cofres públicos: "Ademais, há que se levar em conta o interesse público, tendo sempre em vista que a Administração ao realizar um concurso público pretende não apenas a escolha dos candidatos mais bem qualificados, mas também que a escolha seja realizada com transparência, impessoalidade e igualdade, com o menor custo para os cofres públicos. (...) Permitir a remarcação do teste de aptidão física em situações previsíveis e corriqueiras, abriria precedentes para possibilidade de adiamento de qualquer etapa do certame, o que causaria verdadeiro tumulto e dispêndio desnecessário para a Administração" (p. 10).
			Talvez de evitar de custos que possam inviabilizar, no limite, a atividade administrativa.	Princípio.		Em debate, faz referência a que a possibilidade de reagendamento, considerando os números envolvidos na realização de concursos, afrontaria os princípios da eficiência, da economicidade, da impessoalidade e da legalidade. Manifestando-se em seguida, Luiz Fux, Gilmar Mendes (Relator) e Joaquim Barbosa (Presidente) concordam implicitamente. Portanto, os denominados princípios da eficiência e da economicidade parecem fundamentar interpretação consequencialista do princípio da isonomia.	
			Talvez de evitar de custos que possam inviabilizar, no limite, a atividade administrativa.	Princípio.		Refere que a possibilidade de reagendamento afrontaria "não apenas os princípios da igualdade e da impessoalidade, como o da prevalência do interesse público, da finalidade administrativa e da eficiência da sua atuação na realização do concurso" (p. 44).	

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.?	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	503436 (AG RG em AG RG em RE)	PI	Direito Constitucional e Administrativo.	Servidor Público. Funções de confiança não ocupadas por servidores do quadro efetivo.	1a. Turma	16-abr-13	Luiz Fux	Luiz Fux	Sim	2; 6; 10.			
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	2588	DF	Direito Tributário e Internacional.	Método de apuração de tributo que violaria o conceito constitucional de renda (art. 143, III, da CRFB/88).	Plenário	10-abr-13	Ellen Gracie	Carlos Ayres Britto	Sim	178.			
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	611586	PR	Direito Tributário e Internacional.	Método de apuração de tributo que violaria o conceito constitucional de renda (art. 143, III, da CRFB/88).	Plenário	10-abr-13	Joaquim Barbosa	Joaquim Barbosa	Não				
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	541090	SC	Direito Tributário.	Método de apuração de tributo que violaria o conceito constitucional de renda (art. 143, III, da CRFB/88).	Plenário	10-abr-13	Teori Zavascki	Teori Zavascki	Não				
MANDADO DE SEGURANÇA	25855	DF	Direito Administrativo.	Serviço público e dispensa de licitação. Caracterização de entidade de prestação de assistência suplementar à saúde como entidade de autogestão, a autorizar dispensa de licitação para que órgãos da administração federal pudessem com ela celebrar convênios.	Plenário	20-mar-13	Carmen Lúcia	Carlos Ayres Britto	Sim	21; 70.			

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	503436 (AG RG em AG RG em RE)			Princípio.			Apenas refere que a ocupação de função de confiança por servidor do quadro efetivo promove a eficiência administrativa.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	2588			Princípio, segundo a transcrição do art. 37, caput, da CRFB/88.			Referência apenas reflexa ao dever de eficiência: transcrição do art. 37, caput, da CRFB/88.
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	611586						Referência vaga: "A mudança de cenário econômico, como não poderia deixar de ser, veio acompanhada de alterações legislativas, a fim de permitir que o Fisco, aqui e alhures, pudesse se adaptar, com eficiência, aos desafios e necessidades contemporâneos da Administração Tributária" (p. 144).
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	541090						Referência vaga: "A mudança de cenário econômico, como não poderia deixar de ser, veio acompanhada de alterações legislativas, a fim de permitir que o Fisco, aqui e alhures, pudesse se adaptar, com eficiência, aos desafios e necessidades contemporâneos da Administração Tributária" (p. 122).
MANDADO DE SEGURANÇA	25855			Princípio.		O princípio, associado ao direito fundamental à saúde, foi aplicado na condição de justificativa para se considerar que os ajustes celebrados pela entidade com órgãos da administração pública federal fossem considerados convênios, a despeito de a entidade não se caracterizar, a rigor como de autogestão. A eficiência seria promovida mediante promoção do bem-estar dos servidores atendidos pela entidade. "Ora, exatamente com o propósito de suplementar os serviços prestados no âmbito do sistema único de saúde (SUS) e como reverência ao princípio constitucional da eficiência (não há administração eficiente sem servidores protegidos em sua compostura física, mental e psicológica) foi que a União inseriu a temática da assistência suplementar à saúde no "conjunto de benefícios e ações" compreensivos do Plano de Seguridade Social de seus servidores (art. 184 da Lei n º 8.112/90)" (p. 21). "São os servidores que batem à porta do Judiciário para dizer do seu interesse em continuar vinculados à GEAP, essa é a realidade. Eles não querem ir para o mercado. Por que não querem ir para o mercado? Porque o mercado lhes é adverso em termos de proteção jurídica, e o que está em jogo aqui é um direito elementar fundamental: a saúde dos servidores, condicionando até a concretização do princípio da eficiência administrativa, estampado na cabeça do artigo 37 da Constituição. Não se pode cogitar de administração eficiente sem servidores protegidos na sua compostura física, psicológica, na sua saúde e dos seus familiares, porque o plano também extrapola a figura dos servidores para alcançar os respectivos familiares" (p. 70).	O Min. Relator acabou vencido , mas foi seguido, na ocasião, por outros ministros. A tese vencedora não tratou do dever de eficiência. Denegou a ordem apenas com fundamento em que a entidade em questão não se caracterizaria como de autogestão, não podendo celebrar convênios, devendo os órgãos que com ela desejassem contratar fazê-lo mediante procedimento licitatório.

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	4425	DF	Direito Constitucional.	Fazenda pública. Inconstitucionalidade da EC 62/2009, que modificou o regime jurídico dos precatórios devidos pela Fazenda Pública. Compensação tributária.	Plenário	14-mar-13	Luiz Fux	Luiz Fux	Sim	71; 72; 76; 81.	Sim. "Boa gestão (p. 109).	Aparece para justificar o instituto da compensação tributária ("A compensação, portanto, é não apenas medida de justiça, mas mecanismo de justiça eficiente" [p. 71]; "De igual modo, a compensação não viola o direito de propriedade do credor, na medida em que, se terá seu crédito compensado, é porque também deve à Fazenda prestação líquida, exigível e fungível, como estipula o Código Civil brasileiro. Nesse cenário é justo e eficiente que se proceda à compensação. (...) Ademais, a previsão de que a compensação ocorrerá em face dos débitos do "credor originário" do precatório serve tão somente como garantia de eficácia do dispositivo. Se bastasse a cessão para afastar a compensação, os propósitos mais elevados de justiça e eficiência que inspiram o instituto estariam ameaçados" [p. 72]; "Também não impõe a declaração de inconstitucionalidade da sistemática da compensação o fato de já existirem mecanismos administrativos ou judiciais destinados à salvaguarda de créditos titularizados pela Fazenda Pública. É que tal circunstância não significa que o emprego de tais mecanismos, in concreto, seja sempre a alternativa mais eficiente para o Estado e, portanto, para toda a coletividade" [p. 76]). Para justificar a inconstitucionalidade do índice de correção adotado (p. 81, transcrito à direita).	
								Dias Toffoli	Sim	145-146; 158-160.		Para justificar o instituto da compensação: "A inserção de tal medida na Constituição Federal, longe de representar ofensa a qualquer das reservas materiais de reforma, visa promover a moralidade e a eficiência da Administração Pública (art. 37 da CF/88), haja vista, simultaneamente, evitar que a Fazenda efetue o pagamento a quem também lhe deva, bem assim realizar o crédito público de maneira bem menos onerosa, em comparação com aquela prevista nas execuções fiscais. Em verdade, é regra de otimização que atende o interesse público" (pp. 145-146). Para justificar os institutos do leilão e da celebração de acordos para pagamento de precatórios (transcrito à direita).	
								Joaquim Barbosa	Sim	302.			
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	4357	DF	Direito Constitucional.	Fazenda pública. Inconstitucionalidade da EC 62/2009, que modificou o regime jurídico dos precatórios devidos pela Fazenda Pública. Compensação tributária.	Plenário	14-mar-13	Luiz Fux	Luiz Fux	Sim	85-86;89; 95; 121.	Sim. "Boa gestão (p. 121).	Aparece para justificar o instituto da compensação tributária ("A compensação, portanto, é não apenas medida de justiça, mas mecanismo de justiça eficiente" [p. 85]; "De igual modo, a compensação não viola o direito de propriedade do credor, na medida em que, se terá seu crédito compensado, é porque também deve à Fazenda prestação líquida, exigível e fungível, como estipula o Código Civil brasileiro. Nesse cenário é justo e eficiente que se proceda à compensação. (...) Ademais, a previsão de que a compensação ocorrerá em face dos débitos do "credor originário" do precatório serve tão somente como garantia de eficácia do dispositivo. Se bastasse a cessão para afastar a compensação, os propósitos mais elevados de justiça e eficiência que inspiram o instituto estariam ameaçados" [pp. 85-86]; "Também não impõe a declaração de inconstitucionalidade da sistemática da compensação o fato de já existirem mecanismos administrativos ou judiciais destinados à salvaguarda de créditos titularizados pela Fazenda Pública. É que tal circunstância não significa que o emprego de tais mecanismos, in concreto, seja sempre a alternativa mais eficiente para o Estado e, portanto, para toda a coletividade" [p. 89). Para justificar a inconstitucionalidade do índice de correção adotado (p. 95, transcrito à direita).	
								Dias Toffoli	Sim	157-158; 170-172.		Para justificar o instituto da compensação: "A inserção de tal medida na Constituição Federal, longe de representar ofensa a qualquer das reservas materiais de reforma, visa promover a moralidade e a eficiência da Administração Pública (art. 37 da CF/88), haja vista, simultaneamente, evitar que a Fazenda efetue o pagamento a quem também lhe deva, bem assim realizar o crédito público de maneira bem menos onerosa, em comparação com aquela prevista nas execuções fiscais. Em verdade, é regra de otimização que atende o interesse público" (pp. 157-158). Para justificar os institutos do leilão e da celebração de acordos para pagamento de precatórios (transcrito à direita).	
								Joaquim Barbosa	Sim	317.			

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	2340	SC	Direito Constitucional.	Organização federativa. Inconstitucionalidade de criação de região metropolitana e competência para prestação do serviço de saneamento básico.	Plenário	6-mar-13	Ricardo Lewandowski	Gilmar Mendes	Sim	46-47.	Não, mas aparecem vinculados entre si.		
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	1842	RJ	Direito Constitucional.	Organização federativa. Inconstitucionalidade de criação de região metropolitana e competência para prestação do serviço de saneamento básico.	Plenário	6-mar-13	Gilmar Mendes	Maurício Corrêa	Sim	Eficiência e economicidade: 24-27.	Eficiência e eficácia (pp. 26 e 27). Também aparecem vinculados entre si (p. 24).	Como justificativa para a possibilidade de criação de regiões metropolitanas: "Por óbvio, esse agrupamento de Municípios, que decorre inicialmente da necessidade física concreta de formação de conglomerado urbano único, não se dá para fins meramente acadêmicos, geográficos ou algo parecido, mas efetivamente para cometer ao Estado a responsabilidade pela implantação de políticas unificadas de prestação de serviços públicos, objetivando ganhar em eficiência e economicidade, considerados os interesses coletivos e não individuais. (...) Indaga-se, no caso desses aglomerados, o que se pretende com a delimitação de uma área de serviços unificados. Busca-se a personificação de um ente para fins de administração centralizada, que planeje a atuação pública sobre território definido e que coordene e execute obras e serviços de interesse comum de toda a área, de sorte que a população seja atendida com eficiência. Por outro lado, a complexidade das obras e dos serviços metropolitanos, invariavelmente de altíssimo custo, não permite que os Poderes Executivos municipais, de forma isolada, os satisfaçam. Como o interesse da sociedade, aliás direito público oponível contra o Estado, é de âmbito regional e não apenas local, a Constituição autorizou a instituição desses aglomerados, sempre por lei complementar pela relevância de que se revestem. (...) Conforme asseverou, com propriedade, o Procurador-Geral da República, 'o legislador constituinte atribuiu ao Estado Federado a responsabilidade pela solução dos problemas metropolitanos no âmbito de sua competência residual, mediante a integração do planejamento, organização e da execução de funções públicas de interesse comum do Estado e dos Municípios agrupados nesta unidade territorial ...' (fl. 1183). 'O conceito de autonomia dos entes político-administrativos deve ser ampliado, demandando uma diferenciação singular das categorias tradicionais de distribuição de competências e de autonomia local. Dessa forma, a necessidade de articulação de atividades e ações públicas municipais e estaduais leva-nos a equacionar uma forma institucional adequada para eficácia e eficiência dessas atividades e ações' (fl. 1184). (...) Impõe-se, por oportuno, a transcrição de excerto da doutrina de Caio Tácito: 'A Lei complementar estadual, instituidora da região metropolitana, afirma a íntima correlação de interesses que, em benefício do princípio da continuidade, da produtividade e da eficiência, torna unitária e coordenada, em entidade própria, segundo a lei complementar, a gestão de serviços e atividades originariamente adstritos à administração local. A avocação estadual da matéria ordinariamente municipal não viola a autonomia do Município na medida em que se fundamenta em norma constitucional, ou seja, em norma de igual hierarquia. É a própria Constituição que, ao mesmo tempo, afirma e limita a autonomia municipal'" (pp: 24-27).	
								Nelson Jobim	Sim	71; 112; 115; 133.			
								Gilmar Mendes	Sim	170-172.	Não, mas aparecem vinculados entre si.		
								Ricardo Lewandowski	Sim	251.		Como justificativa para a possibilidade de criação de regiões metropolitanas: "Trazendo a questão para a nossa realidade regional, Antônio Marcos Capobianco afirma que a prestação eficiente dos serviços públicos exige (...) a criação do novo arranjo institucional metropolitano, que não seja necessariamente um quarto nível de poder, mas que arrefeça as autonomias e integre de fato os atuais entes horizontal e verticalmente; e que, finalmente, seja representativo dos governos locais da região'. Disso se conclui que o legislador constituinte, ao prever essas novas entidades regionais no art. 25, § 3º, da Lei Maior, ou seja, no título que trata da própria organização do Estado brasileiro, alvitrou que o poder decisório relativamente às funções públicas de interesse comum fosse compartilhado entre os diversos entes federativos que as compõem, notadamente quanto ao poder concedente, ao planejamento, à regulação, à fiscalização, à organização e à execução destas" (p. 251).	

