O princípio da eficiência na jurisprudência do STF*

The efficiency principle at the Supreme Court's case law

Danielle Cristina Lanius**

Ivo Teixeira Gico Junior***

Raquel Maia Straiotto****

RESUMO

A Emenda Constitucional nº 19/1998 introduziu a eficiência como um dos princípios basilares da administração pública direta e indireta, além da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Este artigo investiga o conteúdo normativo desse princípio tal qual interpretado e aplicado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o intérprete oficial da Constituição. A análise quantitativa da jurisprudência de 1950 até 30/4/2017 identificou 186 casos em que o termo eficiência foi utilizado pela Corte, e em apenas sete casos (3,76%) o princípio da eficiência foi utilizado como fundamento. A análise qualitativa desses sete casos mostra que o princípio da eficiência: (i) não se confunde com os demais princípios da administração pública;

* Artigo recebido em 12 de março de 2018 e aprovado em 2 de maio de 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v277.2018.76706>.

** Centro de Ensino Unificado de Brasília, DF, Brasil. E-mail: dlanius@hotmail.com. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília, Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo UniCeUB.

*** Centro de Ensino Unificado de Brasília, Brasília, DF, Brasil. E-mail: gico@ghdadogados.com.br. Doutor em economia (UnB), doutor em direito (USP), mestre com honra máxima (Columbia Law School), advogado, professor de direito contratual, concorrencial e regulatório no mestrado e doutorado do UniCeUB (Brasília).

**** Centro de Ensino Unificado de Brasília, Brasília, DF, Brasil. E-mail: raquel.m.str@gmail.com. Bacharel em Direito Centro Universitários de Brasília - UniCeUB.

(ii) possui valor normativo próprio e autônomo; (iii) pode ser usado para controlar a discricionariedade administrativa; e (iv) o conceito jurídico de eficiência coincide com a definição econômica de eficiência produtiva na prática, ainda que haja algumas imprecisões conceituais na casuística.

PALAVRAS-CHAVE

Princípio da eficiência — Constituição Federal — administração pública — jurisprudência — STF

ABSTRACT

The Constitutional Amendment nº 19/1998 inserted efficiency as one of the basic principles of the direct and indirect public administration, along legality, impersonality, morality and publicity. This article investigates the legal content of the efficiency principle as interpreted and applied by the Brazilian Supreme Court (STF), the official interpreter of the Constitution. The quantitative analysis covered all cases from 1950 to 4/30/2017 and identified 186 cases where efficiency was mentioned by the Court, but only in seven cases it was actually used as reasoning for the ruling. The qualitative analysis of these seven cases indicates that the efficiency principle: (i) is different than the other public administration principles; (ii) constitutes law and can be applied directly; (iii) can be used to control discretionary power of public officials; and (iv) the legal concept of efficiency coincides with the economic definition of productive efficiency, even though some conceptual imprecision may be identified.

KEYWORDS

Efficiency principle — Federal Constitution — public administration — case law — STF

1. Introdução

Em 4 de junho de 1998, ou seja, praticamente após 10 anos de vigência da nova Constituição, o Congresso Nacional, no exercício de sua competência de constituinte derivado, decidiu inserir no art. 37 a eficiência como mais um dos princípios gerais aplicáveis à administração pública federal, além da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Embora utilizado por juristas, muitas vezes, de forma atécnica,¹ entendemos que o conteúdo jurídico do conceito de eficiência não é diverso do conceito econômico de eficiência, que é o mesmo usado nas demais ciências.² Ainda que, do ponto de vista técnico, o termo eficiência possa ter mais de um significado, adotar-se-á, neste artigo, o conceito de eficiência produtiva.

A eficiência produtiva diz respeito ao aproveitamento ótimo dos recursos de produção, isto é, produzir mais (*output*) com os mesmos recursos (*input*) ou produzir o mesmo com menos recursos. Isso é ser eficiente do ponto de vista produtivo. A ideia está sempre relacionada com prover o máximo produto com os recursos e tecnologia disponíveis, e remete, portanto, à eliminação de desperdício (produzir mais dispondo da mesma quantidade de recursos ou produzir o mesmo consumindo menos recursos).

A Constituição Federal estabelece a necessidade de que a administração pública atue de forma eficiente, reconhecendo que qualquer desperdício de recursos públicos é socialmente indesejável. Apesar de o princípio da eficiência ter sido positivado apenas com a Emenda Constitucional nº 19/1998 (EC nº 19/1998), desde sua origem a Constituição explicitamente comandou que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deveriam ser eficientes no desempenho de suas funções, inclusive diferenciando, para fins constitucionais e de controle, eficiência de eficácia.³ Não por outra razão, parte da doutrina reconhecia a eficiência como princípio implícito mesmo antes de sua positivação,⁴ perfeitamente em linha com a tradição normativa brasileira, como no Decreto-lei nº 200/1967.⁵

¹ É recorrente, entre os juristas, uma confusão entre conceitos de eficiência, eficácia e efetividade. Esse problema está presente, por exemplo, em Bercovici que associa eficiência ao atingimento de resultados. BERCOVICI, G. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 83.

² Nesse sentido, Silva deixa claro seu entendimento de que se trata de uma categoria econômica, e não jurídica. SILVA, J. A. D. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 651. Já Bobbio corrobora essa ideia ao afirmar que a eficiência é “um juízo técnico, e não moral”. BOBBIO, N. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 201.

³ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno **com a finalidade de:**

[...]
II — comprovar a legalidade e **avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária**, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

⁴ Tácito já indicava que o controle sobre a administração pública deveria observar tanto o aspecto da legalidade como o da eficiência que, segundo ele, teria “em mira o aperfeiçoamento das instituições administrativas, cuidando de sua melhor produtividade”. TÁCITO, C. O controle da administração e a nova Constituição do Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 90, jan. 1967. p. 24. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30641>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

⁵ Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente: [...]

Se a eficiência administrativa já estava prevista na Constituição e era um princípio do ponto de vista histórico, então, por que o constituinte derivado incorreu no esforço de explicitá-lo ainda mais? A resposta é simples: a necessidade de reforma administrativa do Estado brasileiro. A EC nº 19/1998 foi um dos instrumentos utilizados para a Reforma Administrativa empreendida pelo primeiro governo Fernando Henrique Cardoso e detalhada no *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*, aprovado em novembro de 1995.

O Plano Diretor afirmava que “a reforma do Estado deveria ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado”⁶ e implicaria, entre outras mudanças, ajuste fiscal, reforma da Previdência, adoção de uma administração pública “gerencial”, estabelecida “em bases modernas e racionais”, “baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão”.⁷

O *Plano Diretor* evidenciava uma clara preocupação em aumentar a governança e a capacidade estatal de implementar políticas públicas, com foco na qualidade e no menor custo dos serviços públicos. O cidadão passava a ser visto como um “cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado”,⁸ reforçando a ideia de cultura gerencial no âmbito da administração.

O conceito de eficiência, que permeia todo o texto do Plano Diretor, foi empregado no sentido de “necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário”.⁹ Em outras palavras, a eficiência estaria relacionada com a “busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público”.¹⁰ Portanto, o princípio da eficiência foi positivado pela EC nº 19/1998 com o propósito de deixar claro que o Estado brasileiro deveria ser mais eficiente, isto é, produzir mais e melhores serviços públicos a custos menores (eficiência produtiva). Essas foram as motivações e o quadro teórico utilizado pelo *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado* e que fundamentaram a proposta de

III — A eficiência administrativa.

[...]

Art. 116. Ao Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) incumbe:

I — Cuidar dos assuntos referentes ao pessoal civil da União, adotando medidas visando ao seu aprimoramento e maior eficiência.

⁶ BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995. p. 17. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2017.

⁷ Ibid., p. 10.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid., p. 21.

¹⁰ Ibid., p. 54.

emenda constitucional apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 886, de 23 de agosto de 1995, que veio a se tornar a EC nº 19/1998.

Na Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995, o aumento da eficiência estatal é apresentado como essencial à superação da crise fiscal e ao revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas públicas. A incorporação do princípio da eficiência no texto constitucional é justificada expressamente pela necessidade de o aparelho do Estado “se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviço à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte”. O constituinte, ao aprovar a inclusão do princípio da eficiência no texto constitucional, o fez, portanto, com o intuito de promover a ampliação dos serviços públicos ao cidadão e a oferta de serviços de melhor qualidade, em um contexto de recursos escassos e de ilimitadas necessidades sociais.

No entanto, embora o constituinte tenha partido expressamente do conceito de eficiência produtiva para insculpir o princípio da eficiência na Constituição, nada garante que, ao decidir controvérsias, o Judiciário o esteja aplicando dessa forma, pois, como já dito, “a lei, uma vez editada, adquire vida própria”.¹¹ A liberdade com que o Judiciário trata o direito positivo é ainda maior quando se trata de princípios, categoria jurídica de conteúdo indeterminado que depende de construção jurisprudencial para ter algum significado prático.^{12,13} A pergunta que se pretende responder com a presente

¹¹ POLETTI, R. *Introdução ao direito*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 288. Mello corrobora tal afirmação quando trata da interpretação histórica, ocasião em que ressalta o fato de o STF atribuir maior relevância a um suposto espírito da lei (*mens legis*) que à intenção do legislador (*mens legislatoris*). Ainda que seja altamente questionável que uma lei tenha um “espírito” que não seja o objetivo original do legislador. MELLO, P. P. C. *Nos bastidores do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 30.

¹² Para Mello, “os recursos interpretativos legalistas são insuficientes para solucionar parte relevante dos problemas enfrentados pelos intérpretes da Constituição, como o preenchimento de conceitos jurídicos indeterminados”. P. P. C. Mello, *Nos bastidores do STF*, op. cit., p. 2. No mesmo sentido, Gico Jr. afirma que, na presença de indeterminação jurídica, em função da vedação ao *non liquet*, o intérprete tem a obrigação legal (art. 140/CPC) de atribuir sentido à norma, criando direito (“[o] juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico”). GICO JUNIOR, I. T. *Hermenêutica das escolhas e a função legislativa do Judiciário*. *Mimeo*, 2017. p. 2.

¹³ Nesse sentido, ao fazer referência aos conceitos jurídicos indeterminados da boa-fé e da negligência, Gico Junior afirma que seus “significados precisam ser construídos pelo magistrado no caso concreto”. Segundo ele, “os referidos dispositivos legais não constituem regras de comportamento, mas padrões de julgamento a serem construídos pelo Judiciário”.

pesquisa é, pois: como o STF está articulando e aplicando o princípio da eficiência?

Nossa resposta está estruturada da seguinte forma. Além dessa introdução, na seção 2 detalharemos a metodologia de análise da jurisprudência do STF adotada. Na seção 3, apresentaremos os primeiros resultados do ponto de vista quantitativo, que nos permitirão identificar o grupo de casos mais significativos para a análise qualitativa, que ocorrerá na seção 4. Nossas conclusões são apresentadas em seguida, na seção 5.