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	2340		Sentido de proporcionar ganhos de escala: "Além disso, o serviço de saneamento básico constitui monopólio natural, pois os custos fixos de implantação e manutenção do sistema são tão elevados que uma única fornecedora pode atender a toda demanda com custo menor que múltiplas fornecedoras (cf. COOTER & ULEN. Law and Economics. 5ª ed. Boston: Pearson, 2007. p. 35 e ss. POSNER, Richard A. Economic Analysis of Law. 7ª ed. New York: Aspen, 2007. p. 367 e ss.). (...) Com efeito, a integração do planejamento e da execução do saneamento básico de agrupamento de municípios não só privilegia a economicidade e a eficiência de recursos naturais e financeiros – como aproveitando, por exemplo, estação de tratamento e redes de distribuição e coleta para diversas comunidades – como permite subsídios cruzados, isto é, a compensação de déficit na prestação de serviço em determinadas áreas com o superávit verificado nas áreas de maior poder aquisitivo" (pp. 46-47).				Não caracteriza eficiência e economicidade como normas, explicitamente, mas ensaia um definição de sentido para os termos, ainda que considerados em seu sentido comum.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	1842		Sentido de diminuição de custos que possam inviabilizar, no limite, a atividade administrativa: "Indaga-se, no caso desses aglomerados, o que se pretende com a delimitação de uma área de serviços unificados. Busca-se a personificação de um ente para fins de administração centralizada, que planeje a atuação pública sobre território definido e que coordene e execute obras e serviços de interesse comum de toda a área, de sorte que a população seja atendida com eficiência. Por outro lado, a complexidade das obras e dos serviços metropolitanos, invariavelmente de altíssimo custo, não permite que os Poderes Executivos municipais, de forma isolada, os satisfaçam. Como o interesse da sociedade, aliás direito público oponível contra o Estado, é de âmbito regional e não apenas local, a Constituição autorizou a instituição desses aglomerados, sempre por lei complementar pela relevância de que se revestem" (p. 25).	Princípio.			
			Sentido de amplitude da implementação de política pública: "Em realidade, a criação das CESBS pelo SISTEMA NACIONAL DE SANEAMENTO visava ampliar o atendimento dos serviços de saneamento básico e torná-los mais eficientes especialmente diante dos números referentes à explosão demográfica nos centros urbanos. Nos anos 60 e 70 o Brasil passou a ter 56% - 93 milhões - de sua população nos centros urbanos. A urbanização crescia à taxa de 5,2% ao ano. Apenas 11,8 milhões de pessoas - 12,8% da população - contavam com abastecimento de água e apenas 6 milhões com sistema de esgoto sanitário. Após a instituição do PLANASA a cobertura urbana de água passou de 60,5% nos anos 70 para 92% da população em 2003. Já a cobertura na rede de esgotamento sanitário pulou de 47,5% da população urbana para 77,4% em 2003" (p. 71). "O SNIS apresenta 11 empresas municipais de SANEAMENTO BÁSICO: (...) O nível de eficiência é bastante alto chegando a 100% de atendimento da população urbana sob a área de atuação e 82,1% da população sob a área de atuação no caso da coleta e tratamento de esgoto" (p. 112). "Quanto à eficiência, 93,6% da população urbana sob a área de atuação dessas empresas recebe o ABASTECIMENTO DE ÁGUA e 40,7% recebe os serviços de esgoto" (p. 115).				Não caracteriza eficiência como norma, explicitamente.
			Sentido de proporcionar ganhos de escala: "Além disso, o serviço de saneamento básico constitui monopólio natural, pois os custos fixos de implantação e manutenção do sistema são tão elevados que uma única fornecedora pode atender a toda demanda com custo menor que múltiplas fornecedoras (cf. COOTER & ULEN. Law and Economics. 5ª ed. Boston: Pearson, 2007. p. 35 e ss. POSNER, Richard A. Economic Analysis of Law. 7ª ed. New York: Aspen, 2007. p. 367 e ss.). (...) Com efeito, a integração do planejamento e execução do saneamento básico de agrupamento de municípios não só privilegia a economicidade e eficiência de recursos naturais e financeiros - por exemplo, aproveitando estação de tratamento e redes de distribuição e coleta para diversas comunidades - como permite subsídios cruzados, isto é, a compensação de déficit na prestação de serviço em determinadas áreas com o superávit verificado nas áreas de maior poder aquisitivo" (pp. 170-172).				Não caracteriza eficiência e economicidade como normas, explicitamente, mas ensaia um definição de sentido para os termos, ainda que considerados em seu sentido comum.

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
AÇÃO PENAL	470	MG	Direito Penal.	Servidor público. "Mensalão".	Plenário	17-dez-12	Joaquim Barbosa	Joaquim Barbosa	Sim	Eficiência e economicidade: 717.	Não, mas aparecem vinculados entre si.		
								Carmen Lúcia	Sim	1789; 1807; 1809; 1815; 1860.	Sim. Eficácia (p. 1809, v. à direita).	É tutelado pelos tipos penais de corrupção ativa (CP, art. 333), peculato (CP, art.312) e corrupção passiva (CP, art. 317): "O art. 333 do Código Penal estabelece: 'Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa'. Sobre o tipo penal Alberto Silva Franco e Rui Stocco lecionam: '(...) O bem jurídico tutelado ou protegido é, portanto, a Administração Pública, que há de ser preservada em sua imagem exterior e também para que prevaleça em seus agentes a moralidade e a probidade, essenciais à boa administração e à eficiência que se espera (...)'. (FRANCO, Alberto Silva e STOCO, Rui – Coordenação. Código penal e sua interpretação: doutrina e jurisprudência. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 1561)" (p. 1807). O Ministério Público imputa ao acusado João Paulo Cunha, ainda, o crime de peculato, tipificado no art. 312 do Código Penal: 'Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa'. Luiz Regis Prado leciona sobre o crime de peculato: 'No tipo em exame aflora não só o interesse em preservar o patrimônio público, mas principalmente a finalidade de resguardar a probidade administrativa, cuja importância, inclusive, foi cristalizada pela Constituição da República de 1988 (art. 37, caput e § 4º). Não se pode olvidar que a eficiência funcional do Estado depende precipuamente da honestidade e da eficiência com que os agentes públicos atuam no seu mister, já que, como longa manus daquele, suas atividades refletem positiva ou negativamente na coletividade, no que tange à formação moral e política dos cidadãos e no respeito que estes devem ter para com os entes públicos, essencial para a própria solidez do Estado Democrático de Direito, planejado pela Constituição da República Federativa do Brasil (...)'. (PRADO, Luiz Regis. Curso de direito penal brasileiro, volume 3: parte especial, arts. 250 a 359-H, 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, pp. 392-393)" (p. 1809). "É de Waldo Fazzio Júnior a anotação sobre peculato: '(...) Se tirar o que pertence ao próximo é ato impregnado de acentuada censurabilidade, tanto que as leis punem severamente delitos como o furto e o roubo, tirar o que integra o acervo coletivo é conduta que merece pontual retribuição penal, seja pela qualidade do sujeito passivo atingido, seja pela afronta às mínimas exigências de moralidade, seja por comprometer a eficiência e, sobretudo, seja por revelar incontornável substituição do interesse público pelos desígnios particulares de quem deveria cuidá-lo (...)'. (FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação. São Paulo: Atlas, 2002. pp. 92-93)" (p. 1815). "O crime de corrupção passiva, tipificado no art. 317 do Código Penal, exige 'solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa'. O tipo penal objetiva proteger o funcionamento ético da Administração Pública, acentuando Luiz Regis Prado ser "... interessante frisar que a corrupção representa uma agressão ao próprio funcionamento do Estado de Direito democrático. Atinge tanto o prestígio da Administração Pública ante os administradores como o dever da Administração de servir com objetividade aos interesses gerais, segundo exigência da Constituição Federal, que destaca a probidade e a impessoalidade como dever de todos aqueles que exercem funções pública, além da eficiência inerente à prestação do serviço público (art. 37, caput) (...)'. (PRADO, Luiz Regis. Curso de direito penal brasileiro, volume 3: parte especial, arts. 250 a 359-H, 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, pp. 439 e 440)" (p. 1860).	
MANDADO DE SEGURANÇA	30221	DF	Direito Administrativo.	Servidor público. Multa aplicada por Tribunal de Contas por falha na fiscalização da "eficiência" ou da "efetividade" de sistema de controle de horário e frequência de servidores.	2a. Turma	4-dez-12	Carmen Lúcia	Carmen Lúcia	não				
AGRAVO DE INSTRUMENTO	838141 (AG RG em AI)	GO	Direito Administrativo.	Indenização por não concessão de gratificação funcional apesar do cumprimento dos requisitos para recebimento.	1a. Turma	28-ago-12	Luiz Fux	Luiz Fux	Sim	2; 5.			
MANDADO DE SEGURANÇA	30859	DF	Direito Administrativo.	Servidor público e concurso público. Pedido de anulação de questões de prova de concurso.	1a. Turma	28-ago-12	Luiz Fux	Luiz Fux	Sim	I; 10; 11.			

[illegible]

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficiência" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	596478	RR	Direito Administrativo.	Servidor público. Pagamento de FGTS a trabalhador contratado pela Administração sem concurso público, quando o contrato é considerado nulo.	Plenário	13-jun-12	Ellen Gracie	Ellen Gracie	Sim	14.		O dever de eficiência é usado para justificar a regra da contratação por concurso público: "A exigência de concurso público constitui instrumento para a concretização dos princípios da impessoalidade e da eficiência. 4. Para que a exigência de concurso efetivamente cumpra função de salvaguarda do interesse público, a Constituição é clara quanto às consequências de eventual violação: punição da autoridade responsável e nulidade do ato. Tais sanções dão a exata dimensão da importância que a Constituição atribuiu ao concurso público e torna inequívoca a negativa de efeitos à investidura indevida" (p. 14).	
RECLAMAÇÃO	9970 (ED em AG RG em Rel)	SC	Direito Processual Constitucional.	Cabimento de Reclamação.	1a. Turma	5-jun-12	Marco Aurélio	Marco Aurélio	Sim	8.			
MANDADO DE SEGURANÇA	27958	DF	Direito Constitucional.	Serviço público e funcionamento do Poder Judiciário. Inamovibilidade de juiz substituto.	Plenário	17-mai-12	Ricardo Lewandowski	Carlos Ayres Britto	Sim	35.		Constituiria limite ao dever de motivação: "Logo, penso perfeitamente possível que a designação compulsória de juiz substituto se dê por decisão do presidente do Tribunal (ou o Vice-Presidente, ou ainda o Corregedor) a que ele, juiz substituto, estiver vinculado. Decisão administrativa que, embora não constitua sanção, não pode deixar de ser motivada, como sucede com as deliberações que implicam restrições ou cerceios ao espaço de livre movimentação jurídica dos administrados em geral e dos agentes públicos em especial. (...) 13. E quais seriam os limites desta motivação? Responder: os princípios constitucionais da cabeça do art. 37, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Princípios cuja regular aplicação no caso concreto é de ser sindicada pelo próprio Poder Judiciário. Tudo de modo a evitar que o juiz substituto se transforme em verdadeiro juiz itinerante. Itinerância que não é de ser confundida com a interinidade a que ordinariamente se submete esta categoria de magistrados" (pp. 35-36).	
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	4029	AM	Direito Constitucional.	Organização federativa. Inconstitucionalidade da lei que cria o ICMBio.	Plenário	8-mar-12	Luiz Fux	Luiz Fux	Sim	28.			
MANDADO DE SEGURANÇA	24020	DF	Direito Administrativo.	Servidor público e nepotismo. Nepotismo cruzado.	2a. Turma	6-mar-12	Joaquim Barbosa	Carlos Ayres Britto	Sim	12.		O dever de eficiência é apenas mencionado como justificativa para a vedação ao nepotismo: "Apenas, Ministro Joaquim Barbosa, nós acrescentamos, ao princípio da moralidade, os princípios da eficiência e da impessoalidade, também" (p. 12).	

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	596478			Princípio.			Vencida.
RECLAMAÇÃO	9970 (ED em AG RG em Rcl)					A aplicação restrita da via da Reclamação favorece a eficiência: "Como afirmado na decisão agravada, a reclamação é medida processual que serve à preservação da competência do Supremo e da autoridade das respectivas decisões, em relação às quais se pressupõe que não se encontrem em andamento, no próprio Tribunal, as ações que as motivaram. Na espécie, o descumprimento da medida liminar pode ser remediado com pedido de providência formalizado no próprio mandado de segurança, considerada a natureza mandamental da ação constitucional. O Direito instrumental fornece um arsenal de remédios jurídicos para afastar a resistência dos agentes públicos – § 5º do artigo 461 do Código de Processo Civil –, os quais dispensam a instauração de novo processo para que deles se possa abrir mão. Interpretação diversa só levará a aumento ainda maior do número de processos em tramitação no Tribunal, em prejuízo à eficiência, à celeridade e ao direito fundamental à razoável duração" (p. 8).	Não caracteriza eficiência como norma, explicitamente.
MANDADO DE SEGURANÇA	27958			Princípio.			
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	4029			Princípio.		Não é aplicado porque "não cabe ao Pretório Excelso discutir a implementação de políticas públicas"; "No que concerne à inconstitucionalidade material suscitada pela entidade proponente, maior razão não lhe assiste. Sustenta-se na inicial que a criação da nova autarquia vulnerou e fracionou o órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), afrontando, assim, o art. 225, § 1º, da Constituição, no qual está previsto o dever do Estado de proteger o meio ambiente; além disso, haveria violação aos princípios da proporcionalidade e da eficiência pela criação de nova entidade, aumentando o gasto público, sem que se observe a melhoria na execução da atividade administrativa em relação aos serviços que já eram prestados pelo IBAMA. Não cabe ao Pretório Excelso discutir a implementação de políticas públicas, seja por não dispor do conhecimento necessário para especificar a engenharia administrativa necessária para o sucesso de um modelo de gestão ambiental, seja por não ser este o espaço idealizado pela Constituição para o debate em torno desse tipo de assunto. Aqui, sim, se aplica o alerta de Alexander Bickel, de que o Judiciário enfrenta 'dificuldades contramajoritárias' (countermajoritarian difficulty) ao adotar uma postura ativa no controle das decisões dos agentes eleitos democraticamente (The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics. 2ª ed. Yale University Press, 1986), quanto mais quando não se observa qualquer afronta às determinações constitucionais" (p. 28-29).	
MANDADO DE SEGURANÇA	24020			Princípio.			

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE	19	DF	Direito Penal.	Serviço público e funcionamento do Poder Judiciário. Repressão à violência doméstica. Constitucionalidade de aspectos da Lei Maria da Penha.	Plenário	9-fev-12	Marco Aurélio	Rosa Weber	Sim				
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	4424	DF	Direito Processual Penal.	Serviço público e funcionamento do Poder Judiciário. Repressão à violência doméstica. Inconstitucionalidade do aspecto público e incondicionado da ação penal referente a violência doméstica.	Plenário	9-fev-12	Marco Aurélio	Luiz Fux	Sim	52.		O dever de eficiência é mencionado como fundamento para que a ação penal referente a violência doméstica seja pública e incondicionada: "O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Aqui eu faço, exatamente, uma digressão sobre esse tema, que todos os Senhores já conhecem, e até um paralelismo, Ministro Ayres Britto, porque veja o seguinte. Quando o artigo 37 da Constituição Federal exige uma administração eficiente, isso também, de alguma forma, atinge o Poder Judiciário, porque o Poder Judiciário se incumba da administração da Justiça. Como é que vamos garantir um acesso a uma ordem jurídica justa, se vamos criar um obstáculo para que a mulher ofereça a sua notícia ou tenha a tutela dos seus direitos compreendida pelo Poder Judiciário. Por outro lado, não se pode imaginar o respeito à cláusula pétrea da duração razoável dos processos se o Poder Judiciário não for efetivamente um poder eficiente. Por essas razões, Senhor Presidente, trago aqui uma série de argumentos. Evidentemente que hoje a teoria argumentativa é muito importante para sopesar uma questão desta. Como Vossa Excelência mesmo trouxe à baila, é uma questão que pode gerar perplexidade, senão vai ficar pior o panorama, ou melhor, mas, de qualquer maneira, amanhã, os jornais já estarão noticiando, aos ofensores, que se eles perpetrarem qualquer violência, o problema será único e exclusivamente deles. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - É uma inibição. O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Exatamente, porque a ofendida não poderá retratar-se daquela ação penal que não pertence mais a ela, mas uma ação penal pública. O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Não se exigirá que se exponha, representando contra o agressor. O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - De sorte, Senhor Presidente, que eu vou fazer a juntada do voto por escrito, mas acompanho integralmente o voto do eminente Ministro Marco Aurélio, com as observações diminutas que ora lancei" (pp. 52-53).	
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	4638 (REF em MC em ADI)	DF	Direito Administrativo.	Inconstitucionalidade de resolução do CNJ referente à uniformização de normas de processo administrativo disciplinar aplicáveis a magistrados.	Plenário	8-fev-12	Marco Aurélio	Marco Aurélio	Sim				
MANDADO DE SEGURANÇA	27621	DF	Direito Constitucional.	Serviço público e funcionamento do Poder Judiciário. Impugnação de norma do CNJ que determina que juízes com função executiva se devem cadastrar no BACEN JUD.	Plenário	7-dez-11	Ricardo Lewandowski	Carmen Lúcia	Sim	Eficiência: 12. Economicidade: 10.	O dever de eficiência aparece vinculado aos princípios da "celeridade" e da "duração razoável do processo". O dever de economicidade é aparece vinculado a "efetividade", a "celeridade" e a racionalidade.	Justificariam a obrigação de cadastramento prévio dos juízes no sistema BACEN JUD.	Justificariam a obrigação de cadastramento prévio dos juízes no sistema BACEN JUD, embora a Relatora tenha considerado absoluta a independência funcional dos magistrados e concedido a ordem. É como se essa independência fosse uma regra e não um princípio. Não cita "ponderação", "razoabilidade", nem "proporcionalidade".
								Carlos Ayres Britto	Sim	17; 40.	Sim, efetividade: "Senhor Presidente, eu também, com a devida vênia da Relatora, acompanho a divergência inaugurada pelo Ministro Lewandowski, entendendo que se trata de uma política pública. Judicária, legitimamente traçada pelo CNJ no uso das suas competências constitucionais de velar pela efetividade da jurisdição, que é o êxito do princípio da eficiência no Direito Administrativo. O princípio da eficiência que está na cabeça do art. 37, a propósito da Administração Pública, se traduz no âmbito da prestação jurisdicional, no princípio da efetividade da prestação" (p. 40).	Justificaria a obrigação de cadastramento prévio dos juízes no sistema BACEN JUD. Dele decorreria o "princípio da efetividade de jurisdição" (transcrição à esquerda).	
								Luiz Fux	Sim	17; 36.	Sim, efetividade: "Então, o argumento de Vossa Excelência prova demais, ou seja, a penhora em dinheiro é a melhor penhora que tem porque não tem que haver expropriação de bem nenhum. Automaticamente passado o prazo dos embargos, entrega o dinheiro ao credor exequente, e está resolvida a execução. O problema é que, para fazer a penhora mais eficiente, mais efetiva, que é essa penhora do Bacen Jud, o juiz é que tem que preencher todo o formulário; por isso é que tem que estar cadastrado" (p. 36).		
AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA	1463 (AG RG em ACO)	SP	Direito Constitucional.	Conflito de atribuições entre MPE e MPF.	Plenário	1-dez-11	Dias Toffoli	Dias Toffoli	Não		O termo ineficiência é associado a má-gestão, em transcrição da decisão monocrática recorrida (p. 8).		

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO	646526 (AG RG em ARE)	RN	Direito Administrativo.	Negativa de seguimento a RE.	2a. Turma	22-nov-11	Ricardo Lewandowski	Ricardo Lewandowski	Sim	1; 5.			
RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA	23586	DF	Direito Administrativo.	Servidor público e concurso público. Impugnação de "cláusula de afunilamento" em edital de concurso público.	2a. Turma	25-out-11	Gilmar Mendes	Gilmar Mendes	Sim	8.		Justifica a adoção, em editais de concursos públicos, da "regra de afunilamento".	
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	4543 (MC em ADI)	DF	Direito Constitucional e Eleitoral.	Serviço público e sistema eleitoral. Inconstitucionalidade de dispositivo legal que permitiria identificação de voto e fraude.	Plenário	19-out-11	Carmen Lúcia	Carmen Lúcia	Sim	Eficiência: 16; 20. Economicidade: 20.		O voto eletrônico consistiria instituto apto a realizar o dever de eficiência: "Não tecerei loas ao sistema brasileiro de votação eletrônica. Reconhecido como sistema superiormente adequado à garantia da moralidade e da eficiência das votações, o modelo brasileiro de votação não sofre contestação, senão eventual, como posto pelo amicus curiae. Entretanto, ao contrário do que por ele alegado, parece certo que a segurança, eficiência, impessoalidade e moralidade do sistema de votação eletrônica, tal como adotado no Brasil, não apenas acatado e elogiado em todos os cantos do planeta, como testado em sua invulnerabilidade e comprovado em sua higidez sistêmica e jurídica"	Na p. 9, a relatora faz referência a parecer da CCJ/Senado, que por sua vez se refere a parecer do TRE em que se teria constatado que "sua introdução [do voto impresso] no processo de votação nada agregou em termos de segurança ou transparência. Por outro lado, criou problemas a) maior o tamanho das filas; b) maior o número de votos nulos e brancos; c) maior o percentual de urnas com votação por cédula – com todo o risco decorrente desse procedimento; d) maior o percentual de urnas que apresentaram defeito, além das falhas verificadas apenas no módulo impressor". Portanto, talvez se possa dizer que o voto impresso não constituiu medida adequada ("nada agregou em termos de segurança e ou transparência"), nem necessária ("criou problemas". O voto eletrônico sem voto impresso atingiria as mesmas finalidades sem tantos ônus. Se considerados os ônus financeiros (v. à direita), se confirmaria que o juízo de eficiência se dá no postulado da necessidade? Ponderação entre eficiência + sigilo x segurança + transparência???
								Dias Toffoli	Não				
								Gilmar Mendes	Não				