2. Metodologia

Apesar de ser uma pesquisa jurídica, sendo este um trabalho de cunho eminentemente empírico, convém iniciar explicitando o corte epistemológico da pesquisa e justificá-lo. Restringimos nosso universo de investigação à jurisprudência do STF, pois, nos termos do art. 102 da Constituição Federal, compete a ele a guarda da Constituição, ou seja, cabe à Suprema Corte fazer cumprir o texto constitucional e dar a última palavra no que diz respeito à sua interpretação. Ademais, de acordo com o disposto no §2º do referido artigo, as decisões definitivas de mérito por ele proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade possuem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante para os demais órgãos do Poder Judiciário e para a administração pública direta e indireta, tanto na esfera federal como no âmbito estadual e municipal.¹⁴

Em decorrência desses dispositivos constitucionais e de outras normas previstas na legislação processual infraconstitucional,¹⁵ resta evidente que a existência de decisão do STF sobre a matéria não apenas terá o condão de

Em razão de sua indeterminação semântica, o mesmo raciocínio se aplica também ao princípio da eficiência. GICO JUNIOR, I. T. O capital jurídico e o ciclo da litigância. *Revista Direito GV*, v. 9, p. 446, jul./dez. 2013.

¹⁴ Também os enunciados de súmula vinculante editados pelo STF, conforme disposto no art. 2º, da Lei nº 11.417/2006, têm efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

¹⁵ Nos termos do art. 927 do Novo CPC (Lei nº 13.105/2015), não apenas as decisões proferidas em controle concentrado, mas também as teses firmadas em repercussão geral passaram a produzir efeitos vinculantes, de observância obrigatória apenas para o Judiciário. Ressalte-se que o art. 988, com redação dada pela Lei nº 13.256/2016, dispõe que caberá reclamação para garantir a observância: i) de súmula vinculante editada pelo STF; ii) de decisão proferida pelo STF em controle concentrado; e iii) de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas.

estabelecer a extensão semântica do princípio da eficiência, mas também conformará a aplicação desse princípio pelos demais órgãos estatais, incluindo os tribunais federais e as cortes de contas. Nesse contexto, o recorte proposto se mostra adequado tanto em razão da competência do STF como pela relevância e impacto de suas decisões.

Uma vez definido o órgão a ser pesquisado (STF), utilizamos o mecanismo de busca disponibilizado no portal do próprio Tribunal (www.stf.jus.br) para mapear as ocorrências do termo “eficiência” nos julgados. Adotamos como recorte temporal as decisões proferidas pela Corte entre 6 de julho de 1950 e 30 de abril de 2017.¹⁶ O ano-base de 1950 foi utilizado porque é o limite inferior do mecanismo de busca do site do próprio STF. Além disso, considerando-se que o princípio da eficiência só foi positivado na Constituição em 1998, o recorte temporal é mais do que suficiente para revelar eventual evolução histórica de seu uso e a prática atual.

Primeira etapa: levantamento do universo. Considerando-se que poderia haver alguma discussão prévia do conceito de eficiência mesmo antes de sua positivação como princípio da administração pública, optamos por realizar a pesquisa booleana¹⁷ usando o termo “eficiência”, limitada até 30/4/2017, e não apenas “princípio da eficiência”, o que nos retornou 199 *ocorrências de acórdãos*. A totalidade do universo foi, então, tabulada com as seguintes informações: classe processual, número do processo, estado de origem, partes, relator, Pleno/Turma julgadora, decisão (deferido, indeferido ou parcialmente deferido), tipo de decisão (unânime ou por maioria), data da decisão e data da publicação.

Segunda etapa: classificação e depuração das amostras. Uma vez tabulado todo o universo de casos, passamos a realizar uma depuração preliminar dos dados, para classificação das amostras, por meio da leitura das ementas de cada caso e busca eletrônica da expressão “eficiência” ou “princípio da eficiência” no

¹⁶ É importante ressaltar que, dada a prática do STF de não publicar imediatamente os seus julgados, é possível que alguma outra ocorrência surja posteriormente, pois isso ocorreu durante a elaboração do próprio artigo. Após encerrado o momento de levantamento de dados, em 8/7/2017 foram identificadas novas três ocorrências que, apesar de julgadas durante o recorte temporal, só foram publicadas após o período, às vezes com quase um ano de diferença.

¹⁷ O adjetivo “booleano” é originado do nome George Boole (1845-64), matemático autodidata que desenvolveu pela primeira vez um sistema de lógica algébrica. O uso de operadores de pesquisa booleanos, como “e”, “ou” ou “não” auxiliam a pesquisa em bases de dados, refinando os resultados. CRATO, N. *Passeio aleatório pela ciência do dia a dia*. São Paulo: Livraria da Física, 2009. p. 73-74.

relatório e nos votos.¹⁸ As amostras foram, então, classificadas utilizando os seguintes critérios: (i) ementa menciona termos; (ii) votos mencionam termos; (iii) debate sobre os termos nos votos; (iv) divergência de entendimento; e (v) outros conceitos relacionados com a ideia de eficiência.

Após a revisão do universo de 199 casos, foram identificados 13 *casos de falsos positivos*, em que, na realidade, a palavra eficiência não foi localizada em qualquer parte do inteiro teor do acórdão. Em três deles foi encontrada a palavra “deficiência”,¹⁹ em um acórdão a palavra “eficiência” aparece apenas como parte do título de uma obra citada,²⁰ e os outros nove²¹ são provavelmente erros de indexação. O universo foi, então, reduzido para 186 ocorrências. Dentro desse universo, a palavra “eficiência” apareceu em apenas 20,97% das ementas, isto é, em 39 casos, mas o termo foi utilizado no corpo do acórdão ao menos uma vez em todo o universo.

Após a exclusão dos falsos positivos, partiu-se para uma depuração das amostras por meio da classificação preliminar de cada uma das ocorrências de acordo com a efetiva utilização do conceito de eficiência na fundamentação de cada caso, segundo os seguintes critérios:

Tabela 1
Classificação das amostras por relevância

Categoria	Critério
1	Ao menos um voto discute ao menos um aspecto do conteúdo do conceito de eficiência ou do princípio da eficiência.
2	Ao menos um voto usa o conceito de eficiência ou do princípio da eficiência como parte da fundamentação, mas nenhum voto discute seu conteúdo.
3	O “princípio da eficiência” é listado juntamente com outros princípios do art. 37, <i>caput</i> , da CF, mas sem articulação.
4	Ao menos um voto menciona eficiência ou princípio da eficiência de forma pontual e não relevante para a fundamentação.

¹⁸ Nos casos em que a digitalização era antiga e não era possível fazer a busca eletrônica, foi realizada a leitura integral do acórdão.

¹⁹ HC 85691/PE, AGR AI 247810/RS e RHC 53771/PR.

²⁰ RE 602347/MG

²¹ AGR AI 69756/SP, AI 16100/DF, RE 18041/MG, HC 61584/MG, RHC 61703/SC, HC 63250/SP, AGR AI 152282/S, RHC 83990/MG e AGR AI 525336/SP.

Terceira etapa: análise qualitativa dos acórdãos relevantes. A terceira etapa consistiu na leitura integral dos acórdãos enquadrados como de relevância 1 e 2 para uma compreensão mais abrangente e detalhada de como o STF teria articulado e empregado o conceito de eficiência e o princípio da eficiência em suas decisões. A revisão detalhada nessa etapa permitiu o refinamento da classificação dos casos de acordo com sua relevância, e os casos de relevância 1 foram aqueles sobre os quais foram realizadas as análises qualitativas na seção 4 adiante.

Os resultados das etapas descritas anteriormente são apresentados nas seções seguintes.

3. Análise quantitativa dos resultados

Uma simples pesquisa na base de dados do STF com o termo “princípio” até 30 de abril de 2017, data-limite da pesquisa jurisprudencial, demonstrou haver ao menos 19.789 acórdãos que mencionam algum princípio. Desses, menos de 0,1% (0,094%) menciona a palavra eficiência, isto é, 186 ocorrências. Ainda assim, é de se esperar que, após quase 20 anos da promulgação da EC nº 19/1998, em ao menos um caso, o conteúdo e os limites do princípio da eficiência tenham sido expostos e/ou debatidos.

Com base nos dados tabulados nas etapas 2 e 3, temos o seguinte resumo agregado dos casos:²²

Tabela 2
Resumo agregado dos resultados

Termos de pesquisa: “eficiência” e/ou “princípio da eficiência”	Sim	Não
Termos mencionados na ementa	39	147
Termos mencionados em um ou mais votos	176	10
Há debate sobre o significado dos termos nos votos	0	186
Há entendimentos divergentes sobre o significado dos termos	0	186

Como se pode ver, a palavra eficiência aparece em apenas 39 ementas (cerca de 20% do nosso universo). O pequeno número de ocorrências em

²² Para dados completos, ver anexo I.

ementas pode ser interpretado como uma baixa relevância do conceito, em geral, na jurisprudência do STF.

No entanto, mais significativo ainda é o fato de não se ter encontrado um único caso em que os ministros tenham efetivamente debatido o conteúdo do princípio da eficiência, quiçá divergido sobre seu significado. Nossa expectativa inicial era de que em ao menos alguns casos o princípio tivesse sido debatido, mas os dados frustraram essa expectativa e a verdade é que apesar de o STF ter aplicado intuitivamente o princípio da eficiência como fundamento em alguns casos (ver seção 4 adiante), sua articulação jurídica ainda é bastante atécnica e, às vezes, contraditória.

A ausência de uma maior articulação técnica do conteúdo do princípio da eficiência pelo STF se reflete no quantitativo das categorias por relevância, como se pode ver na tabela 3.²³

Tabela 3
Resultados por categoria

Categoria	Quantidade de Registros
1	7
2	30
3	19
4	130

É digno de nota que, apesar de a palavra “eficiência” constar de 100% do universo de 186 casos considerados, em apenas aproximadamente 20% a ideia de eficiência ou o princípio da eficiência fez parte da fundamentação do acórdão, isto é, há apenas 37 ocorrências classificadas por relevância como categorias 1 ou 2.²⁴ Dessas 37 ocorrências em que a eficiência faz parte da fundamentação, em 30 casos o princípio da eficiência é apenas mencionado, sem qualquer discussão ou articulação de seu conteúdo (categoria 2). Trata-se, portanto, apenas de um argumento puramente retórico sem maior relevância prática. Por outro lado, somente em 3,7% dos resultados, isto é, em apenas

²³ Para dados completos, ver anexo II.

²⁴ Para dados completos, ver anexo II.

sete acórdãos, o conteúdo do princípio foi minimamente exposto. Dada a importância desses casos, todos eles serão analisados em detalhes na seção 4.

Além disso, é interessante notar que todas as 38 ocorrências anteriores a 1998, isto é, antes da EC nº 19/1998, foram classificadas como categoria 4, logo, sem nenhuma relevância conceitual. Nesses casos, o termo eficiência aparece de forma pontual, relacionado, por exemplo, com a eficiência das forças armadas, dos serviços judiciários e de autoridades públicas. Destaque-se que em 20 desses acórdãos o indexador veio associado à eficiência da defesa, e 17 dessas decisões foram proferidas em sede de *habeas corpus* ou recurso em *habeas corpus*. Já os 37 acórdãos classificados nas categorias 1 e 2, isto é, mais relevantes, são todos posteriores a 2002, e os 19 acórdãos classificados na categoria 3 são posteriores a 2000. Como se pode ver, *antes de 1998, o STF não utilizava o princípio da eficiência como fundamento para suas decisões*.

Dentro do universo de 186 casos, foi possível identificar ao menos 20 casos²⁵ nos quais outras ideias foram associadas ao conceito de eficiência, o que nos permite indagar se os ministros do STF possuem clareza acerca do que seja eficiência ou se, na prática, usam o termo de forma atécnica, misturando-o a outros conceitos, como economicidade (cinco ocorrências),²⁶ celeridade processual (quatro ocorrências),²⁷ simplificação,²⁸ racionalização,²⁹ flexibilidade³⁰ e produtividade³¹ (duas ocorrências cada). Apesar do uso dessas noções acessórias associadas à palavra eficiência, em nenhum caso o STF efetivamente disse que os termos são sinônimos ou definiu a relação entre eles.