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO	646526 (AG RG em ARE)			Princípio.			Entendeu-se que a análise de violação ao princípio da eficiência dependeria de reexame de normas infraconstitucionais, sendo inviável recurso extraordinário nessas hipóteses.
RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA	23586		Talvez de evitar de custos: "Trata-se de necessidade prática, sem a qual o certame não poderia transcorrer sem prejuízos para a Administração e, enfim, para os próprios candidatos".	Princípio.			
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	4543 (MC em ADI)		Eficiência: obter "idêntico e melhor resultado" (p. 20). Presumo que se trate de obter resultado tão bom ou melhor, mediante emprego de meios menos gravosos (v. à esquerda). Economicidade: redução de gastos. Se adotada a metodologia impressa, pelo estudo da Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade – SOF do TSE, o custo do voto seria impactado em: a) aquisição de notebooks para separação das máquinas de votar e identificar o eleitor – acréscimo de R\$ 350 milhões e impacto adicional de R\$ 2,58 por eleitor; b) aquisição de Módulos Impressores Externos – MIEs – acréscimo de R\$ 316 milhões e impacto adicional de R\$ 2,33; e c) aquisição de materiais de consumo para impressão do voto – acréscimo de R\$ 15 milhões e impacto adicional de R\$ 0,11 por eleitor. Cálculo aproximado e preliminar, desprezando-se, por exemplo, as despesas de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, o custo do voto aumentaria em mais de 140% e a Justiça Eleitoral precisaria de quase um bilhão de reais a mais para a realização das eleições, o que demonstra que o voto impresso, além de desconsiderar o ponto constitucional sensível do segredo, que pode ficar comprometido, também não guarda harmonia com os princípios da eficiência administrativa (art. 37 da Constituição), em razão dos seus índices dificultadores orçamentários, logísticos, operacionais, ensejando o aumento de fraudes e do tempo de votação e de apuração das eleições. Tanto lesaria os princípios da economicidade a ser considerado nos gastos públicos (art.70 da Constituição brasileira) e, ainda, da eficiência no cuidado da coisa pública em busca de idêntico e melhor resultado (art. 37 da Constituição)" (pp. 19-20).	Princípio.		Como argumento para reforçar a demonstração do periculum in mora (custos [desproporcionais?]) para a administração), tendo a cautelar sido deferida apenas com fundamento na violação à regra do sigilo do voto (p. 45).	
							Consigna que "Dito isso, concedo a cautelar na linha da proposta de conclusão feita pela eminente Relatora, porque vejo desproporção entre os fins a que objetiva a lei e os meios que ela traz para essa fiscalização. Vejo como inidôneos os meios trazidos para a fiscalização, porque eles são extremamente gravosos, tanto no que diz respeito aos custos quanto no que diz respeito à sua complexidade. Eles mais oneram o sistema, mais tendem a trazer litigiosidade ao sistema de apuração de votos e ao sistema eletrônico de votação do que o pacificam" (p. 28).
							Faz a seguinte ressalva: "A Relatora, por exemplo, demonstrou que as cautelas que inspiram o legislador, de alguma forma, já estão satisfeitas no modelo atual – com o sorteio, com a verificação, com a escolha – e que o sistema atual já permite, portanto, se fazer essa verificação. Normas de organização e procedimento existem hoje, no sistema atual, para assegurar aquilo que o legislador, agora novel, pretende igualmente assegurar, só que abrem ensanchas, abrem riscos para a revelação do voto e todo o ônus. O ônus eventual, o ônus financeiro não me parece um argumento decisivo, porque isso pode estar na opção do legislador para efeitos do argumento de inconstitucionalidade, estou a dizer" (pp. 44-45). Portanto, nem sempre uma medida mais financeiramente gravosa seria menos eficiente? Precisa estar os benefícios? Isso seria acorde à inserção da eficiência no juízo de necessidade... O Min. faz referência, muito vaga, ao princípio da proporcionalidade (p. 43).

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.?(se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
AGRAVO DE INSTRUMENTO	761552 (AG RG em AI)	GO	Direito Administrativo e Processual Civil.	Negativa de seguimento a RE.	1a. Turma	27-set-11	Luiz Fux	Luiz Fux	Sim	1; 3; 6			
RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO	649641 (AG RG em ARE)	MG	Direito Processual Constitucional.	Negativa de seguimento a RE.	2a. Turma	20-set-11	Ricardo Lewandowski	Ricardo Lewandowski	Sim	1; 5; 10.			
INQUÉRITO	2482	MG	Direito Administrativo e Penal.	Serviço público e dispensa de licitação. Crime de dispensa irregular de licitação.	Plenário	15-nov-11	Luiz Fux	Carlos Ayres Britto	Sim	12.		O aspecto de excepcionalidade das hipóteses de dispensa de licitação realizaria o dever de eficiência: "Como se vê, o delito imputado aos acusados está legislativamente conformatado como opção política de proteção do patrimônio público e do mais importante conteúdo do princípio da moralidade administrativa: a proibição na Administração (§ 4º do art. 37 da Constituição Federal). Opção política balizada, é certo, pela regra geral de obrigatoriedade da licitação para a Administração Pública (...). (...) Ora, diante desse quadro de superlativa envergadura normativa de proteção da moralidade e da eficiência administrativas, não se pode deixar de assentar o caráter excepcionalíssimo das causas de inexigibilidade desse processo de competição em que consiste a licitação" (p. 12).	
AGRAVO DE INSTRUMENTO	805322 (AG RG em AI)	CE	Direito Processual Constitucional.	Negativa de seguimento a RE.	2a. Turma	13-set-11	Ricardo Lewandowski	Ricardo Lewandowski	Sim	1; 4.			
MANDADO DE SEGURANÇA	25870	DF	Direito Administrativo.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	1-set-11	Marco Aurélio	Marco Aurélio	Não				
AGRAVO DE INSTRUMENTO	842925 (AG RG em AI)	SP	Direito Administrativo.	Negativa de seguimento a RE.	1a. Turma	23-ago-11	Luiz Fux	Luiz Fux	Sim	1; 3.			

[illegible]

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.?(se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
HABEAS CORPUS	107688	DF	Direito Penal.	Porte de entorpecentes por militar, dentro de instituição militar.	2a. Turma	7-jun-11	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Não				
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	4246	PA	Direito Constitucional.	Inconstitucionalidade de dispositivo de lei estadual que permite contratação temporária de advogados para atuarem como defensores públicos.	Plenário	26-mai-11	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Sim	1			
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	3116	AP	Direito Administrativo.	Inconstitucionalidade de lei estadual que autorizava contratação temporária para serviços permanentes sem demonstração de necessidade temporária e excepcional interesse público.	Plenário	14-abr-11	Carmen Lúcia	Carmen Lúcia	Sim	10.			
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	3386	DF	Direito Administrativo.	Servidor público e concurso público. Inconstitucionalidade de lei que permite contratação temporária pelo IBGE.	Plenário	14-abr-11	Carmen Lúcia	Carmen Lúcia	Sim		Eficiência: "O respeito ao princípio da eficiência, em que se busca, na sinonímia do dicionário Aurélio, ação, força, virtude de produzir um efeito; eficácia", impediria tornar permanente uma despesa que pode ser temporária, sob pena de afronta, ainda, ao princípio da moralidade" (p. 16). Eficiência e prestabilidade, presteza e economicidade: "Nas palavras de Ubirajara Custódio, 'identifica-se no princípio constitucional da eficiência três ideias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porque a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário Público. Tais características dizem respeito que aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão' (A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210)" (p. 16).	O dispositivo impugnado favoreceria a eficiência administrativa: "Em razão da supremacia do interesse público, não se poderiam justificar a criação e o provimento de cargos públicos com o objetivo apenas de atender a uma demanda sazonal de pesquisas, pois, após o término destas, a impossibilidade de dispensa dos servidores ocasionaria o inchaço da estrutura, inadmissível e incompatível com os princípios que regem a Administração Pública" (p. 15).	

[illegible]

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
RECLAMAÇÃO	10793	SP	Direito Processual Constitucional.	Serviço público e funcionamento do Poder Judiciário. Cabimento de Reclamação contra decisão discrepante em relação a acórdão em sede de repercussão geral.	Plenário	13-abr-11	Ellen Gracie	Ellen Gracie	Não				
HABEAS CORPUS	107469	PR	Direito Penal.	Porte de entorpecentes por militar, dentro de instituição militar.	2a. Turma	12-abr-11	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Não				
HABEAS CORPUS	102819	DF	Direito Administrativo e Penal.	Suposta condução enviesada de inquérito.	1a. Turma	5-abr-11	Marco Aurélio	Marco Aurélio	Não				
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	581113	SC	Direito Administrativo.	Servidor público e concurso público. Direito à prorrogação de prazo de concurso face à abertura de novas vagas durante prazo de vigência.	1a. Turma	5-abr-11	Dias Toffoli	Dias Toffoli	Sim	9; 18.			
								Ricardo Lewandowski	Sim	Eficiência e economicidade: 22-23.	Não, mas aparecem vinculados entre si.		

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
RECLAMAÇÃO	10793						Não caracteriza eficiência como norma, explicitamente. Está mais pra sobreinclusão: "Cabe aos juízes e desembargadores respeitar a autoridade da decisão do Supremo Tribunal Federal tomada em sede de repercussão geral, assegurando racionalidade e eficiência ao Sistema Judiciário e concretizando a certeza jurídica sobre o tema" (pp. 1 e 9).
HABEAS CORPUS	107469						Referência vaga: "Senão por afetar temerariamente a saúde do próprio usuário, mas pelo seu efeito danoso no moral da corporação, na eficiência dos seus misteres e no próprio conceito social das Forças Armadas, que são instituições voltadas, entre outros explícitos fins, para a garantia da nossa ordem constitucional, nela embutida a ordem democrática" (pp. 1-2 e 11). "Deveras, na concreta situação dos autos, reveladora de clara relação jurídico-militar entre o paciente e a instituição em que os fatos ocorreram, o habeas corpus é de ser indeferido. Como consignei ao votar no HC 103.684 (Plenário), à presença de militares sob efeito de drogas afeta a eficiência das Forças Armadas e os valores e princípios da vida na caserna (...)" (p. 11).
HABEAS CORPUS	102819						Referência vaga: "Norteia a Administração Pública - gênero - o princípio da publicidade no que deságua na busca da eficiência, ante o acompanhamento pela sociedade. Estando em jogo valores, há de ser observado o coletivo em detrimento, até mesmo, do individual" (pp. 1 e 10).
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	581113	AI nº 504.702/PR	Sentido de evitar custos: "Anoto que, mesmo no âmbito desta Suprema Corte, há precedentes no mesmo sentido, merecendo relevo, a par daqueles transcritos nos autos pelos recorrentes, o seguinte: (...) A assertiva acima apresenta-se coerente com os princípios norteadores da administração pública, mormente o da eficiência, posto que, se há candidatos aprovados, aptos a exercerem as funções inerentes ao cargo, não seria plausível a abertura de novo certame para o preenchimento de vagas não previstas quando da elaboração do edital, o que, por certo, seria dispendioso. (...) (AI nº 504.702/PR, relator o Ministro Cezar Peluso, DJ de 9/8/04)" (pp. 18-19).	Princípio.		Para justificar o reconhecimento de direito subjetivo à nomeação quando, durante o prazo de vigência de concurso, abrem-se novas vagas.	
			Sentido de evitar custos:	Princípio.		Para justificar o reconhecimento de direito subjetivo à nomeação quando, durante o prazo de vigência de concurso, abrem-se novas vagas.	
			"Senhora Presidente, seria irracional abrir um concurso e não prover as vagas, até porque a Administração Pública se sujeita não apenas ao princípio da legalidade, mas também ao princípio da economicidade e da eficiência. Em existindo vagas e em existindo candidatos aprovados, o interesse público exige que essas vagas sejam providas" (p. 22)				
			"Se Vossa Excelência me permite, todos aqueles que já foram administradores públicos conhecem o custo elevadíssimo de um concurso público" (p. 23).				

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	598240 (AG RG em RE)	BA	Direito Processual Constitucional.	Negativa de seguimento a RE.	2a. Turma	5-abr-11	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Não				
HABEAS CORPUS	103725	DF	Direito Administrativo e Penal.	Dispensa irregular de licitação, fraude no procedimento licitatório e formação de quadrilha.	2a. Turma	14-dez-10	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Não				
HABEAS CORPUS	96526	RS	Direito Penal.	Porte de entorpecentes por militar, dentro de instituição militar.	2a. Turma	26-out-10	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Não				

[illegible]

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)	
HABEAS CORPUS	103684	DF	Direito Penal.	Porte de entorpecentes por militar, dentro de instituição militar.	Plenário	21-out-10	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Não					
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	4467 (MC em ADI)	DF	Direito Eleitoral.	Serviço público e sistema eleitoral. Inconstitucionalidade da obrigação de mostrar identidade e título de eleitor, concomitantemente, no momento da votação.	Plenário	30-set-10	Ellen Gracie	Ellen Gracie	Sim	1; 6; 8.				
								Carlos Ayres Britto	Sim	89.				
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	3944	DF	Direito Administrativo.	Serviço público. Inconstitucionalidade de dispositivos do decreto que instituiu o Sistema Brasileiro de Televisão Digital.	Plenário	5-ago-10	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Sim	1; 2-3.	O dispositivo impugnado referente à concessão temporária de mais um canal às concessionárias, para veicularem a mesma programação pelas vias analógica e digital, realizaria o dever de eficiência: "A norma inscrita no art. 7º do Decreto 5.820/2006 (e também nos arts. 8º a 10) cuida de autorização de uso do espectro de radiofrequências, e não de outorga de concessão do serviço público de radiodifusão de sons e imagens. O que se deu, na verdade, foi o seguinte: diante da evolução tecnológica, e tava a instituição no país da tecnologia digital de transmissão de sons e imagens, sem interrupção da transmissão de sinais analógicos, fez-se imprescindível a consignação temporária de mais um canal às atuais concessionárias do serviço de radiodifusão de sons e imagens. Isso para que veiculassem, simultaneamente, a mesma programação nas tecnologias analógica e digital. Tratou-se de um ato do Presidente da República com o objetivo de manter um serviço público adequado, tanto no que se refere à sua atualidade quanto no tocante à sua continuidade. Ato por isso mesmo serviente do princípio constitucional da eficiência no âmbito da Administração Pública" (pp. 2-3). "Não sendo mais adequado um serviço de radiodifusão de sons e imagens que se utilize de transmissão de sinais analógicos, necessária a utilização da tecnologia digital (atualidade). Não merecendo tal qualificação, porém, um serviço tecnologicamente 'de ponta' que não esteja ao alcance de grande parte da população brasileira, imperiosa a transmissão simultânea em ambas as tecnologias, durante um período de transição (continuidade)" (p. 22).			
								Carmen Lúcia	Sim	27.	O dispositivo impugnado referente à concessão temporária de mais um canal às concessionárias, para veicularem a mesma programação pelas vias analógica e digital, realizaria o dever de eficiência: "E como o Ministro-Relator, também julgo improcedente a ação. Primeiro, porque acho que não há outro serviço que se tenha iniciado a partir do que decretado. Até lembraria que em todo trabalho de Direito Administrativo sobre concessão e permissão de serviço público se dá como exemplo o que ocorreu em 1881 em Campos. Em 1789, Thomas Edison cria a lâmpada incandescente; o serviço público de iluminação era a gás, e se determinou então que os mesmos concessionários tivessem a obrigação de passar a fazer a mudança para a iluminação elétrica. Este exemplo é citado pelos administrativistas exatamente para demonstrar que, quando o serviço público precisa ser prestado com mais eficiência em benefício do interesse público (...), o poder público tem a obrigação de determinar e o concessionário de aceitar. É também o entendimento do que significa a expressão, hoje constitucionalmente aproveitada no artigo 175 da Constituição, como serviço adequado" (p. 27)			
HABEAS CORPUS	102729	CE	Direito Penal.	Prorrogação de prisão preventiva.	1a. Turma	29-jun-10	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Não					

[illegible]

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
RECLAMAÇÃO	3014	SP	Direito Processual Constitucional.	Decisão de instância inferior que teria contrariado acórdão de ADI do STF.	Plenário	10-mar-10	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Não				
ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL	46	DF	Direito Administrativo.	Serviço público. Monopólio do serviço postal pela ECT.	Plenário	5-ago-09	Eros Grau	Marco Aurélio	Sim	50.		Seria realizado pela implementação da livre iniciativa e da livre concorrência (v. à direita).	
								Joaquim Barbosa	Sim	87.			
MANDADO DE SEGURANÇA	27339	DF	Direito Administrativo.	Servidor público. Impugnação de ato do CNMP que determinou que procuradores de justiça deixassem suas funções em tribunal de contas.	Plenário	2-fev-09	Menezes Direito	Menezes Direito	Sim	1; 3; 7-8.			

[illegible]

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
HABEAS CORPUS	94278	SP	Direito Processual Penal.	Trancamento de ação penal.	Plenário	25-set-08	Menezes Direito	Menezes Direito	Não				
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	579951	RN	Direito Administrativo.	Servidor público e nepotismo.	Plenário	20-ago-08	Ricardo Lewandowski	Ricardo Lewandowski	Sim	1; 8; 10; 18; 23-24.		Do princípio da eficiência, associado aos princípios da impessoalidade, da igualdade e da moralidade, decorreria vedação à prática de nepotismo.	
								Carmen Lúcia	Sim	42.			
								Carlos Ayres Britto	Sim	48.			
AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE	12	DF	Direito Administrativo.	Servidor público e nepotismo. Constitucionalidade da Res. CNJ nº 7/2005, que veda o nepotismo.	Plenário	20-ago-08	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Sim	2; 11.		Do princípio da eficiência, associado aos princípios da impessoalidade, da igualdade e da moralidade, decorreria vedação à prática de nepotismo. Res. CNJ nº 7/2005.	

[illegible]

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
HABEAS CORPUS	94224 (AgR)	MG	Direito Processual Penal.	Desmembramento de processo penal.	Plenário	12-jun-08	Menezes Direito	Menezes Direito	Não				
HABEAS CORPUS	94170	SP	Direito Processual Penal.	Demora em julgamento de HC	1a. Turma	10-jun-08	Menezes Direito	Menezes Direito	Não				
RECURSO EM HABEAS CORPUS	93174	SE	Direito Processual Penal.	Demora em julgamento de HC	1a. Turma	18-mar-08	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Não				
AGRAVO DE INSTRUMENTO	525336 (AG RG em AI)	SP	Direito Processual Constitucional.	AG RG contra decisão monocrática que determinou a subida de RE que não teria cumprido requisitos de admissibilidade.	2a. Turma	11-mar-08	Gilmar Mendes	Gilmar Mendes	Sim				

[illegible]

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.?(se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
RECURSO EM HABEAS CORPUS	92300	SP	Direito Processual Penal.	Demora em julgamento de HC	1a. Turma	30-out-07	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Não				
HABEAS CORPUS	91751	SP	Direito Processual Penal.	Demora em julgamento de HC	1a. Turma	25-set-07	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Não				
INQUÉRITO	2245	MG	Direito Penal.	"Mensalão".	Plenário	28-ago-07	Joaquim Barbosa	Joaquim Barbosa	Não				
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	1923 (MC em ADI)	DF	Direito Administrativo.	Serviço público e dispensa de licitação. Inconstitucionalidade da lei que cria as organizações sociais e da disposição que dispensa licitação para contratá-las.	Plenário	1-ago-07	Ilmar Galvão	Ilmar Galvão	Sim	28 (2x).			
								Gilmar Mendes	Não	92; 94; 95; 110.	Eficácia (p. 92).	O instituto das OS realizaria o dever de eficiência (v. à direita).	
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	398041	PA	Direito Penal e Processual Penal.	Competência para julgar denúncia de redução a condição análoga à de escravo.	Plenário	30-nov-06	Joaquim Barbosa	Joaquim Barbosa	Não				

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.?(se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
MANDADO DE SEGURANÇA	24482	DF	Direito Administrativo.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	13-set-06	Gilmar Mendes	Gilmar Mendes	Não				
AGRAVO DE INSTRUMENTO	565223 (AG RG em AI)	SC	Direito Processual Constitucional.	Negativa de seguimento a RE.	2a. Turma	12-set-06	Cezar Peluso	Cezar Peluso	Sim	1; 3.			
AGRAVO DE INSTRUMENTO	580616 (AG RG em AI)	SC	Direito Processual Constitucional.	Negativa de seguimento a RE.	2a. Turma	15-ago-06	Cezar Peluso	Cezar Peluso	Sim	1; 3.			
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	3147	PI	Direito Constitucional.	Usurpação de competência legislativa da União.	Plenário	10-ago-06	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Não				
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	210029	RS	Direito Processual Civil.	Legitimação processual de sindicato.	Plenário	12-jun-06	Carlos Velloso	Gilmar Mendes	Não				
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	193503	SP	Direito Processual Civil.	Legitimação processual de sindicato.	Plenário	12-jun-06	Carlos Velloso	Gilmar Mendes	Não				
HABEAS CORPUS	87420	RJ	Direito Processual Penal.	Vício de citação.	2a. Turma	30-mai-06	Joaquim Barbosa	Joaquim Barbosa	Não				

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quasi? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
MANDADO DE SEGURANÇA	24482						Sobreinclusão: O termo eficiência se refere à produtividade de imóvel rural, para fins de desapropriação.
AGRAVO DE INSTRUMENTO	565223 (AG RG em AI)						Entendeu-se que a análise de violação ao art. 37, caput, da CRFB/88 dependeria de reexame de normas infraconstitucionais, sendo incabível recurso extraordinário nessas hipóteses.
AGRAVO DE INSTRUMENTO	580616 (AG RG em AI)						Entendeu-se que a análise de violação ao art. 37, caput, da CRFB/88 dependeria de reexame de normas infraconstitucionais, sendo incabível recurso extraordinário nessas hipóteses.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	3147						Sobreinclusão: o termo eficiência aparece apenas na indexação.
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	210029						Referência vaga: "Na defesa dos direitos e interesses individuais que são comuns à toda categoria, a atuação do sindicato como substituto processual é, certamente, o meio mais eficaz de se assegurar esses direitos. No entanto, essa atuação deve estar limitada à necessidade de máxima proteção desses interesses, e, portanto, cessa no exato momento em que estes deixam de ser homogêneos e, dessa forma, podem ser pleiteados, com maior eficiência, pelos próprios trabalhadores em demandas individuais" (n. 184).
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	193503						Referência vaga: "Na defesa dos direitos e interesses individuais que são comuns à toda categoria, a atuação do sindicato como substituto processual é, certamente, o meio mais eficaz de se assegurar esses direitos. No entanto, essa atuação deve estar limitada à necessidade de máxima proteção desses interesses, e, portanto, cessa no exato momento em que estes deixam de ser homogêneos e, dessa forma, podem ser pleiteados, com maior eficiência, pelos próprios trabalhadores em demandas individuais" (n. 182).
HABEAS CORPUS	87420						Sobreinclusão: referência vaga; mencionou-se, apenas, "bom andamento do processo", que teria sido prejudicado por conduta do particular: "O paciente está foragido há mais de quinze anos, não demonstrando vontade de colaborar com o bom andamento do processo. Sua liberdade representaria real risco à aplicação da lei penal, na medida em que, nos crimes da competência do Júri, o feito não tem seqüência sem que o réu seja intimado pessoalmente da pronúncia. Ordem de habeas corpus denegada" (p. 1).

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	455283 (AG RG em RE)	RR	Direito Processual Constitucional.	Negativa de seguimento a RE.	2a. Turma	28-mar-06	Eros Grau	Eros Grau	Sim				
AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE	12 (MC em ADC)	DF	Direito Administrativo.	Servidor público e nepotismo. Constitucionalidade da Res. CNJ nº 7/2005, que veda o nepotismo.	Plenário	16-fev-06	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Sim	Eficiência e economicidade: 2; 30; 33; 34-36; 38.	Eficiência, economicidade e eficácia (p. 30).	Do princípio da eficiência, associado aos princípios da impessoalidade e da igualdade, decorreria vedação à prática de nepotismo. Res. CNJ nº 7/2005.	
								Cezar Peluso	Sim	59.			
								Gilmar Mendes	Não				
								Ellen Gracie	Sim	84.		Do princípio da eficiência, associado aos princípios da impessoalidade, da igualdade e da moralidade, decorreria vedação à prática de nepotismo.	
MANDADO DE SEGURANÇA	24484	DF	Direito Administrativo.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	9-fev-06	Marco Aurélio	Marco Aurélio	Não				
MANDADO DE SEGURANÇA	25360	DF	Direito Administrativo.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	27-out-05	Eros Grau	Eros Grau	Não				
HABEAS CORPUS	85691	PE	Direito Penal.	Deficiência de defesa.	1a. Turma	29-jun-05	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Não				