Enfim, os resultados permitem afirmar, com base apenas na análise quantitativa, que embora reconhecido pela doutrina como princípio implícito antes da EC nº 19/1998, o princípio da eficiência só passou a ser invocado pelo STF após o advento da referida emenda. Os acórdãos anteriores a 1998 que mencionam o termo eficiência o fazem de forma pontual, sem articular o conceito para fins de fundamentação da decisão (Categoria 4).

Além disso, não houve, até o momento, debates ou divergência entre os ministros nos acórdãos que se valeram do princípio da eficiência como parte da fundamentação da decisão. Talvez por isso, das poucas vezes em

²⁵ Para dados completos, ver anexo III.

²⁶ ADI 1851/AL, RE 593849/MG, RCL (Cump. Sent) 1728/DF, ADI 1842/RJ e RE 837311/PI.

²⁷ RE 193503/SP, RE 293246/RS, RE 210029/RS, AC ED-ED-ED-AgR 3923/RS.

²⁸ RE 193503/SP e ADI 4333/DF.

²⁹ RE 631240/MG e ADI 3943/DF.

³⁰ RE 789874/DF e ADI 1923/DF.

³¹ HC 44074/DF (2ª julg.) e Ext. AI 272.

que a eficiência é usada na fundamentação dos votos, há um uso atécnico e leigo do termo associado a várias outras noções. Todavia, a intuição de que se trata de uma questão de eficiência produtiva pode ser extraída da lógica das referidas decisões, ainda quando a articulação é contraditória. Essas conclusões ficarão ainda mais claras após uma análise qualitativa detalhada dos julgamentos considerados de Categoria 1, que demonstrará que o STF vem se esforçando para aplicar e articular o princípio da eficiência, mas ainda sem uma sofisticação teórica adequada.

4. Análise qualitativa

Nesta seção, apresentaremos os casos em que o princípio da eficiência foi utilizado como fundamentação pelo STF e nos quais o seu conteúdo foi minimamente discutido para procedermos a uma análise crítica e tentarmos extrair de tais decisões uma regra jurídica decorrente do princípio da eficiência e, portanto, uma forma de torná-lo operacionalizável. As decisões serão apresentadas por ordem cronológica da data do julgamento e não da propositura da ação ou da interposição do recurso.

4.1 ADC nº 12-MC / DF (2006)

Em 2 de fevereiro de 2006, a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), então representada pelo advogado Luís Roberto Barroso, ajuizou uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) perante o STF para ver declarada a constitucionalidade da Resolução nº 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que “disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário”. A ADC nº 12 foi distribuída ao ministro relator Carlos Ayres Britto e seus fundamentos eram, em síntese: (i) a competência do CNJ de zelar pela observância do art. 37 da CF; (ii) a vedação ao nepotismo supostamente decorrente dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa; (iii) a subordinação do poder público à CF; e (iv) a não violação do princípio da separação dos poderes.

De início, no contexto de estabelecimento da extensão da competência regulatória do CNJ em relação aos Tribunais de Contas (art. 103-B, §4º,

inc. II, da CF), o ministro relator declarou que a competência do primeiro não esvaziava a competência destes, quando se cuidar “da aplicação de lei em tema de fiscalização ‘contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial’, mais aquelas densificadoras dos princípios da ‘economicidade’, ‘eficácia e eficiência’ das respectivas gestões” (grifo nosso, STF, Acórdão ADC nº 12-MC, p. 30). No âmbito fiscalizatório, portanto, o ministro tratou como princípios diversos a economicidade, a eficiência e a eficácia, todavia, sem lhes atribuir conteúdo próprio.

Mais adiante, o ministro relator faz um esforço para diferenciar o conteúdo dos princípios da impessoalidade, eficiência e igualdade em caso de nepotismo (STF, Acórdão ADC nº 12-MC, p. 33-36), concluindo que — do ponto de vista da eficiência — é mais difícil cobrar do servidor público um comprometimento com o trabalho se a relação for “praticada [...] num ambiente de projeção do doméstico na intimidade das repartições estatais”, especialmente pela falta de isenção na avaliação de um parente e da dificuldade de puni-lo em caso de falta, ou seja, pela “*paroquial* fusão do ambiente caseiro com o espaço público” (STF, Acórdão ADC nº 12-MC, p. 36). Por outro lado, entendeu que, apesar de o princípio da moralidade ser diverso, sua violação decorreria da violação de um dos três princípios já enunciados (STF, Acórdão ADC nº 12-MC, p. 37).

Do voto do ministro relator percebe-se, portanto, uma ideia preliminar, quase intuitiva, mas ainda leiga e não técnica, do que significaria eficiência do ponto de vista jurídico. Como servidores contratados por nepotismo poderiam não prestar adequadamente os serviços para que foram contratados e os mecanismos de controle e gestão seriam enfraquecidos pela relação pessoal, tal contratação seria ineficiente, logo, violaria o princípio da eficiência (razão pela qual a proibição da Resolução nº 7/2005 seria constitucional).

Já o ministro Cezar Peluso, apesar de reconhecer que: (i) o nepotismo “frustra a escolha dos mais competentes”; (ii) a matéria teria “relação direta com a eficiência da administração pública”; e (iii) poderia ser “discutida à luz de vários princípios constitucionais” (STF, Acórdão ADC nº 12 MC, p. 58), optou por analisá-la apenas sob o enfoque do princípio da impessoalidade. Todavia, ao fazê-lo, o ministro reconhece sua dificuldade em articular os vários princípios, inclusive o próprio princípio da impessoalidade e, surpreendentemente, nega o texto constitucional ao afirmar que o princípio da eficiência não seria um princípio (STF, Acórdão ADC nº 12 MC, p. 59 e 60), *in verbis*:

Registram-se dificuldades teóricas de conceituar e identificar esse princípio, 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.**

[No entanto,] o princípio da impessoalidade está ligado à ideia de eficiência, porque constitui condição ou requisito indispensável da eficiência operacional da administração pública.

Em verdade, mesmo na discussão do princípio da impessoalidade toda a argumentação do ministro Peluso utiliza expressamente a ideia de eficiência, pois a eficiência pública exigiria a contratação dos servidores mais competentes, isto é, aqueles mais aptos a gerar mais valor pelo salário que recebem e, portanto, melhores serviços públicos. Nesse sentido, nossa interpretação da recusa do ministro Peluso de reconhecer a natureza principiológica do princípio da eficiência (apesar do texto constitucional expreso) tem mais a ver com seu desconhecimento teórico sobre o que ele poderia significar do que uma questão valorativa propriamente dita.

De qualquer forma, a liminar foi concedida pela maioria dos ministros (vencido apenas o ministro Marco Aurélio) e nenhum outro ministro usou o princípio da eficiência como fundamento em seus respectivos votos.

Já em 20 de agosto de 2008, quando do julgamento do mérito da ADC nº 12 pelo Pleno do STF, o princípio da eficiência constou expressamente como fundamento da decisão (STF, Acórdão ADC nº 12, Ementa, p. 1-2). Ele foi, também, mencionado pelo ministro Ricardo Lewandowski (STF, Acórdão ADC nº 12, p. 24), ao lado dos princípios da moralidade e impessoalidade, ocasião em que o ministro fez referência ao voto que viria a proferir no RE nº 579.951, cujo julgamento seria realizado na mesma sessão e cujo conteúdo é discutido a seguir, na seção 4.2.

Embora reste claro, no âmbito da ADC nº 12-MC, que o tema nepotismo está diretamente associado à eficiência na administração pública, não houve no acórdão um adensamento do conceito de eficiência. Em um primeiro momento, a Corte parece distinguir os conceitos de economicidade, eficiência e eficácia, bem como o princípio da eficiência dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e igualdade, mas em que medida e em que

extensão não se sabe. O uso da ideia de eficiência ainda é atécnico e leigo, sendo mais uma intuição do que um conceito propriamente dito.

Não obstante, da fundamentação dos votos é possível argumentar que, ao menos intuitivamente, o princípio está intimamente ligado à ideia de *produtividade (eficiência produtiva)*, no exato mesmo sentido utilizado como motivação pelo constituinte para a inserção do princípio da eficiência pela EC nº 19/1998, ainda que não seja possível derivar uma regra jurídica da articulação do princípio tal como utilizado pela Corte neste caso.

4.2 RE nº 579.951-4/RN (2008)

Em 3 de março de 2008, o Ministério Público do Rio Grande do Norte interpôs o Recurso Extraordinário nº 579.951-4/RN, no âmbito da Ação Civil Pública nº 108.07.001018-4, Rio Grande do Norte, em face do município de Água Nova et al., para ver anulado ato administrativo de nomeação e posse de Elias Raimundo de Souza e Francisco Souza Nascimento, por violação dos princípios da impessoalidade, eficiência, igualdade, moralidade e supremacia do interesse público em virtude de nepotismo. Note-se que, enquanto a ADC nº 12 versava sobre uma resolução do CNJ no âmbito do Poder Judiciário (ver seção 4.1 anterior), o RE nº 579.951-4/RN invocava expressamente os referidos princípios como proibitivos constitucionais diretos da prática de nepotismo no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, sem a necessidade de lei específica.

Em 19 de abril de 2008, o Pleno reconheceu a repercussão geral da questão constitucional suscitada e, em 20 de agosto do mesmo ano, julgou o mérito do RE nº 579.951-4/RN na mesma sessão em que apreciou a ADC nº 12.

Assim como o ministro Ayres Britto na ADC nº 12-MC, aqui também o ministro relator Ricardo Lewandowski tentou construir um conteúdo próprio para o princípio da eficiência. O relator começa afirmando que a contratação de parentes ineptos para o trabalho e despreparados para as funções que exercem violaria o princípio da eficiência, o que caracterizaria um desvio de finalidade, claramente confundindo ambas as categorias jurídicas (STF, Acórdão RE nº 579.951-4/RN, p. 1.893).

Curiosamente, para respaldar sua posição contra o nepotismo, o relator invoca julgado do ministro Celso de Mello na ADI nº 1.521/RS, cujo trecho citado sustenta posição semelhante contra o nepotismo, mas sem qualquer relação com o princípio da eficiência, tão somente utilizando os princípios

da impessoalidade e da moralidade como fundamentos³² (STF, Acórdão RE nº 579.951-4/RN, p. 1.893), o que demonstra nova confusão teórica entre um e outro princípio por parte do ministro relator. Confusão muito semelhante à identificada no voto do ministro Cezar Peluso no julgamento da ADC nº 12-MC (ver seção 4.1 anterior).

Justamente em função dessa imprecisão conceitual, o ministro relator afastou o argumento utilizado pelo acórdão atacado pelo RE nº 579.951-4/RN segundo o qual, sem provas de que os parentes empregados por nepotismo estariam desempenhando mal suas funções, não se poderia falar em violação do princípio da eficiência. Para o ministro, não seria uma discussão acerca do desempenho dos envolvidos no trabalho (eficiência), mas sim de como cada um foi selecionado (impessoalidade), o que geraria “a presunção de dano à sociedade como um todo” (STF, Acórdão nº RE 579.951-4/RN, p. 1.898). Como se pode ver, é possível perceber uma confusão conceitual entre o que seria eficiente *versus* o que seria impessoal ou mesmo imoral.