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	455283 (AG RG em RE)						Entendeu-se que a análise de violação ao art. 37, caput, da CRFB/88 dependeria de reexame de normas infraconstitucionais, sendo incabível recurso extraordinário nessas hipóteses.
AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE	12 (MC em ADC)	Sentido de qualificação e capacitação técnica para o exercício de funções administrativas: "Em palavras diferentes, é possível concluir que o spiritus rectus da Resolução do CNJ é debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado. Princípios como: (...) II - o princípio da eficiência, a postular o recrutamento de mão-de-obra qualificada para as atividades públicas, sobretudo em termos de capacitação técnica, vocação para as atividades estatais, disposição para fazer do trabalho um fiel compromisso de assiduidade e uma constante oportunidade de manifestação de espírito gregário, real compreensão de que o servidor público é, em verdade, servidor público. Também estes conceitos passam a experimentar bem mais difícil possibilidade de transporte para o mundo das realidades empíricas, se praticadas num ambiente de projeção do doméstico na intimidade das repartições estatais, a começar pela óbvia razão de que já não se tem a necessária isenção, em regra, quando se vai avaliar a capacitação profissional de um parente ou familiar. Quando se vai cobrar assiduidade e pontualidade no comparecimento ao trabalho. Mais ainda, quando se é preciso punir exemplarmente o servidor faltoso (como castigar na devida medida um pai, a própria mãe, um filho, um(a) esposo(a) ou companheiro(a), um(a) sobrinho(a), enfim, com quem eventualmente trabalhe em posição hierárquica superior?). E como impedir que os colegas não-parentes ou não-familiares se sintam em posição de menos obsequioso tratamento funcional? Em suma, como desconhecer que a sobrevivência de uma enfermidade mais séria, um trauma psico-físico ou um transe existencial de membros de u/a mesma família tenda a repercutir negativamente na rotina de um trabalho que é comum a todos? O que já significa a parouquia fusão do ambiente caseiro com o espaço público. Pra não dizer a confusão mesma entra tomar posse nos cargos e tomar posse dos cargos, na contra-mão do insuperável conceito de que 'administrar não é atividade de quem é senhor de coisa própria, mas gestor de coisa alheia' (Rui Cirne Lima)" (pp. 34-36).	Princípio.				Os princípios do art. 37, caput, da CRFB/88 são autoaplicáveis, conforme o entendimento do Ministro (p. 38).
			Não é princípio: "Registram-se dificuldades teóricas de conceituar e identificar esse princípio [da impessoalidade], sobretudo pelas vinculações estreitas e afinidades íntimas que mantém com outros princípios constitucionais - igualmente relevantes -, como o da legalidade, o da moralidade, o da igualdade, o da imparcialidade e, até, daquilo que a Constituição, depois da Emenda nº 19, chama de princípio da eficiência - que, a meu ver, não chega a ser sequer um princípio" (p. 59).				Com relação aos princípios, refere que "a estrutura normativa aberta deixa certas margens de livre apreciação (...)", consistindo a estrutura de regras em "prescrição detalhada e fechada de conduta deontologicamente determinada", que "estabelece uma estrita vinculação da Administração Pública" (p. 71). Fala com referência apenas aos princípios da moralidade e da impessoalidade. No entanto, refere-se à eficiência como princípio em outros julgados.
			Princípio.				
MANDADO DE SEGURANÇA	24484						Sobreinclusão: O termo eficiência se refere à produtividade de imóvel rural, para fins de desapropriação.
MANDADO DE SEGURANÇA	25360						Sobreinclusão: O termo eficiência se refere à produtividade de imóvel rural, para fins de desapropriação.
HABEAS CORPUS	85691						Sobreinclusão: o termo eficiência aparece apenas na indexação.

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
AGRAVO DE INSTRUMENTO	247810 (AG RG em AI)	RS	Direito Processual Constitucional.	AG RG contra decisão monocrática que determinou a subida de RE que não teria cumprido requisitos de admissibilidade.	1a. Turma	22-jun-05	Sepúlveda Pertence	Sepúlveda Pertence	Não				
HABEAS CORPUS	84367	RJ	Direito Penal.	Omissão em prestar informações requisitadas pelo MP em IC referente a prestadora de serviço público.	1a. Turma	9-nov-04	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Sim	1, 11.			
MANDADO DE SEGURANÇA	23872	DF	Direito Administrativo.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	28-out-04	Sepúlveda Pertence	Sepúlveda Pertence	Não				
MANDADO DE SEGURANÇA	22369	RJ	Direito Administrativo.	Indeferimento de passagem de militar para a reserva em função de posse em cargo público de magistério.	Plenário	30-set-04	Ellen Gracie	Marco Aurélio	Sim	13.			
MANDADO DE SEGURANÇA	24911	DF	Direito Constitucional e Administrativo.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	9-set-04	Carlos Velloso	Carlos Velloso	Não				
RECURSO EM HABEAS CORPUS	83990	MG	Direito Penal.	Falsidade ideológica e estelionato.	1a. Turma	10-ago-04	Eros Grau	Eros Grau	Não				
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	293246	RS	Direito Constitucional e previdenciário	Competência para julgar ação contra instituição de previdência social.	Plenário	1-ago-04	Ilmar Galvão	Ilmar Galvão	Não				
AÇÃO CAUTELAR	200 (QO em AC)	SP	Direito Processual Constitucional.	Efeito suspensivo a RE para manter servidores em seus cargos enquanto se discute a validade de processo seletivo.	Plenário	12-mai-04	Carlos Ayres Britto	Carlos Ayres Britto	Sim	1.			
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	2979	ES	Direito Constitucional.	Servidor público. Inconstitucionalidade de lei estadual que estabelece critérios para a promoção de policiais militares e bombeiros.	Plenário	15-abr-04	Cezar Peluso	Cezar Peluso	Sim	5; 8.			

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
AGRAVO DE INSTRUMENTO	247810 (AG RG em ADI)						Sobreinclusão: o termo eficiência aparece apenas na indexação.
HABEAS CORPUS	84367			Princípio			
MANDADO DE SEGURANÇA	23872						Sobreinclusão: O termo eficiência se refere à produtividade de imóvel rural, para fins de desapropriação.
MANDADO DE SEGURANÇA	22369			Princípio			
MANDADO DE SEGURANÇA	24911						Sobreinclusão: O termo eficiência se refere à produtividade de imóvel rural, para fins de desapropriação.
RECURSO EM HABEAS CORPUS	83990						Sobreinclusão: o termo eficiência aparece apenas na indexação.
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	293246						Sobreinclusão: o termo eficiência aparece apenas na indexação.
AÇÃO CAUTELAR	200 (QO em AC)			Princípio.			A referência ao princípio da eficiência ocorre apenas na ementa.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	2979		Sentido de comportamento decorrente de subordinação das promoções "ao preenchimento simultâneo de requisitos, pessoais e severos, de tempo de serviço efetivo, comportamento militar, antecedentes funcionais, condições físicas e aproveitamento em cursos específicos (...)", os quais "incentivam os servidores, de modo contínuo, ao aperfeiçoamento pessoal e ao eficiente desempenho das atribuições, com óbvio proveito ao serviço e aos interesses públicos" (p. 8).			Em vista de que a lei impugnada, dentre outras razões, não contrariou o sentido do princípio da eficiência, a ADI foi julgada improcedente neste ponto.	

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.?	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	2472	RS	Direito Constitucional.	Organização federativa. Inconstitucionalidade de lei estadual impondo restrições ao Executivo acerca da publicidade de seus atos e de suas obras.	Plenário	1-abr-04	Marco Aurélio	Maurício Corrêa	Sim	Economicidade: 4; 10.			Transparência x economicidade? A medida não promoveria a transparência (já realizada pela fiscalização do Tribunal de Contas) e criaria custos "desnecessários" (v. à direita). Ou impõe juízo de custo/benefício no âmbito do subpostulado da necessidade?
								Carlos Ayres Brito	Não				Adere ao entendimento do Min. Maurício Corrêa quanto à inconstitucionalidade do art. 2º por "uma falta de proporcionalidade, para não dizer de razoabilidade (...)" (p. 14).
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	276546	SP	Direito Constitucional.	Organização federativa. Inconstitucionalidade de lei municipal que teria estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população do município.	Plenário	31-mar-04	Maurício Corrêa	Maurício Corrêa	Sim	Economicidade: 1; 25.		A adoção de um critério aritmético rígido inferido da Constituição para determinação do número de vereadores em relação à população do município realizaria os princípios da moralidade, da impessoalidade e da economicidade dos atos administrativos (pp. 25-26).	Há menção ao princípio da razoabilidade, mas não foi possível inferir ponderação (p. 4).
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	273844	SP	Direito Constitucional.	Organização federativa. Inconstitucionalidade de lei municipal que teria estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população do município.	Plenário	31-mar-04	Maurício Corrêa	Maurício Corrêa	Sim	Economicidade: 1; 25.		A adoção de um critério aritmético rígido inferido da Constituição para determinação do número de vereadores em relação à população do município realizaria os princípios da moralidade, da impessoalidade e da economicidade dos atos administrativos (pp. 25-26).	Há menção ao princípio da razoabilidade, mas não foi possível inferir ponderação (p. 4).
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	266994	SP	Direito Constitucional.	Organização federativa. Inconstitucionalidade de lei municipal que teria estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população do município.	Plenário	31-mar-04	Maurício Corrêa	Maurício Corrêa	Sim	Economicidade: 1; 25.		A adoção de um critério aritmético rígido inferido da Constituição para determinação do número de vereadores em relação à população do município realizaria os princípios da moralidade, da impessoalidade e da economicidade dos atos administrativos (pp. 25-26).	Há menção ao princípio da razoabilidade, mas não foi possível inferir ponderação (p. 4).
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	199522	SP	Direito Constitucional.	Organização federativa. Inconstitucionalidade de lei municipal que teria estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população do município.	Plenário	31-mar-04	Maurício Corrêa	Maurício Corrêa	Sim	Economicidade: 1; 26.		A adoção de um critério aritmético rígido inferido da Constituição para determinação do número de vereadores em relação à população do município realizaria os princípios da moralidade, da impessoalidade e da economicidade dos atos administrativos (pp. 26-27).	Há menção ao princípio da razoabilidade, mas não foi possível inferir ponderação (p. 5).
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	282606	SP	Direito Constitucional.	Organização federativa. Inconstitucionalidade de lei municipal que teria estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população do município.	Plenário	31-mar-04	Maurício Corrêa	Maurício Corrêa	Sim	Economicidade: 1; 25.		A adoção de um critério aritmético rígido inferido da Constituição para determinação do número de vereadores em relação à população do município realizaria os princípios da moralidade, da impessoalidade e da economicidade dos atos administrativos (pp. 25-26).	Há menção ao princípio da razoabilidade, mas não foi possível inferir ponderação (p. 4).
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	274384	SP	Direito Constitucional.	Organização federativa. Inconstitucionalidade de lei municipal que teria estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população do município.	Plenário	31-mar-04	Maurício Corrêa	Maurício Corrêa	Sim	Economicidade: 1; 25.		A adoção de um critério aritmético rígido inferido da Constituição para determinação do número de vereadores em relação à população do município realizaria os princípios da moralidade, da impessoalidade e da economicidade dos atos administrativos (pp. 25-26).	Há menção ao princípio da razoabilidade, mas não foi possível inferir ponderação (p. 4).

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	2472		Sentido de evitar custos desnecessários: "Ademais, a exigência de que seja informado o valor da publicidade nos veículos de impressão e nos de áudio e imagem acarretará custos adicionais desnecessários ao erário estadual e, por conseguinte, ofensa ao princípio da economicidade (CF, artigo 37, caput). Eventual abuso de contratação estará sujeito à fiscalização ordinária das despesas públicas pelo Tribunal de Contas local. Afiora, assim, a inconstitucionalidade do artigo 2º e §§ da Lei Estadual 11601/01" (p. 10).	Princípio.		Para justificar indício de inconstitucionalidade apto a fundamentar a concessão de cautelar (v. à esquerda).	Notar que o Min. infere o princípio da economicidade do caput do art. 37.
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	276546	RE 197917-8	Talvez redução de custos com vencimentos de vereadores, mas o voto não deixa isso explícito.	Princípio.		Talvez a criação de custos, associada à desproporção do número de vereadores em relação à população, tenha servido de justificativa para a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal impugnada.	
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	273844	RE 197917-8	Talvez redução de custos com vencimentos de vereadores, mas o voto não deixa isso explícito.	Princípio.		Talvez a criação de custos, associada à desproporção do número de vereadores em relação à população, tenha servido de justificativa para a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal impugnada.	
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	266994	RE 197917-8	Talvez redução de custos com vencimentos de vereadores, mas o voto não deixa isso explícito.	Princípio.		Talvez a criação de custos, associada à desproporção do número de vereadores em relação à população, tenha servido de justificativa para a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal impugnada.	
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	199522	RE 197917-8	Talvez redução de custos com vencimentos de vereadores, mas o voto não deixa isso explícito.	Princípio.		Talvez a criação de custos, associada à desproporção do número de vereadores em relação à população, tenha servido de justificativa para a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal impugnada.	
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	282606	RE 197917-8	Talvez redução de custos com vencimentos de vereadores, mas o voto não deixa isso explícito.	Princípio.		Talvez a criação de custos, associada à desproporção do número de vereadores em relação à população, tenha servido de justificativa para a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal impugnada.	
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	274384	RE 197917-8	Talvez redução de custos com vencimentos de vereadores, mas o voto não deixa isso explícito.	Princípio.		Talvez a criação de custos, associada à desproporção do número de vereadores em relação à população, tenha servido de justificativa para a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal impugnada.	

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.?(se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	274048	SP	Direito Constitucional.	Organização federativa. Inconstitucionalidade de lei municipal que teria estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população do município.	Plenário	31-mar-04	Maurício Corrêa	Maurício Corrêa	Sim	Economicidade: 1; 26.		A adoção de um critério aritmético rígido inferido da Constituição para determinação do número de vereadores em relação à população do município realizaria os princípios da moralidade, da impessoalidade e da economicidade dos atos administrativos (pp. 26-27).	Há menção ao princípio da razoabilidade, mas não foi possível inferir ponderação (p. 5).
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	300343	SP	Direito Constitucional.	Organização federativa. Inconstitucionalidade de lei municipal que teria estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população do município.	Plenário	31-mar-04	Maurício Corrêa	Maurício Corrêa	Sim	Economicidade: 1; 25.		A adoção de um critério aritmético rígido inferido da Constituição para determinação do número de vereadores em relação à população do município realizaria os princípios da moralidade, da impessoalidade e da economicidade dos atos administrativos (pp. 26-27).	Há menção ao princípio da razoabilidade, mas não foi possível inferir ponderação (p. 4).
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	418876	MT	Direito Penal e Constitucional.	Serviço público e sistema eleitoral. Condenação criminal e perda de mandato eletivo.	1a. Turma	30-mar-04	Sepúlveda Pertence	Carlos Ayres Brito	Sim	27.		A norma que prevê a perda de mandato em função de condenação penal transitada em julgado, uma vez que impossibilita fisicamente o exercício do mandato, violaria o "princípio da eficiência administrativa".	
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	413478 (QO em RE)	PR	Direito Administrativo.	Servidor público. Greve dos advogados públicos federais e suspensão dos feitos patrocinados por eles.	Plenário	22-mar-04	Ellen Gracie	Carlos Ayres Brito	Sim	9.		O direito de greve serviria à realização do princípio da eficiência. Por isso, a regra constitucional que prevê esse direito seria autoaplicável.	
MANDADO DE SEGURANÇA	24494	DF	Direito Administrativo.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	3-mar-04	Ellen Gracie	Ellen Gracie	Não				
MANDADO DE SEGURANÇA	23981	DF	Direito Administrativo.	Organização federativa. Possibilidade de o Judiciário ou Tribunais de Contas questionarem a motivação de atos administrativos discricionários.	Plenário	19-fev-04	Ellen Gracie	Ellen Gracie	Sim	6.		A Min. Relatora referendou parecer do MP em que se entendeu que a concessão motivada de diárias a servidores, se minimamente motivada, se encontra no âmbito da discricionariedade da autoridade a quem compete concedê-las e não viola, em tese, o princípio da eficiência. "Diz o parecer do Ministério Público Federal: (...) Embora esteja sob o crivo da auditoria interna e externa dos órgãos públicos a quem cumpre fiscalizar a legalidade e a correta aplicação do dinheiro público, bem como sejam os administradores e servidores responsáveis pelos prejuízos que causarem ao erário, a concessão de diárias é inserida no campo de discricionariedade conferido ao administrador público, principalmente no que tange a indicação dos que devem participar dessa ou daquela viagem. É ele a pessoa mais apta a determinar quais e quantos funcionários são necessários a cada atividade, visto que se encontra a par dos problemas e das demandas da Instituição a que pertence. Ora, se a designação deste ou daquele servidor para participar de determinado evento atende a critérios de conveniência e de oportunidade que somente à Administração Pública cabe avaliar, não seria passível de censura do Judiciário, ou do Tribunal de Contas (...). (...) O fato de alguns funcionários comparecerem a solenidade de posse de membros da Instituição ou a entrega de condecorações ao seu dirigente máximo, ou mesmo acompanhá-lo em outras viagens, não vale dizer que as mesmas não tenham relação ou não interessem aos serviços do órgão. Diante de um ato de discricionariedade administrativa, apenas pode ser investigado se o mesmo atendeu aos critérios formais e legais para a sua validade, se a autoridade que o emitiu tinha competência para tal e se foi respeitada a finalidade à qual o ato se destinava. O que se observa, no caso em tela, é que o TCU não levantou questionamentos acerca da legalidade, forma, competência ou cumprimento da finalidade dos atos concessórios de diárias, mas tão-somente relativos à motivação destes - atributo que não caberia ao tribunal perscrutar. O que não se admite é ato sem motivação e isso não ocorreu. Data venia, em que pese o notável zelo do Tribunal de Contas, restou claro nos autos, que as diárias além de poucas foram concedidas para fins determinados, por indicação dos titulares do Órgão, deferidas pelas autoridades competentes e as viagens foram efetuadas, e delas se prestou contas, razão pela qual não caberiam os questionamentos efetuados. Destarte, considerando que os atos de concessão de diárias foram motivados, ainda que sinteticamente, e não ofenderam a legalidade, a publicidade, a moralidade e a eficiência administrativa, e que o exame de oportunidade e conveniência desses atos tal como efetuado pelo Tribunal de Contas da União, que determinou a devolução das diárias concedidas aos impetrantes, desborda da competência desse órgão, opina o Ministério Público Federal pela concessão da segurança". (...) Está correto o parecer do Ministério Público" (pp. 5-7).	

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	274048	RE 197917-8	Talvez redução de custos com vencimentos de vereadores, mas o voto não deixa isso explícito.	Princípio.		Talvez a criação de custos, associada à desproporção do número de vereadores em relação à população, tenha servido de justificativa para a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal impugnada	
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	300343	RE 197917-8	Talvez redução de custos com vencimentos de vereadores, mas o voto não deixa isso explícito.	Princípio.		Talvez a criação de custos, associada à desproporção do número de vereadores em relação à população, tenha servido de justificativa para a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal impugnada	
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	418876		Sentido de que obstáculos fáticos ao exercício de cargo público violam o princípio da eficiência caso o impedido seja titular do cargo.	Princípio.			
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	413478 (QO em RE)		Sentido de proporcionar melhores condições de trabalho para os servidores: "Senhor Presidente, também já me manifestei nesta Casa no sentido de reconhecer ao art. 37, inciso VII da Constituição, a virtude da auto-aplicabilidade. Justifiquei, na ocasião, em meu voto, dizendo que o direito de greve se insere nos quadros do princípio da eficiência administrativa, ou seja, os servidores entram em greve não para se desgrudarem dos quadros estatais, ao contrário, proclamando que pretendem continuar na condição de servidores, porém, em melhores condições de trabalho para que o princípio da eficiência administrativa seja melhor servido. Então, colocando o direito de greve como instrumento do princípio da eficiência administrativa, eu teria de reconhecer ao inciso VII do art. 37 da Carta Magna não uma norma de eficácia limitada, mas uma norma de eficácia apenas restringível, ou como diz José Afonso da Silva, contida. Enquanto não vier a lei específica, a greve se exercita" (p. 9).	Princípio.			
MANDADO DE SEGURANÇA	24494						Sobreinclusão: o termo eficiência aparece apenas na indexação.
MANDADO DE SEGURANÇA	23981						

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.?(se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	890	DF	Direito Administrativo.	Servidor público. Inconstitucionalidade de lei distrital que permite contratação temporária.	Plenário	11-set-03	Maurício Corrêa	Maurício Corrêa	Sim	10.			
MANDADO DE SEGURANÇA	24547	DF	Direito Administrativo.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	14-ago-03	Ellen Gracie	Ellen Gracie	Não				
MANDADO DE SEGURANÇA	24113	DF	Direito Administrativo.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	19-mar-03	Maurício Corrêa	Maurício Corrêa	Não				
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	210251 (EDv em RE)	SP	Direito Tributário.	Imunidade tributária de entidade filantrópica.	Plenário	26-fev-03	Gilmar Mendes	Gilmar Mendes	Não				
								Sepúlveda Pertence	Não				
								Sydney Sanches	Não				
HABEAS CORPUS	82490	RN	Direito Penal.	Serviço público e funcionamento do Poder Judiciário. Execução penal provisória e presunção de não culpabilidade.	1a. Turma	29-out-02	Sepúlveda Pertence	Sepúlveda Pertence	Sim	1; 11.			
MANDADO DE SEGURANÇA	24211	DF	Direito Constitucional.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	12-set-02	Carlos Velloso	Carlos Velloso	Não				
MANDADO DE SEGURANÇA	24304	DF	Direito Constitucional e Administrativo.	Extradição.	Plenário	4-set-02	Carlos Velloso	Carlos Velloso	Sim	14.			

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	890		Sentido de que a alocação de servidores contratados temporariamente em serviços permanentes ou previsíveis ocasiona "ineficiência administrativa": "Com efeito, a cláusula constitucional autorizadora destina-se exclusivamente - e aqui a interpretação restritiva se impõe - aos casos em que comprovadamente haja necessidade temporária de pessoal. Tal situação não abrange aqueles serviços permanentes que estão a cargo do Estado nem aqueles de natureza previsível, para os quais a Administração Pública deve alocar, de forma planejada, os cargos públicos para isso suficientes, a serem providos pela forma regular do concurso público, sob pena de desídia e ineficiência administrativa" (p. 10).				Não caracteriza eficiência como norma expressamente.
MANDADO DE SEGURANÇA	24547						Sobreinclusão: O termo eficiência se refere à produtividade de imóvel rural, para fins de desapropriação.
MANDADO DE SEGURANÇA	24113						Sobreinclusão: O termo eficiência se refere à produtividade de imóvel rural, para fins de desapropriação.
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	210251 (EDv em RE)						Sentido comum: "A despeito da possibilidade de se transferir ao comprador o pagamento efetivo do imposto, o reconhecimento da imunidade tem relevância jurídicoeconômica para o vendedor, quanto mais não seja, como reconheceu o Ministro Sepúlveda Pertence, para fins de concorrência, e por conseguinte, para ampliar a eficiência dos serviços prestados pela entidade beneficiante" (p. 16).
							Sobreinclusão: também faz referência à "eficiência dos serviços" dessas instituições (p. 37).
							Sobreinclusão: também faz referência à "eficiência dos serviços" dessas instituições (p. 41).
HABEAS CORPUS	82490		Sentido de celeridade: "A crítica ao relator que aplica a jurisprudência do Tribunal, com ressalva de sua firme convicção pessoal em contrário trai a confusão recorrente entre os tribunais e as academias: é próprio das últimas a eternização das controvérsias; a Justiça, contudo, é um serviço público, em favor de cuja eficiência - sobretudo em tempos de congestionamento, como o que vivemos -, a convicção vencida tem muitas vezes de ceder a vez ao imperativo de poupar o pouco tempo disponível para as questões ainda à espera de solução" (pp. 1 e 11).				Não caracteriza eficiência como norma expressamente.
MANDADO DE SEGURANÇA	24211						Sobreinclusão: O termo eficiência se refere à produtividade de imóvel rural, para fins de desapropriação.
MANDADO DE SEGURANÇA	24304			Princípio, conforme transcrição do art. 2º da Lei nº 9.784/1999.			O Min. Relator se resume a afirmar que o processo de extradição não violou o art. 2º da Lei nº 9.784/1999, mas não explica essa assertiva.