A impressão de que o ministro relator não possui uma definição clara de eficiência é reafirmada pelo uso que faz da doutrina de Odete Medauar que, ao invés de dizer o que é eficiência, limita-se a dizer o que não é, ao afirmar que “contrapõe-se a lentidão, o descaso, a negligência, a omissão, características habituais da Administração Pública brasileira” (STF, Acórdão RE nº 579.951-4/RN, p. 1.899). Essa definição por oposição, no entanto, é bastante vaga e insuficiente para tornar o princípio da eficiência uma categoria jurídica operacionalizável, ainda que dela se possa inferir uma preocupação com a agilidade do serviço e com a boa gestão dos recursos públicos.³³

Como a definição e/ou extensão do princípio da eficiência não constou dos debates que se seguiram para a resolução do caso, o RE nº 579.951-4/RN também não foi suficiente para nos auxiliar a extrair do princípio uma regra de conduta que sirva de orientação em casos futuros, isto é, não sabemos ainda o conteúdo jurídico do princípio da eficiência. De qualquer forma, tanto aqui quanto na ADC nº 12-MC, a ideia de eficiência está relacionada, ainda

³² O trecho citado foi o seguinte: “[...] quem tem o poder e a força do Estado em suas mãos, não tem o direito de exercer, em seu próprio benefício, a autoridade que lhe é conferida pelas leis da República. O nepotismo, além de refletir um gesto ilegítimo de dominação patrimonial do Estado, desrespeita os postulados republicanos da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa” (STF, Acórdão RE nº 579.951-4/RN, p. 1.893).

³³ Embora não tenha sido citado no voto, no mesmo parágrafo, Medauar afirma que “o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população”. MEDAUAR, O. *O direito administrativo moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 148.

que vagamente, com a noção de produtividade, e, o que é mais importante, reconheceu-se que os princípios constitucionais são autoaplicáveis, trazendo “em si carga de normatividade apta a produzir efeitos jurídicos” (STF, Acórdão RE nº 579.951-4/RN, p. 1.894), característica que se estende, também, ao princípio da eficiência e reforça a importância de se construir o seu conteúdo jurídico.

4.3 ADI nº 3.386/DF (2011)

Em 10 de janeiro de 2005, o procurador-geral da República ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perante o STF para ver declarada a inconstitucionalidade da expressão “e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística — IBGE”, inserta no art. 2º, inc. III, da Lei nº 8.745/1993, que autorizava a contratação sem concurso público de pesquisadores, por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística. Para o PGR, tal expressão violaria o art. 37, inc. IX da CF.

Em 14 de abril de 2011, o Pleno do STF julgou improcedente a ADI nº 3.386/DF. Nessa ocasião, a ministra relatora Cármen Lúcia invocou o princípio da eficiência para explicar por que não seria interessante para a administração pública contratar funcionários públicos para pesquisas sazonais que não poderiam ser dispensados em seguida, quando não mais necessários. Em seu voto, na tentativa de lhe dar conteúdo, a ministra invocou o *Dicionário Aurélio* para dizer que eficiência significava “ação, força, virtude de produzir um efeito; eficácia” (STF, Acórdão ADI nº 3.386/DF, p. 21-22). Ao fazê-lo, assim como seus predecessores, a ministra relatora acabou por confundir o conceito de eficiência com o de eficácia, que, apesar de intimamente ligados, não se confundem.

Para corroborar sua posição, a ministra relatora também citou Custódio Filho, para quem o princípio da eficiência estaria relacionado com três ideias: prestabilidade (utilidade do serviço ao cidadão), presteza (rapidez na prestação do serviço público) e economicidade (satisfação do cidadão pelo modo menos oneroso possível ao Erário). Para ele, o princípio da eficiência englobaria tanto aspectos que dizem respeito aos procedimentos (presteza, economicidade),

como aos resultados (prestabilidade).³⁴ No entanto, a ministra não utilizou nenhum desses elementos para construir a sua argumentação, tendo apenas feito a citação para reforçar seu ponto.

De qualquer forma, o próprio Custódio Filho reconhece o fato de o termo “eficiência” possuir distintos significados: um sentido leigo, no qual seria sinônimo de eficácia, e um sentido científico, formulado pela economia e pela administração. Daí conclui ser necessário investigar que uso essa expressão “há de receber no âmbito da linguagem jurídica”.³⁵

De acordo com o mesmo *Dicionário Aurélio*, a primeira definição de eficaz é aquilo “[q]ue produz o efeito desejado; que dá bom resultado”.³⁶ Assim, por exemplo, uma política pública será eficaz quando ela alcançar os efeitos desejados pelo legislador ou pelo administrador público. Por outro lado, conforme dito (ver seção 1), o sentido empregado pelo constituinte originário para eficiente é aquilo que aproveita de maneira ótima os recursos disponíveis para a produção, isto é, diz-se que algo é eficiente se produz mais com os mesmos recursos ou se produz o mesmo tanto com menos recursos (eficiência produtiva). Assim, uma política pública será eficiente se ela não apenas alcançar os fins a que se propõe, isto é, se ela for eficaz, mas também e necessariamente se o fizer de forma a maximizar os seus efeitos, dados os recursos disponíveis (eficiência). Nesse sentido, *a eficácia será sempre uma condição necessária, mas não suficiente, da eficiência*, logo, toda e qualquer medida eficiente necessariamente será eficaz, mas nem toda medida eficaz será necessariamente eficiente.

Essa definição de eficiência está plenamente consonante com a definição de eficiência produtiva utilizada na ciência econômica³⁷ e pela administração, onde se distinguem claramente os conceitos de eficácia e eficiência. Segundo Chiavenato, enquanto “eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados”, a “eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo”.³⁸ Fica claro, portanto, que o sentido de eficiência utilizado

³⁴ COSTÓDIO FILHO, U. A Emenda Constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na administração pública. *Revista dos Tribunais — Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, a. 7, n. 27, p. 210, abr./jun. 1999.

³⁵ *Ibid.*, p. 211-212.

³⁶ FERREIRA, A. B. D. H. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975 [1965]. p. 500.

³⁷ MANKIW, N. G. *Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001. p. 5; HOVENKAMP, H. *Federal antitrust policy: the law of competition and its practice*. 4. ed. St. Paul. MN: West, 2011. p. 83.

³⁸ CHIAVENATO, I. *Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 70.

pelo constituinte originário na EC nº 19/1998 é o conceito científico de eficiência, isto é, aquele utilizado no âmbito da economia, na administração ou mesmo na física. *A eficácia é relacionada com o alcance dos objetivos (fins), enquanto a eficiência se preocupa com os mecanismos utilizados para atingir tais objetivos (meios).*

Um exemplo pode esclarecer a diferença conceitual. Suponha que haja uma política pública que determine a eliminação do analfabetismo infantil em uma determinada municipalidade. A população do município é estável há anos e 60 crianças precisam ser atendidas por ano para todas serem alfabetizadas. Se o prefeito construísse duas escolas com capacidade para 50 alunos cada, certamente essa política seria eficaz, pois todas as 60 crianças seriam devidamente alfabetizadas a cada ano. Trata-se, portanto, de uma política eficaz. Por outro lado, o prefeito poderia construir uma única escola para 60 alunos, consumindo menos recursos do orçamento municipal, quando comparado com a construção de duas escolas com capacidade para 50 alunos cada. Nessa hipótese, as mesmas 60 crianças seriam alfabetizadas anualmente, logo, essa seria uma política igualmente eficaz. No entanto, o gasto público com a construção de duas escolas é muito maior do que a construção de uma única escola e, portanto, a construção de uma única escola é mais eficiente que a construção de duas. Apesar de ambas as escolhas públicas serem igualmente eficazes, a segunda alcança o mesmo resultado desejado que a primeira, mas gastando menos. *Ergo*, ela é mais eficiente.

Trazendo a diferença de conceitos para o caso discutido no âmbito da ADI nº 3.386/DF, pode-se argumentar que, apesar da confusão conceitual, o uso do princípio da eficiência feito pelo STF foi correto e que ele é compatível com a definição técnica de eficiência e não de eficácia. Note-se que, caso o IBGE contratasse todos os seus pesquisadores por concurso público e eles se tornassem servidores públicos, como desejava o PGR, o Instituto continuaria sendo capaz de realizar suas pesquisas estatísticas nos períodos necessários, isto é, tal política pública seria eficaz.³⁹ Todavia, e esse foi o fundamento utilizado pela ministra relatora, o IBGE poderia realizar as mesmas pesquisas estatísticas a custos menores se seus pesquisadores sazonais não fossem servidores públicos e pudessem ser demitidos após a necessidade

³⁹ Partindo-se do pressuposto de que o IBGE teria orçamento disponível para contratar todos os pesquisadores coletores de dados como servidores públicos ou como temporários. Caso esse pressuposto seja falso, então, a contratação de pesquisadores por concurso também seria ineficaz, pois impediria o IBGE de realizar seu fim precípuo que é realizar pesquisas estatísticas para informar políticas públicas.

temporária. Em outras palavras, a contratação de pesquisadores temporários seria tão eficaz quanto a contratação por concurso público, mas os custos dos temporários seriam muito menores, logo, seria a opção mais eficiente e, portanto, o dispositivo legal impugnado era constitucional por ser compatível com o princípio da eficiência, como decidiu o STF.

Dessa forma, não obstante o STF tenha atecnicamente articulado os termos eficácia e eficiência como sinônimos, o seu emprego (*rationale*) foi preciso ao reconhecer que os escassos recursos públicos não deveriam ser desperdiçados na contratação de custosos servidores públicos pesquisadores quando pesquisadores temporários e sazonais atenderiam de igual forma a um menor custo. Reconheceu-se, portanto, que é mais eficiente contratar coletores de dados temporários sem concurso, razão pela qual a ADI nº 3.386/DF foi julgada improcedente por unanimidade.

4.4 RE nº 631.240/MG (2014)

Em 11 de outubro de 2010, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) interpôs o Recurso Extraordinário nº 631.240/MG, no âmbito da Ação Ordinária Civil nº 2008.01.99.058977-3, Minas Gerais, em face de Marlene Araújo dos Santos, contra acórdão do TRF da 1ª Região que determinou que “a não postulação administrativa do benefício [previdenciário] não impede a propositura da ação judicial” (STF, Acórdão RE nº 631.240, p. 4).

Na origem, cuida-se de ação em que se busca a concessão de aposentadoria rural por idade, proposta por segurada que alega ser diarista e que não formulou prévio requerimento administrativo. O Juízo de Direito da Comarca de Teófilo Otoni (MG) proferiu sentença que extinguiu o feito sem resolução de mérito, por entender que a ausência de pretensão resistida descaracterizaria o interesse de agir. Tal sentença foi anulada pelo acórdão recorrido, sob o argumento de que exigir o prévio requerimento administrativo violaria o “preceito constitucional da livre acessibilidade ao Poder Judiciário” (STF, Acórdão RE nº 631.240, p. 5).

Em 10 de dezembro de 2010, o Pleno do STF reconheceu a repercussão geral da questão e, em 3 de setembro de 2014, o STF, por maioria, no sentido do voto do ministro relator, acabou por firmar entendimento de que não é possível requerer o benefício previdenciário diretamente em juízo. É indispensável que ele seja postulado administrativamente e, se não for deferido ou não houver uma resposta a tempo e hora, seria possível ir a juízo.

O conteúdo do princípio da eficiência não foi debatido pelos ministros neste caso, mas foi utilizado uma vez pelo ministro relator em sua discussão acerca do conceito processual de interesse de agir (STF, Acórdão RE nº 631.240, Voto do relator, p. 4):

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*. [grifos nossos]

Essa passagem tem dois pontos importantes. Primeiro, assim como dito na ADC nº 12 — MC (ver seção 4.1), foi reconhecida a diferença entre o princípio da economicidade e o da eficiência. Segundo, o STF reconheceu expressamente que diante da escassez de recursos públicos, inclusive do próprio Judiciário, é preciso racionalizar o direito, isto é, é preciso se adotarem regras que sejam eficientes. Eficientes no alcance das políticas públicas (eficiência produtiva) e eficientes na alocação desses escassos recursos (eficiência alocativa) para que, assim, evitem-se desperdícios de recursos. Resta claro, portanto, que o STF vem tentando construir um significado para o princípio da eficiência, mas a falta de conceitos técnicos claros parece ter sido um empecilho até o momento, prevalecendo um uso quase intuitivo do princípio na casuística.

4.5 ADI nº 1.923/DF (2015)

Em 1º de dezembro de 1998, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizaram a ADI nº 1.923/DF para ver declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 9.637/1998 e do inciso XXIV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, que preveem e regulam a qualificação de entidades de direito privado como organizações sociais (OS). A inconstitucionalidade decorreria do fato de tais leis supostamente estarem transferindo atividades desenvolvidas por autarquias e fundações de direito público para entidades de direito privado, financiadas com recursos públicos.

Em 5 de agosto de 1999, o STF iniciou o julgamento do pedido de medida cautelar. Como identificado pelo voto do ministro Ilmar Galvão, quando do

julgamento da medida cautelar, a Presidência do Congresso Nacional justificou a referida lei com base na crença de que (STF, Acórdão ADI nº 1.923 — MC, p. 105):

[...] as organizações sociais constituem uma das ações mais inovadoras e de maior relevância, *no sentido de aprimorar o funcionamento do Estado, propiciando-lhe uma atuação eficiente e livre de vícios*, inserindo-se a iniciativa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que prevê a absorção pelas referidas entidades, de natureza privada e sem fins lucrativos, dos serviços públicos sociais não exclusivos, *com eliminação das causas da deficiência de sua prestação por parte da máquina administrativa, como o notório mau uso do dinheiro público, as falhas de gestão, o agigantamento das atividades-meio em detrimento das atividades-fim*, empreguismo desnecessário, a burocratização excessiva, além da acomodação de servidores estáveis, *em prejuízo da iniciativa e eficiência na produção de bens*; no que concerne à assistência à saúde e à educação, trata-se de atividades que a Constituição, nos artigos 197/9 e 213, permite sejam prestadas por particulares, inexistindo no Texto Constitucional qualquer norma impeditiva de que mesmo ocorra com a defesa do meio ambiente, a preservação cultural e o acesso à ciência, campos nos quais as chamadas organizações não governamentais, como é notório, têm demonstrado uma participação por vezes mais eficaz que o próprio Estado. [grifos nossos]

Como se pode ver, o Congresso Nacional expressamente utilizou a definição técnica de eficiência para defender a constitucionalidade da lei impugnada, pois a *mens legislatoris* era declaradamente alcançar uma maior eficiência produtiva, isto é, ser capaz de oferecer mais bens e serviços públicos por meio das OSs utilizando o mesmo tanto de recursos públicos ou menos. Tal justificativa reforça nosso argumento de que eficiência produtiva é uma questão de meio e não apenas de eficácia e que esse é o conceito correto a ser empregado quando do manejo do princípio da eficiência.

O ministro Ilmar Galvão também confirmou em seu voto que o Estado não é obrigado a prestar todo e qualquer serviço público diretamente, podendo fazê-lo de maneira indireta, inclusive por meio de OSs, desde que seguidos os preceitos legais e constitucionais, visando a maior eficiência no seu desempenho (STF, Acórdão nº ADI 1.923 — MC, p. 117 a 119, 144), no que

foi seguido pelos ministros Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira e José Carlos Moreira Alves (STF, Acórdão ADI nº 1.923 — MC, p. 120-122).

Na mesma sessão, o então ministro Nelson Jobim pediu vista do caso e o manteve engavetado até 29 de março de 2006, ou seja, por quase sete anos. Quando finalmente proferiu seu voto, o ministro não apenas concordou com os demais ministros, mas também reforçou que a própria lei foi criada no contexto da Reforma Administrativa de 1998 e que “[a] ideia era modernizar a administração pública, criando instrumentos capazes de atender aos fins do Estado e aos interesses da sociedade” (STF, Acórdão ADI nº 1.923 — MC, p. 139 e 142).⁴⁰

Em 1ª de agosto de 2007, o ministro Gilmar Mendes proferiu seu voto-vista fazendo um grande retrospecto da Reforma Administrativa de 1998, contextualizando-a no âmbito da Declaração de Madri, aprovada em 14 de outubro do mesmo ano pelo Conselho Diretor do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), e afirmando que a Reforma do Estado brasileiro se insere em um fenômeno mais amplo de Reforma Gerencial dos Estados latino-americanos (STF, Acórdão ADI nº 1.923 — MC, p. 167 e 168). Assim como o Congresso Nacional, o ministro Gilmar utiliza o conceito técnico de eficiência, compatível com a EC nº 19/1998, e diferencia-o expressamente de eficácia, quando afirma que o Estado brasileiro tornou-se simultaneamente ineficiente e ineficaz (STF, Acórdão nº ADI 1.923 — MC, p. 169):

No Brasil, a redefinição do papel do Estado e sua reconstrução têm importância decisiva em razão de sua *incapacidade para absorver e administrar com eficiência todo o imenso peso das demandas que lhe são dirigidas, sobretudo na área social*. O esgotamento do modelo estatal intervencionista, *a patente ineficácia e ineficiência* de uma administração pública burocrática baseada em um vetusto modelo weberiano, assim como a crise fiscal, todos observados em grande escala na segunda metade da década de oitenta, tornaram imperiosa a reconstrução do Estado brasileiro nos moldes já referidos de um Estado gerencial, capaz

⁴⁰ Na sessão de 29 de março de 2006, o ministro Eros Grau pediu vista e, em 2 de fevereiro de 2007, proferiu voto no sentido de concessão da medida cautelar, no que foi acompanhado pelos ministros Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski (STF, Acórdão ADI 1923 - MC, p. 162), quando o ministro Gilmar Mendes pediu vista. Não houve discussão envolvendo eficiência.

de resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas. [grifos nossos]

Trata-se, portanto, de uma redefinição do papel do Estado, que deixa de ser agente interventor e produtor direto de bens e serviços para se concentrar na função de promotor e regulador do desenvolvimento económico e social.

[...]

Assim, segundo o Plano Diretor, “o Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do Poder de Estado, *a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal*”. [grifos nossos]

É curioso notar que, apesar do reconhecimento da diferença entre o conceito de eficiência e eficácia nesse voto de 2007, o que poderia indicar que, gradativamente, o STF vinha sofisticando a articulação do conceito ao longo do tempo (ver seção 4.1), na prática, o mesmo grau de sofisticação teórica não se fez presente nas decisões posteriores e discutidas nas seções 4.2 a 4.4, pois ainda é possível encontrar nessas decisões alguma confusão conceitual ou imprecisão linguística. De qualquer forma, foi justamente a suposta eficiência decorrente do novo modelo de organização da parceria público-privada que teria motivado a negativa do pedido cautelar (STF, Acórdão ADI nº 1.923 — MC, p. 187):

A Lei nº 9.637/98 institui um programa de publicização de atividades e serviços não exclusivos do Estado — como o ensino, a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico, a proteção e preservação do meio ambiente, a cultura e a saúde —, *transferindo-os para a gestão desburocratizada a cargo de entidades de caráter privado e, portanto, submetendo-os a um regime mais flexível, mais dinâmico, enfim, mais eficiente*. 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 privado. [grifos nossos]

Em 16 de abril de 2015, isto é, quase 20 anos depois da propositura da ação, o STF finalmente se manifestou julgando parcialmente procedente a ADI nº 1.923/DF, mas apenas para lhe dar interpretação conforme à Constituição (STF, Acórdão ADI nº 1.923, p. 146). Nessa substancial decisão, o termo eficiência é mencionado mais de 30 vezes, logo, seria de se esperar que o conceito tivesse sido articulado de forma expressa, o que não ocorreu.

É interessante notar que já na ementa o STF reafirmou que o princípio da eficiência possui força normativa e que deve ser obedecido quando da interpretação das leis: “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 *impressoalidade*, *moralidade*, *publicidade* e *eficiência* (CF, art. 37, *caput*)” (STF, Acórdão ADI nº 1.923, p. 5). Além disso, e essa questão é fundamental, reconheceu-se que diante da escassez de bens e recursos públicos, caso houvesse multiplicidade de pretendentes aos referidos recursos escassos, sua alocação deveria ser para aqueles selecionados por concorrência, em respeito também ao princípio da eficiência (STF, Acórdão nº ADI 1.923, p. 5 e 6). No entanto, ao contrário dos casos discutidos nas seções anteriores, no presente caso, nenhum ministro efetivamente tentou construir ou discutir o conteúdo do princípio da eficiência e/ou como ele deve ser articulado.

O ministro relator Ayres Britto votou pela procedência parcial da ação (STF, Acórdão ADI nº 1.923, p. 46), pois entendeu que a lei deixava ao “isolado alvedrio do administrador” o juízo para laurear ou não determinada organização com o título de organização social, organização essa que, mediante contrato de gestão, passaria, inclusive, a receber recursos públicos sem precisar se submeter a processo de licitação (STF, Acórdão ADI nº 1.923, p. 37). Não obstante, em momento algum o ministro articulou ou explicitou o que entendia por eficiente ou o conteúdo do princípio da eficiência, apenas repetindo como mantra que a discricionariedade concedida pela lei para a escolha das OS violaria “os princípios da legalidade, impressoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade e isonomia” (*e.g.*, STF, Acórdão nº ADI 1.923, p. 43).

Em seu voto-vista, o ministro Luiz Fux reforçou que a discricionariedade administrativa concedida pela lei impugnada não poderia ser exercida pelo administrador em violação aos princípios da administração pública previstos no art. 37 da CF, entre eles, o da eficiência, que possui eficácia normativa própria (STF, Acórdão ADI nº 1.923, p. 68 a 70), mas limita-se a repetir que

o ato administrativo deve ser devidamente motivado e não pode decorrer de desvio de finalidade, sem explicitar o sentido e o alcance do referido princípio.

O ministro Fux também afirmou que as OSs poderiam pagar adicionais aos servidores públicos a ela cedidos desde que tais pagamentos decorressem de recursos próprios das OSs e que não integrassem os vencimentos dos servidores, pois “[e]ntender de modo contrário consubstanciaria, na realidade, a uma verdadeira *autarquização* das organizações sociais, afrontando a própria lógica de eficiência e flexibilidade que inspiram a criação do modelo” (STF, Acórdão ADI nº 1.923, p. 81 e 82). Ao que tudo indica, o ministro parece entender que o modelo autárquico é ineficiente e que, portanto, a mudança de modelo seria eficiente, mas não explica o porquê, nem como chegou a essa conclusão.

Por fim, o Tribunal decidiu, por maioria, julgar parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme a Constituição à Lei nº 9.637/1998 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/1993, incluído pela Lei nº 9.648/1998, de forma que tais dispositivos fossem aplicados com observância aos princípios do *caput* do art. 37.