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.?	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	197917	SP	Direito Constitucional.	Organização federativa. Inconstitucionalidade de lei municipal que teria estabelecido número de vereadores em desproporção com referência à população do município.	Plenário	6-jun-02	Maurício Corrêa	Maurício Corrêa	Sim	Economicidade: 1; 26.		A adoção de um critério aritmético rígido inferido da Constituição para determinação do número de vereadores em relação à população do município realizaria os princípios da moralidade, da impessoalidade e da economicidade dos atos administrativos (pp. 26-27).	
								Sepúlveda Pertence	Sim	Economicidade: 33.		A limitação de gastos do Município com o seu poder legislativo, incluída pela EC nº 25, já teria resolvido o problema da economicidade. O Min. esclarece que "o problema da economicidade, o qual preocupa bastante nestes casos, de certo modo, está resolvido, com a Emenda Constitucional nº 25, que estabeleceu um limite máximo de gastos do município com o seu Poder Legislativo, incluídos os subsídios dos vereadores. Portanto, o problema econômico-financeiro diminuiu muito, com esta emenda constitucional" (p. 33).	
MANDADO DE SEGURANÇA	23738	SP	Direito Administrativo.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	22-mai-02	Ellen Gracie	Ellen Gracie	Não				
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	1851	AL	Direito Tributário.	Fazenda pública. Substituição tributária "para a frente" na cobrança de ICMS.	Plenário	8-mai-02	Ilmar Galvão	Ilmar Galvão	Não				
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	248202	MG	Direito Processual Civil	Legitimação ativa do Ministério Público para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público.	1a. Turma	30-abr-02	Moreira Alves	Moreira Alves	Não				
MANDADO DE SEGURANÇA	23759	GO	Direito Administrativo.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	17-abr-02	Celso de Mello	Celso de Mello	Não				
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	2306	DF	Direito Eleitoral.	Serviço público e sistema eleitoral. Inconstitucionalidade de lei de anistia a multas eleitorais aplicadas a eleitores e a membros de mesas receptoras.	Plenário	21-mar-02	Ellen Gracie	Marco Aurélio	Sim	31-32.		Os princípios da moralidade e da eficiência seriam violados pela lei que concede a anistia, porque minorariam o aspecto coercitivo das multas: "Busca-se esse aperfeiçoamento, a manutenção do que denomino como freios inibitórios. Daí o caráter coercitivo da multa. (...) Tenho como envolvido - perdoem-me aqueles que entendem de forma diversa - o princípio da moralidade conjugado, no artigo 37 da Carta da República, com o princípio da eficiência do próprio Estado em atuação de maior importância, porque, repito, está ligada àqueles que dirigirão os destinos do Estado" (pp. 31-32).	
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	2472 (MC em ADI)	RS	Direito Constitucional.	Organização federativa. Inconstitucionalidade de lei estadual impondo restrições ao Executivo acerca da publicidade de seus atos e de suas obras.	Plenário	13-mar-02	Maurício Corrêa	Maurício Corrêa	Sim	Economicidade: 1; 37.			
MANDADO DE SEGURANÇA	23645	MS	Direito Constitucional.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	20-fev-02	Carlos Velloso	Carlos Velloso	Não				

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	197917		Talvez redução de custos com vencimentos de vereadores, mas o voto não deixa isso explícito.	Princípio.		Talvez a criação de custos, associada à desproporção do número de vereadores em relação à população, tenha servido de justificativa para a declaração de inconstitucionalidade da lei municipal impugnada.	
			A Administração Pública, em seu aspecto econômico-financeiro, deve buscar evitar gastos.				Vencido
MANDADO DE SEGURANÇA	23738						Sobreinclusão: O termo eficiência se refere à produtividade de imóvel rural, para fins de desapropriação.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	1851						Referência vaga: Afirma-se que o instituto da substituição tributária "para a frente" promoveria "maior comodidade, economia, eficiência e celeridade" à cobrança do ICMS (pp. 2 e 15).
RECURSO EXTRAORDINÁRIO	248202						Sobreinclusão: a menção a "boa administração" aparece apenas na indexação.
MANDADO DE SEGURANÇA	23759						Sobreinclusão: O termo eficiência se refere à produtividade de imóvel rural, para fins de desapropriação.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	2306		Sentido de que a criação de incentivos contrários à realização das funções do Estado contraria o princípio da eficiência.	Princípio.		Para fundamentar a declaração de inconstitucionalidade da lei.	Voto vencido. Dos três votos vencidos, apenas este citou o dever constitucional de eficiência.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	2472 (MC em ADI)		Sentido de evitar custos desnecessários: "Além disso, a exigência de que seja informado o valor da publicidade nos veículos de impressão e nos de áudio e imagem (rádio e televisão) acarretará ainda mais custos ao erário estadual e, por conseguinte, ofensa ao princípio da economicidade (CF, art. 37, caput)" (p. 15).	Princípio		Para justificar indício de inconstitucionalidade apto a fundamentar a concessão de cautelar (v. à esquerda).	Notar que o Min. infere o princípio da economicidade do caput do art. 37.
MANDADO DE SEGURANÇA	23645						Sobreinclusão: O termo eficiência se refere à produtividade de imóvel rural, para fins de desapropriação.

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
HABEAS CORPUS	80717	SP	Direito Penal.	Relaxamento de prisão preventiva.	Plenário	13-jun-01	Ellen Gracie	Ellen Gracie	Não				
ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL	3 (QO em ADPF)	CE	Direito Constitucional.	Cumprimento do teto dos servidores estabelecido pela EC 19.	Plenário	18-mai-00	Sydney Sanches	Sydney Sanches	Sim	6.			
MANDADO DE SEGURANÇA	23563	GO	Direito Administrativo.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	17-mai-00	Maurício Corrêa	Maurício Corrêa	Não				
MANDADO DE SEGURANÇA	23391	PR	Direito Administrativo.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	11-mai-00	Octavio Galotti	Octavio Galotti	Não				
HABEAS CORPUS	74674	SP	Direito Penal.	Nulidade do processo por cerceamento de defesa.	2a. Turma	15-abr-97	Néri da Silveira	Néri da Silveira	Não				
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	1511 (MC em ADI)	DF	Direito Constitucional.	Inconstitucionalidade da lei que cria avaliação da qualidade e da eficiência das instituições de ensino superior, mediante prova ("provão").	Plenário	16-out-96	Carlos Velloso	Carlos Velloso	Não				
MANDADO DE SEGURANÇA	22193	SP	Direito Administrativo.	Desapropriação de imóvel rural.	Plenário	21-mar-96	Maurício Corrêa	Maurício Corrêa	Não				
HABEAS CORPUS	71452	PI	Direito Processual Penal.	Nulidade do processo por cerceamento de defesa.	1a. Turma	8-nov-94	Sydney Sanches	Sydney Sanches	Não				

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
HABEAS CORPUS	80717						Sobreinclusão: o termo eficiência aparece apenas na indexação.
ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL	3 (QO em ADPF)						Referência apenas reflexa ao dever de eficiência: transcrição do art. 37, caput, da CRFB/88.
MANDADO DE SEGURANÇA	23563						Sobreinclusão: O termo eficiência se refere à produtividade de imóvel rural, para fins de desapropriação.
MANDADO DE SEGURANÇA	23391						Sobreinclusão: O termo eficiência se refere à produtividade de imóvel rural, para fins de desapropriação.
HABEAS CORPUS	74674						Eficiência de defesa: "Alegação de nulidade do processo por cerceamento de defesa que se rejeita, tendo em conta a ausência de demonstração do prejuízo causado ao paciente e o fato de que o defensor dativo exerceu o munus com a eficiência possível, dentro da realidade dos autos".
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	1511 (MC em ADI)						Sentido comum: "Nesta ação, é arguida a inconstitucionalidade do art. 3º e seus parágrafos da citada Lei 9.131, de 1995, que estabelece que 'o Ministério da Educação e do Desporto fará realizar avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão' (art. 3º, caput)" (pp. 8-9).
MANDADO DE SEGURANÇA	22193						Sobreinclusão: O termo eficiência se refere à produtividade de imóvel rural, para fins de desapropriação.
HABEAS CORPUS	71452						Eficiência da defesa: "Menos ainda se o advogado, que atuara como Curador do réu menor, no interrogatório, foi, posteriormente, por ele nomeado e atuou com eficiência em sua defesa" (p. 1).

Classe do processo	Nº	UF	Disciplina jurídica	Tema	Órgão julgador	Data de Julgamento	Relator	Voto do Ministro	Cita o dever constitucional de eficiência?	Se cita, em que página do pdf?	O dever de eficiência é vinculado a termos como "boa administração", "efetividade", "eficácia" etc.?	O dever de eficiência aparece com outras regras e princípios mais concretos? Quais? (se não, deixar em branco)	O dever de eficiência é ponderado com outras normas constitucionalmente protegidas? Quais? Cita "ponderação", "razoabilidade" e "proporcionalidade"? (transcrever passagens; se não for o caso, deixar em branco)
HABEAS CORPUS	71225	SP	Direito Processual Penal.	Nulidade do processo por cerceamento de defesa.	2a. Turma	21-jun-94	Carlos Velloso	Carlos Velloso	Não				
HABEAS CORPUS	70685	RJ	Direito Processual Penal.	Nulidade do processo por cerceamento de defesa.	1a. Turma	12-abr-94	Sydney Sanches	Sydney Sanches	Não				
HABEAS CORPUS	70526	SP	Direito Penal.	Nulidade do processo por cerceamento de defesa.	2a. Turma	16-nov-93	Francisco Rezek	Francisco Rezek	Não				
AGRAVO DE INSTRUMENTO	152282 (AG RG em AI)	SP	Direito Previdenciário.	Autoaplicabilidade de norma constitucional.	2a. Turma	28-jun-93	Néri da Silveira	Néri da Silveira	Não				
HABEAS CORPUS	68898	SP	Direito Penal.	Nulidade do processo por incompetência e cerceamento de defesa.	1a. Turma	17-dez-91	Ilmar Galvão	Ilmar Galvão	Não				
HABEAS CORPUS	67971	SP	Direito Penal.	Nulidade do processo por cerceamento de defesa.	1a. Turma	3-ago-90	Sydney Sanches	Sydney Sanches	Não				
HABEAS CORPUS	67941	SP	Direito Penal.	Nulidade do processo por cerceamento de defesa.	2a. Turma	15-mai-90	Celio Borja	Celio Borja	Não				

Legenda:	
BRANCO	Sobreinclusão.
AZUL CLARO	Referência irrelevantes a eficiência ou a economicidade.
AZUL ESCURO	Acórdão/voto relevante.
ALARANJADO	Referência a eficiência ou a economicidade sem que se lhes atribua aspecto de norma expressamente, mas sendo possível inferi-lo do contexto.
VIOLETA	Voto que não faz referência a eficiência ou a economicidade, mas que tem dados relevantes no contexto de acórdão relevante.
VERMELHO	Voto vencido.
AMARELO	Acórdãos e votos que mencionam o tipo de norma em que o dever de eficiência se classifica.
AZUL	Votos que se referem apenas ao termo "eficiência" como um determinado tipo de norma.
VERDE	Votos que se referem indistintamente aos termos "eficiência" e "economicidade" como um determinado tipo de norma.
VERDE ESCURO	Voto que parece distinguir os termos "eficiência" e "economicidade".
ROXO	Votos que associam os termos "eficiência" e "economicidade" a outros termos.

Classe do processo	Nº	Cita precedentes sobre o dever de eficiência Quais? (se não, deixar em branco)	Qual o sentido atribuído pelo ministro ou por doutrinador usado pelo ministro ao dever de eficiência? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o tipo de norma em que se classifica o dever de eficiência? (princípio, regra, postulado etc.; se não houver nada, deixar em branco)	Qual o referencial teórico adotado em relação a essa classificação e ao modo de aplicação do dever de eficiência? (se não houver nada, deixar em branco)	De que forma o dever constitucional de eficiência foi aplicado? (transcrever passagens; se não houver nada, deixar em branco)	Observações
HABEAS CORPUS	71225						Eficiência da defesa: "Defesa exercida com eficiência pelo defensor do réu, o qual participou do júri e apelou da sentença condenatória" (p. 1).
HABEAS CORPUS	70685						Eficiência da defesa: "Se o Defensor Público nomeado pelo juiz, embora demonstrando preocupação com a complexidade do caso e com a alegada exiguidade do tempo para estudos dos autos, consegue atuar eficientemente no exercício da defesa, não se deve reconhecer nulidade por deficiência desta" (p. 1).
HABEAS CORPUS	70526						Sobreinclusão: o termo eficiência aparece apenas na indexação.
AGRAVO DE INSTRUMENTO	152282 (AG RG em AI)						Sobreinclusão: apenas na ementa do site o termo eficiência aparece; na ementa que consta do inteiro teor, o termo é efíciácia, referente a efíciácia normativa.
HABEAS CORPUS	68898						Eficiência da defesa: "Embora tenha funcionado na defesa do paciente defensor "ad hoc", este atuou com a eficiência exigível, participando de todos os atos do processo, havendo apresentado defesa e apelado para a superior instância" (p. 1).
HABEAS CORPUS	67971						Eficiência da defesa: "TENDO AS DEFENSORAS (DATIVA OU 'AD-HOC') PARTICIPADO DE TODOS OS ATOS DO PROCESSO, HEVENDO A PRIMEIRA APRESENTADO TAMBÉM DEFESA PREVIA E RAZOES FINAIS, TUDO COM A EFICIENCIA EXIGIVEL" (p. 1).
HABEAS CORPUS	67941						Eficiência da defesa: "O parecer da Procuradoria-Geral da República optina pela denegação da ordem fundado nas seguintes razões: "(...) O defensor nomeado para prestar assistência ao impetrante agiu com a eficiência que lhe foi possível (...)” (p. 5).

Legenda:	
BRANCO	Sobreinclusão.
AZUL CLARO	Referência irrele
AZUL ESCURO	Acórdão/voto re
ALARANJADO	Referência a efíc
VIOLETA	Voto que não faz
VERMELHO	Voto vencido.
AMARELO	Acórdãos e voto
AZUL	Votos que se refi
VERDE	Votos que se refi
VERDE ESCURO	Voto que parece
ROXO	Votos que associ