Chama a atenção o fato de a discussão sobre a eficiência do novo modelo administrativo ter sido muito mais clara e intensa quando do julgamento da medida cautelar do que quando do julgamento do próprio mérito. De um jeito ou de outro, o princípio da eficiência claramente fez parte da fundamentação da decisão de mérito, ainda que não tenha havido um debate direto sobre seu conteúdo e duas conclusões podem ser tiradas: (i) o princípio da eficiência tem força normativa própria e (ii) o conceito de eficiência tal como introduzido pela EC nº 19/1998 é diverso do conceito de eficácia e se relaciona com a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, ainda que haja alguma confusão na casuística.

4.6. RE nº 837.311/PI (2015)

O RE nº 837.311/PI foi interposto pelo estado do Piauí no âmbito do Mandado de Segurança nº 2008.0001.000683-9, Piauí, em face de Eugênia Nogueira do Rego Monteiro Villa et al., contra acórdão do Tribunal de Justiça do Piauí que determinou a contratação de candidatos aprovados em concurso público, mas que estavam em cadastro de reserva, em função de o estado ter realizado novo concurso para as mesmas vagas ainda na vigência do concurso anterior (STF, Acórdão RE nº 837.311, p. 7). Em 15 de setembro de 2014, o

Recurso Extraordinário nº 837.311/PI foi distribuído ao ministro relator Luiz Fux e a repercussão geral da questão foi reconhecida em 21 de novembro de 2014. Em 14 de outubro de 2015, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do relator, negou provimento ao RE nº 837.311/PI, vencidos os ministros Roberto Barroso, Teori Zavascki e Gilmar Mendes.

De acordo com a prática do STF, a ementa traz o princípio da eficiência como um dos fundamentos da decisão, mas sem elaboração explícita e em conjunto com os princípios da boa-fé, moralidade, impessoalidade e da proteção da confiança (STF, Acórdão RE nº 837.311, p. 2). No entanto, algumas conclusões importantes acerca do princípio podem ser extraídas de alguns votos.

O ministro relator Luiz Fux afirmou que os concursos públicos devem ser realizados de maneira a concretizar os diversos princípios da administração pública, inclusive o princípio da eficiência (STF, Acórdão RE nº 837.311, p. 19). Nesse sentido, o cadastro de reserva constituiria um “instrumento de planejamento da Administração que privilegia a gestão eficiente — possibilita o aproveitamento célere e eficiente daqueles já aprovados, sem a necessidade de abertura de novo concurso”, cabendo à administração pública, no âmbito de sua discricionariedade **“avaliar, de forma racional e eficiente, a conveniência e oportunidade de novas convocações durante a validade do certame”** (STF, Acórdão RE nº 837.311, p. 21 e 22). Dessa forma, a discricionariedade administrativa estaria limitada e, portanto, poderia ser controlada em função do princípio da eficiência, além de outros (STF, Acórdão RE nº 837.311, p. 25).

Ao final, o ministro relator concluiu que “[q]uem é aprovado em concurso além das vagas previstas no edital não ostenta um direito subjetivo de ser nomeado, mesmo que aberto novo edital durante a validade do certame” (STF, Acórdão RE nº 837.311, p. 31), mas que, no caso concreto, porque a administração pública revelou “a necessidade de provimento dos cargos durante a validade do primeiro concurso”, os recorridos deveriam ser nomeados (cerca de 20 candidatos) e, portanto, negou provimento ao RE nº 837.311/PI (STF, Acórdão RE nº 837.311, p. 38 e 39).

Note-se que nesse voto, em linha com a evolução da jurisprudência do STF, o ministro Luiz Fux diferenciou celeridade de eficiência, ainda que sem aprofundar no sentido de cada expressão, e utilizou a expressão eficiência no sentido de se obterem maiores retornos com a menor quantidade de recursos possível. Assim como discutido na ADI nº 3.386/DF (ver seção anterior), está claro do caso concreto que tanto a convocação de aprovados do cadastro de reserva quanto a realização de novo concurso seriam igualmente *eficazes* na

seleção de candidatos aptos a atuar como defensores públicos, pois em ambas as hipóteses todos eles teriam sido aprovados em concurso.⁴¹ No entanto, a utilização do cadastro reserva pela administração pública pode ser mais *eficiente*, isto é, alcançar o mesmo resultado a menores custos. Assim, de acordo com o relator, salvo se houver alguma justificativa válida para a sua não utilização, o cadastro de reserva é o mecanismo mais eficiente e que deve prevalecer.

A importância da eficiência na prestação dos serviços públicos foi considerada tamanha que o ministro Edson Fachin, apesar de seguir o voto do relator, fez questão de juntar declaração de voto sobre a questão (STF, Acórdão RE nº 837.311, p. 41). Nela, o ministro afirma que, “sob a perspectiva da funcionalização da atividade administrativa, é preciso que, além da obediência ao princípio da legalidade, seja observada a eficiência exigida pelo art. 37, caput, da Constituição” (STF, Acórdão RE nº 837.311, p. 47). Mais adiante, o ministro Edson Fachin deixa claro que “[a] adequada utilização dos cargos públicos [...] é exigência de eficiência administrativa e de adequado manejo de recursos públicos”, sendo este um direito de “todos os [...] administrados de verem empregados eficientemente os recursos humanos atribuídos pelo legislador ao atendimento de uma finalidade pública” (STF, Acórdão RE nº 837.311, p. 49) e não um direito subjetivo de candidatos em cadastro reserva aprovados em concurso.

Como se pode ver, o ministro Fachin não apenas reforça que o princípio da legalidade e o princípio da eficiência são diversos e devem ser igualmente respeitados pela administração pública, como claramente usa a expressão no sentido técnico de eficiência produtiva, isto é, de maior produção com o emprego de menos recursos. Para que não restem dúvidas acerca do conceito técnico de eficiência empregado pelo ministro, vale lembrar que ele cita Carvalho Filho para quem o núcleo do princípio da eficiência “é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços com presteza, perfeição e rendimento funcional” (STF, Acórdão RE nº 837.311, p. 47). Obviamente, maior produtividade (mais resultados

⁴¹ Obviamente, aqui tomamos como pressuposto que a aprovação em concurso público tal como realizado hoje em dia é suficiente para aferir adequadamente a qualidade dos candidatos aprovados e sua capacidade de desempenhar a função a que se propõem. Não concordamos com esse pressuposto. Entendemos que os concursos públicos de hoje são extremamente falhos na seleção de bons candidatos para cargos públicos, mas essa é uma discussão para outro dia.

ou *output*) com economicidade (menores custos ou *inputs*) é uma forma levemente imprecisa de usar a definição técnica de eficiência produtiva, ou seja, produzir mais, com o mesmo, ou produzir o mesmo, com menos, o que leva à eliminação de desperdícios.

Além de ser perceptível uma gradual sofisticação do STF no uso do conceito técnico de eficiência, do julgamento do RE nº 837.311/PI podemos tirar duas conclusões que se assomam às conclusões retiradas dos casos discutidos anteriormente: (i) há o reconhecimento expresso de que o princípio da eficiência é diverso do princípio da legalidade e que pode ser invocado pelo Judiciário para o controle da discricionariedade administrativa; e (ii) o conceito de eficiência inserto no princípio é o conceito científico de eficiência produtiva, que motivou a EC nº 19/1998 e significa que, na gestão dos escassos recursos públicos, a administração pública deve buscar a eliminação dos desperdícios empregando o mínimo de recursos possível para alcançar a máxima efetividade das políticas públicas, isto é, ser eficiente.

4.7 ADPF nº 190 (2016)

Em 8 de setembro de 2009, o governador do Distrito Federal ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 190/SP (ADPF nº 190/SP) contra os arts. 190, §2º, e 191, §§6º e 7º, da Lei nº 2.614/1997, do município da Estância Hidromineral de Poá, na redação dada pelas Leis nº 3.269/2007 e nº 3.276/2007, que excluía valores da base de cálculo do ISSQN fora das hipóteses previstas em lei complementar nacional.

A ADPF nº 190/SP foi originalmente distribuída ao ministro Joaquim Barbosa, que se aposentou anos depois sem apreciar o pedido cautelar do governador. Em 16 de junho de 2015, ou seja, quase seis anos depois da propositura, a ADPF foi redistribuída ao ministro Edson Fachin que deferiu parcialmente a cautelar requerida em 15 de dezembro do mesmo ano (STF, ADPF nº 190 MC/SP). Ato contínuo, em 18 de dezembro, o ministro relator pediu a inclusão do referendo da medida cautelar em pauta do Tribunal do Pleno. Considerando que a referida medida cautelar foi pautada para julgamento apenas para a sessão de 29 de setembro de 2016, ou seja, quase um ano após a decisão monocrática liminar e sete anos após a propositura da ADPF, o ministro relator decidiu por bem, “[c]om espreque no princípio da eficiência processual”, convolar o julgamento em definitivo (STF, Acórdão ADPF

nº 190, p. 1), seguindo o precedente criado na ADPF nº 378, cujo acórdão foi redigido pelo ministro Luís Roberto Barroso (*DJe* 8.3.2016).

O estudo da ADPF nº 190/SP é interessante para nossos propósitos por duas razões. Primeiro, pelo uso do princípio da eficiência em seu viés processual (art. 8º/CPC). Segundo, pela clara diferenciação entre os conceitos de eficiência e eficácia identificados na discussão que conheceu da ADPF. Em que pese tais questões não resultarem diretamente da aplicação do art. 37 da Constituição Federal, elas demonstram como o STF articula o conceito de eficiência e o de eficácia.

Já no início de seu voto, em sede de preliminares, o ministro relator informa que o conceito de eficiência contido no art. 8º do Código de Processo Civil é o da eficiência produtiva, nos mesmos moldes que o Princípio da Eficiência, *in verbis*: “o art. 8º do CPC/15 preconiza a aplicação do princípio da eficiência processual no âmbito do Poder Judiciário, o que se traduz em poderes de gestão do processo (case management) com o fito de que o modo de obtenção do resultado processual seja o mais proveitoso possível com o menor gasto público” (STF, Acórdão ADPF nº 190, p. 12, grifos nossos). Como se pode ver, mais uma vez a eficiência é articulada no ordenamento jurídico pátrio como a busca pelo resultado processual mais proveitoso possível (produzir mais) ao menor gasto possível (gastar menos), ou seja, como eficiência produtiva.

Nesse sentido, por força do princípio da eficiência na sua vertente processual, podemos afirmar que o magistrado, que é o gestor público dos escassos recursos do Judiciário, deve ser tão eficiente na gestão do processo quanto o administrador público deve sê-lo na gestão da coisa pública. Além disso, tanto o texto do art. 8º do CPC⁴² quanto o do *caput* do art. 37⁴³ da Constituição Federal deixam claro que, do ponto de vista jurídico, não há que se confundir o princípio da eficiência com o princípio da legalidade. Trata-se de conceitos jurídicos diversos, com conteúdos diversos, implicações jurídicas diversas e forças normativas próprias.

Por outro lado, quando da discussão do cabimento da ADPF, o ministro Marco Aurélio discutiu a viabilidade do manejo da ADPF à luz do chamado

⁴² “Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência” (grifo nosso).

⁴³ “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 [...]” (grifo nosso).

princípio da subsidiariedade (STF, Acórdão ADPF nº 190, p. 28), nos termos do §1º do art. 4º da Lei nº 9.882/1999, segundo o qual:

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.
§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental *quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*.

Retomando a discussão da diferença entre eficácia e eficiência realizada na seção 4.3, note-se que aqui a lei claramente informa que o que se convencionou chamar de princípio da subsidiariedade não é princípio, mas uma regra segundo a qual só está autorizado o manejo de uma ADPF se nenhum outro meio processual for eficaz na proteção contra a lesão. Se houver qualquer outro meio capaz de resolver a questão, ainda que menos eficiente, então, não é cabível a ADPF, como sustentou o ministro Marco Aurélio. *Ergo*, a viabilidade de uma ADPF é uma questão de eficácia e não de eficiência. Essa posição foi reforçada pelo voto do ministro Luís Roberto Barroso, que, apesar de reconhecer a viabilidade da ADPF nº 190/SP, afirmou que uma ADPF seria viável apenas quando “não há outra medida judicial à disposição do requerente com aptidão para sanar *com a mesma extensão e eficácia* a lesão imputada à norma[...].” (STF, Acórdão ADPF nº 190, p. 49 e 50, grifo nosso).

Desse caso podemos concluir que: (i) o princípio da eficiência tem conteúdo próprio, diverso do princípio da legalidade, mesmo em seu viés processual; (ii) o conceito jurídico de eficiência coincide com o conceito econômico de eficiência produtiva; e (iii) eficiência não se confunde com eficácia, apesar do uso atécnico identificado em alguns dos julgados anteriores, mas que o STF vem gradualmente fazendo a diferenciação.

5. Conclusões

Conforme demonstrado na seção 1, a intenção do legislador ao incluir o princípio da eficiência no art. 37 da Constituição Federal foi aumentar a eficiência da administração pública, aqui entendida no seu sentido técnico, isto é, no sentido de eficiência produtiva. O objetivo do presente trabalho era averiguar se, após quase 20 anos da EC nº 19/1998, a *mens legislatoris* estava

compatível com a *mens legis* tal como aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, ou seja, qual conteúdo jurídico teria o STF atribuído ao referido princípio.

Os dados levantados na seção 3 indicam que o número de julgamentos no STF que utilizou a palavra “eficiência” corresponde a um universo de menos de 0,1% dos casos julgados em que consta o termo “princípio”, isto é, apenas 186 ocorrências. Dos 186 casos, em apenas aproximadamente 20% a ideia de eficiência ou o princípio da eficiência fez parte da fundamentação do acórdão, ou seja, em 37 ocorrências (Categorias 1 e 2). Dessas ocorrências, em somente 3,7% (sete casos), o conceito de eficiência foi efetivamente discutido ou utilizado expressamente (Categoria 1). A análise quantitativa indica, portanto, que o impacto da inserção do princípio da eficiência na CF na jurisprudência da Corte não foi substancial.

Além disso, considerando-se que não foram identificados casos discutindo eficiência como princípio, anteriores à EC nº 19/1998, podemos afirmar que os dados não corroboram a afirmação de que a eficiência era um princípio reconhecido pelo STF antes da EC nº 19/1998.

Já da análise qualitativa realizada sobre os casos da Categoria 1 (ver seção 4), podemos tirar algumas conclusões. *Primeiro*, o princípio da eficiência não se confunde com os demais princípios da administração pública e possui força normativa própria (autonomia normativa). *Segundo*, o princípio da eficiência pode ser usado para controlar a discricionariedade administrativa. *Terceiro*, apesar de haver alguma confusão conceitual na casuística, o conceito de eficiência inserto no princípio é o conceito científico de eficiência produtiva, que motivou a EC nº 19/1998 e significa que, na gestão dos escassos recursos públicos, a administração pública deve buscar a eliminação dos desperdícios empregando o mínimo de recursos possível para alcançar a máxima efetividade das políticas públicas.

De nossa análise quantitativa e qualitativa, podemos afirmar que o STF já reconheceu que, em um mundo onde os recursos públicos são escassos, a administração pública deve ser eficiente para evitar desperdícios, assim como deve sê-lo o magistrado na gestão dos processos, e que o Supremo vem tentando construir um significado jurídico para o princípio da eficiência, mas ainda lhe falta clareza na articulação técnica do conceito, apesar de intuitivamente a casuística ser no sentido de o conceito jurídico ser o mesmo que o conceito econômico de eficiência produtiva.

Referências

- BERCOVICI, G. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BOBBIO, N. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2017.
- CHIAVENATO, I. *Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- COSTÓDIO FILHO, U. A Emenda Constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na administração pública. *Revista dos Tribunais — Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, a. 7, n. 27, p. 209-217, abr./jun. 1999.
- CRATO, N. *Passeio aleatório pela ciência do dia a dia*. São Paulo: Livraria da Física, 2009.
- FERREIRA, A. B. D. H. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975 [1965].
- GICO JUNIOR, I. T. Hermenêutica das escolhas e a função legislativa do judiciário. *Mimeo*, 2017.
- _____. O capital jurídico e o ciclo da litigância. *Revista Direito GV*, v. 9, p. 435-464, jul./dez. 2013.
- HOVENKAMP, H. *Federal antitrust policy: the law of competition and its practice*. 4. ed. St. Paul. MN: West, 2011.
- MANKIW, N. G. *Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- MEDAUAR, O. *O direito administrativo moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MELLO, P. P. C. *Nos bastidores do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- POLETTI, R. *Introdução ao direito*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- SILVA, J. A. D. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

TÁCITO, C. O controle da administração e a nova Constituição do Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 90, jan. 1967. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30641>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

Anexo I

Classe Processual		Número do Processo	Estado	Há menção ao conceito na ementa?	Há menção ao conceito nos votos?	Há debate sobre o conceito nos votos?	Há entendimentos divergentes sobre o conceito?
INQ	ED-AgR	3075	SP	Sim	Sim	Não	Não
RCL	AgR	25028	MS	Sim	Sim	Não	Não
MS		25097	DF	Não	Sim	Não	Não
ADI		5062	DF	Não	Sim	Não	Não
ADI		2777	SP	Não	Sim	Não	Não
ARE	AgR	929233	RJ	Não	Sim	Não	Não
RCL	AgR	23131	SC	Sim	Sim	Não	Não
RE		593849	MG	Não	Sim	Não	Não
MS	AgR	24883	DF	Sim	Sim	Não	Não
ADPF		190	SP	Sim	Sim	Não	Não
AC	ED-ED-ED-AgR	3923	RS	Não	Sim	Não	Não
ADI		2144	DF	Não	Sim	Não	Não
HC		132233	PR	Sim	Sim	Não	Não
RE		655265	DF	Não	Sim	Não	Não
RE		723651	PR	Não	Sim	Não	Não
HC		130636	PR	Sim	Sim	Não	Não
RCL	AgR	22286	SC	Sim	Sim	Não	Não
HC		123494	ES	Sim	Sim	Não	Não
RE	AgR	913568	RS	Não	Sim	Não	Não
RE		837311	PI	Sim	Sim	Não	Não
SL	AgR	885	RJ	Não	Sim	Não	Não
RCL	CumpSent	1728	DF	Sim	Sim	Não	Não
ADI		4333	DF	Não	Sim	Não	Não
RE		611639	RJ	Não	Sim	Não	Não
ADI	MC	5311	DF	Não	Sim	Não	Não
ADPF	MC	347	DF	Não	Sim	Não	Não
HC		127483	PR	Não	Sim	Não	Não
RE		658570	MG	Não	Sim	Não	Não
HC		127823	PR	Sim	Não	Não	Não
ADPF	MC-Ref	341	DF	Não	Sim	Não	Não

Classe Processual		Número do Processo	Estado	Há menção ao conceito na ementa?	Há menção ao conceito nos votos?	Há debate sobre o conceito nos votos?	Há entendimentos divergentes sobre o conceito?
MS		33340	DF	Sim	Sim	Não	Não
ADI		3943	DF	Não	Sim	Não	Não
HC		127186	PR	Sim	Sim	Não	Não
RE		632853	CE	Não	Sim	Não	Não
ARE		652777	SP	Não	Sim	Não	Não
ADI		1923	DF	Não	Sim	Não	Não
ADI		3059	RS	Não	Sim	Não	Não
MS	AgR	25425	DF	Sim	Sim	Não	Não
MS		28178	DF	Não	Sim	Não	Não
HC		122694	SP	Não	Sim	Não	Não
MS		28485	SE	Sim	Sim	Não	Não
RE		789874	DF	Não	Sim	Não	Não
RE		631240	MG	Não	Sim	Não	Não
RHC		97926	GO	Não	Sim	Não	Não
RE	AgR	692456	RS	Não	Sim	Não	Não
RE		717424	AL	Não	Sim	Não	Não
AP	QO	606	MG	Não	Sim	Não	Não
Inq.		2616	SP	Não	Sim	Não	Não
RE		658026	MG	Não	Sim	Não	Não
MS		26860	DF	Não	Sim	Não	Não
RMS		28208	DF	Não	Sim	Não	Não
ARE	ED	763090	SP	Não	Sim	Não	Não
ARE	AgR	678782	AM	Não	Sim	Não	Não
ARE	AgR	728143	SP	Não	Sim	Não	Não
Ext		1293	DF	Não	Sim	Não	Não
MS	AgR	31371	DF	Não	Sim	Não	Não
ARE	AgR	719067	RJ	Não	Sim	Não	Não
ADI		3745	GO	Não	Sim	Não	Não
RE		630733	DF	Não	Sim	Não	Não
RE	AgR	503436	PI	Não	Sim	Não	Não
ADI		2588	DF	Não	Sim	Não	Não
RE		611586	PR	Não	Sim	Não	Não

Classe Processual		Número do Processo	Estado	Há menção ao conceito na ementa?	Há menção ao conceito nos votos?	Há debate sobre o conceito nos votos?	Há entendimentos divergentes sobre o conceito?
RE		541090	SC	Não	Sim	Não	Não
MS		25855	DF	Não	Sim	Não	Não
ADI		4425	DF	Não	Sim	Não	Não
ADI		4357	DF	Não	Sim	Não	Não
ADI		2340	SC	Não	Sim	Não	Não
ADI		1842	RJ	Não	Sim	Não	Não
AP		470	MG	Não	Sim	Não	Não
MS		30221	DF	Sim	Não	Não	Não
AI	AgR	838141	GO	Sim	Sim	Não	Não
MS		30859	DF	Sim	Sim	Não	Não
RE		596478	RR	Não	Sim	Não	Não
Rcl	ED-AgR	9970	SC	Não	Sim	Não	Não
MS		27958	DF	Não	Sim	Não	Não
ADI		4029	AM	Não	Sim	Não	Não
MS		24020	DF	Não	Sim	Não	Não
ADC		19	DF	Não	Sim	Não	Não
ADI		4424	DF	Não	Sim	Não	Não
ADI	MC-Ref	4638	DF	Não	Sim	Não	Não
MS		27621	DF	Não	Sim	Não	Não
ACO	AgR	1463	SP	Sim	Sim	Não	Não
ARE	AgR	646526	RN	Não	Sim	Não	Não
RMS		23586	DF	Não	Sim	Não	Não
ADI	MC	4543	DF	Não	Sim	Não	Não
AI	AgR	761552	GO	Não	Sim	Não	Não
ARE	AgR	649641	MG	Sim	Sim	Não	Não
Inq.		2482	MG	Não	Sim	Não	Não
AI	AgR	805322	CE	Não	Sim	Não	Não
MS		25870	DF	Não	Sim	Não	Não
AI	AgR	842925	SP	Não	Sim	Não	Não
HC		107688	DF	Não	Sim	Não	Não
ADI		4246	PA	Não	Sim	Não	Não
ADI		3116	AP	Não	Sim	Não	Não

Classe Processual		Número do Processo	Estado	Há menção ao conceito na ementa?	Há menção ao conceito nos votos?	Há debate sobre o conceito nos votos?	Há entendimentos divergentes sobre o conceito?
ADI		3386	DF	Não	Sim	Não	Não
Rcl		10793	SP	Não	Sim	Não	Não
HC		107469	PR	Não	Sim	Não	Não
HC		102819	DF	Sim	Não	Não	Não
RE		581113	SC	Não	Sim	Não	Não
RE	AgR	598240	BA	Não	Sim	Não	Não
HC		96526	RS	Não	Sim	Não	Não
HC		103684	DF	Não	Sim	Não	Não
ADI	MC	4467	DF	Sim	Sim	Não	Não
ADI		3944	DF	Sim	Sim	Não	Não
HC		102729	CE	Não	Sim	Não	Não
Rcl		3014	SP	Não	Sim	Não	Não
ADPF		46	DF	Não	Sim	Não	Não
MS		27339	DF	Não	Sim	Não	Não
RE		579951	RN	Não	Sim	Não	Não
ADC		12	DF	Não	Sim	Não	Não
Inq.		2245	MG	Não	Sim	Não	Não
RE		398041	PA	Não	Sim	Não	Não
MS		24482	DF	Não	Sim	Não	Não
AI	AgR	565223	SC	Sim	Não	Não	Não
AI	AgR	580616	SC	Sim	Não	Não	Não
ADI		3147	PI	Não	Sim	Não	Não
RE		210029	RS	Não	Sim	Não	Não
RE		193503	SP	Não	Sim	Não	Não
RE	AgR	455283	RR	Não	Sim	Não	Não
ADC	MC	12	DF	Não	Sim	Não	Não
MS		24484	DF	Sim	Não	Não	Não
MS		25360	DF	Sim	Sim	Não	Não
HC		84367	RJ	Sim	Sim	Não	Não
MS		23872	DF	Não	Sim	Não	Não
MS		22369	RJ	Não	Sim	Não	Não
MS		24911	DF	Não	Sim	Não	Não

Classe Processual		Número do Processo	Estado	Há menção ao conceito na ementa?	Há menção ao conceito nos votos?	Há debate sobre o conceito nos votos?	Há entendimentos divergentes sobre o conceito?
RE		293246	RS	Não	Sim	Não	Não
AC	QO	200	SP	Sim	Não	Não	Não
ADI		2979	ES	Não	Sim	Não	Não
RE		418876	MT	Não	Sim	Não	Não
RE	QO	413478	PR	Não	Sim	Não	Não
MS		24494	DF	Não	Sim	Não	Não
MS		23981	DF	Não	Sim	Não	Não
MS		24547	DF	Não	Sim	Não	Não
MS		24113	DF	Não	Sim	Não	Não
RE	Edv	210251	SP	Não	Sim	Não	Não
HC		82490	RN	Sim	Não	Não	Não
MS		24211	DF	Não	Sim	Não	Não
MS		24304	DF	Não	Sim	Não	Não
MS		23738	SP	Não	Sim	Não	Não
ADI		1851	AL	Sim	Sim	Não	Não
MS		23759	GO	Não	Sim	Não	Não
ADI		2306	DF	Não	Sim	Não	Não
MS		23645	MS	Não	Sim	Não	Não
HC		80717	SP	Não	Sim	Não	Não
ADPF	QO	3	CE	Não	Sim	Não	Não
MS		23563	GO	Não	Sim	Não	Não
MS		23391	PR	Não	Sim	Não	Não
HC		74674	SP	Não	Sim	Não	Não
ADI	MC	1511	DF	Não	Sim	Não	Não
MS		22193	SP	Não	Sim	Não	Não
HC		71452	PI	Não	Sim	Não	Não
HC		71225	SP	Não	Sim	Não	Não
HC		70685	RJ	Não	Sim	Não	Não
HC		70526	SP	Não	Sim	Não	Não
HC		68898	SP	Não	Sim	Não	Não
HC		67971	SP	Não	Sim	Não	Não
HC		67941	SP	Não	Sim	Não	Não

Classe Processual		Número do Processo	Estado	Há menção ao conceito na ementa?	Há menção ao conceito nos votos?	Há debate sobre o conceito nos votos?	Há entendimentos divergentes sobre o conceito?
RHC		65372	RS	Não	Sim	Não	Não
HC		65487	SP	Não	Sim	Não	Não
RE		105802	PR	Não	Sim	Não	Não
Rp		1207	MG	Não	Sim	Não	Não
RHC		62746	SP	Não	Sim	Não	Não
HC		62438	DF	Não	Sim	Não	Não
HC		60266	SP	Não	Sim	Não	Não
RHC		60279	SP	Não	Sim	Não	Não
RHC		58849	SC	Não	Sim	Não	Não
RHC		53530	SP	Não	Sim	Não	Não
HC		51572	SP	Não	Sim	Não	Não
RE		68821	SP	Não	Sim	Não	Não
Ext		272		Não	Sim	Não	Não
HC	2º julgamento	44074	DF	Não	Sim	Não	Não
RE		61124	PE	Não	Sim	Não	Não
RE		49102	PB	Não	Sim	Não	Não
RHC		37341	SP	Não	Sim	Não	Não
HC		35899	SP	Não	Sim	Não	Não
HC		35440	DF	Não	Sim	Não	Não
AI		18628	DF	Não	Sim	Não	Não
MS		4057	DF	Não	Sim	Não	Não
RE		33369	DF	Sim	Sim	Não	Não
HC		33627	DF	Sim	Não	Não	Não
RE		27246	DF	Sim	Sim	Não	Não
RE		25976	DF	Sim	Sim	Não	Não
RMS		2201	DF	Sim	Não	Não	Não
RHC		32678	DF	Sim	Sim	Não	Não
MS		1465	DF	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Elaboração própria.

Anexo II

Classe Processual	Nº do Processo	Categoria	Classe Processual	Nº do Processo	Categoria	Classe Processual	Nº do Processo	Categoria
ADPF	190	1	RE	723651	4	RE	398041	4
RE	837311	1	HC	130636	4	MS	24482	4
ADI	1923	1	HC	123494	4	ADI	3147	4
RE	631240	1	RE - AgR	913568	4	RE - AgR	455283	4
ADI	3386	1	RE	611639	4	MS	24484	4
RE	579551	1	ADPF - MC	347	4	MS	25360	4
ADC - MC	12	1	HC	127483	4	MS	23872	4
RCL - AgR	25028	2	HC	127823	4	MS	24911	4
ADI	5062	2	HC	127186	4	RE	293246	4
ADI	2777	2	RE	632853	4	AC - QO	200	4
RE	593849	2	ARE	652777	4	RE	418876	4
RCL - Cump. Sent.	1728	2	MS - AgR	25425	4	RE - QO	413478	4
ADI	4333	2	MS	28178	4	MS	24494	4
ADI - MC	5311	2	RHC	97926	4	MS	24547	4
RE	658570	2	RE - AgR	692456	4	MS	24113	4
MS	32340	2	RE	717424	4	RE - Edv	210251	4
ADI	3943	2	AP - QO	606	4	HC	82490	4
ADI	3059	2	Inq.	2616	4	MS	24211	4
HC	122694	2	RE	658026	4	MS	23738	4
RE	789874	2	MS	26860	4	MS	23759	4
ADI	4425	2	RMS	28208	4	MS	23645	4
ADI	4357	2	ARE - ED	763090	4	HC	80717	4
ADI	1842	2	ARE - AgR	678782	4	MS	23563	4
MS	30859	2	ARE - AgR	728143	4	MS	23391	4
ADI	4029	2	Ext	1293	4	HC	74674	4
ADI - MC - Ref	4638	2	MS - AgR	31371	4	ADI - MC	1511	4
MS	27621	2	ARE - AgR	719067	4	MS	22193	4
ACO - AgR	1463	2	ADI	3745	4	HC	71452	4
ADI - MC	4543	2	RE - AgR (2º)	503436	4	HC	71225	4
ADI - MC	4467	2	RE	611586	4	HC	70685	4
ADI	3944	2	RE	541090	4	HC	70526	4
ADPF	46	2	MS	25855	4	HC	68898	4
ADC	12	2	ADI	2340	4	HC	67971	4
RE	210029	2	AP	470	4	HC	67941	4
RE	193503	2	MS	30221	4	RHC	65372	4
ADI	2979	2	AI - AgR	838141	4	HC	65487	4
ADI	1851	2	RE	596478	4	RE	105802	4
ARE - AgR	929233	3	Rcl - ED - AgR	9970	4	Rp	1207	4
RCL - AgR	23131	3	MS	27958	4	RHC	62746	4
RE	655265	3	MS	24020	4	HC	62438	4
RCL - AgR	22286	3	ADC	19	4	HC	60266	4
SL - AgR	885	3	ADI	4424	4	RHC	60279	4
ADPF - MC - Ref	341	3	ARE - AgR	646526	4	RHC	58849	4
MS	28485	3	AI - AgR	761552	4	RHC	53530	4
RE	630733	3	Inq.	2482	4	HC	51572	4
ADI	2588	3	AI - AgR	805322	4	RE	68821	4
RMS	23586	3	MS	25870	4	Ext	272	4
ARE - AgR	649641	3	AI - AgR	842925	4	HC (2º julg.)	44074	4
AI - AgR	565223	3	HC	107688	4	RE	61124	4
AI - AgR	580616	3	ADI	4246	4	RE	49102	4
HC	84367	3	ADI	3116	4	RHC	37341	4
MS	22369	3	Rcl	10793	4	HC	35899	4
MS	23981	3	HC	107469	4	HC	35440	4
MS	24304	3	HC	102819	4	AI	18628	4
ADI	2306	3	RE	581113	4	MS	4057	4
ADPF - QO	3	3	RE - AgR	598240	4	RE	33369	4
INQ - ED - AgR	3075	4	HC	96526	4	HC	33627	4
MS	25097	4	HC	103684	4	RE	27246	4
MS - AgR	24883	4	HC	102729	4	RE	25976	4
AC - ED - ED - AgR	3923	4	Rcl	3014	4	RMS	2201	4
ADI	2144	4	MS	27339	4	RHC	32678	4
HC	132233	4	Inq.	2245	4	MS	1465	4

Fonte: Elaboração própria.

Anexo III

Classe Processual	Nº do Processo	Estado	Categoria	Conceitos Atrrelados
RE	593849	MG	2	economicidade, praticidade, comodidade,
AC ED-ED-ED-AgR	3923	RS	4	celeridade processual
RE	837311	PI	1	economicidade, planejamento, presteza, rendimento funcional
RCL - CumpSent	1728	DF	2	economicidade
ADI	4333	DF	2	simplificação
ADI	3943	DF	2	racionalização, economia processual
ADI	1923	DF	1	flexibilidade, agilidade e desburocratização
RE	789874	DF	2	flexibilidade
RE	631240	MG	1	racionalização
ADI	1842	RJ	2	economicidade, qualidade, controle
RE	210029	RS	2	celeridade processual
RE	193503	SP	2	simplificação, celeridade processual
RE	293246	RS	4	celeridade processual
ADI	1851	AL	2	economicidade, comodidade, celeridade
Ext - Al	272		4	produtividade
HC - 2º julg.	44074	DF	4	produtividade
HC	127483	PR	4	qualidade
RE	658570	MG	2	otimização
RE	655265	DF	3	desperdício
HC	123494	ES	4	exatidão

Fonte: Elaboração própria.