

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA SOB UMA PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL

Heribaldo Vilanova Silveira¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o conteúdo conceitual do princípio da eficiência, inserido no artigo 37 da Constituição pela Emenda Constitucional n.19/98, tendo como parâmetro às concepções mais atuais apresentadas pela doutrina administrativa e jurisprudência. Sendo a eficiência um princípio que vincula à Administração Pública é fundamental a compreensão do seu conceito, a fim de viabilizar sua aplicação pela Administração Pública. A pesquisa divide-se em quatro capítulos, com ênfase nos seguintes pontos: explicação do surgimento da eficiência no contexto jurídico brasileiro; análise do seu conceito na doutrina mais atual; a eficiência sob uma perspectiva não restritiva; aplicação do princípio pela Administração Pública em interação com outros princípios constitucionais.

Palavras-chave: Princípio da eficiência. Conceito. Aplicação. Administração Pública.

ABSTRACT

The present article has as objective to analyze the conceptual content of the principle of the efficiency, inserted in the article 37 of the Constitution by Constitutional Amendment n.19/98, having as parameter to the most current conceptions presented by the administrative doctrine and jurisprudence. Being the efficiency a principle that links to the Public Administration is fundamental the understanding of its concept, in order to make possible its application for the Public Administration. The research divides in four chapters, with emphasis in the following points: explanation of the emergence of the efficiency in the Brazilian juridical context; analyze of its concept in the most current doctrine; the efficiency under a non restrictive perspective; application of the principle for the Public Administration in interaction with other constitutional principles.

Key Words: Principle of the Efficiency. Concept. Application. Public Administration.

¹Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe. Graduado em Direito e licenciado em História pela Universidade Federal de Sergipe.

SUMÁRIO

Introdução; Capítulo 1. Considerações iniciais sobre o princípio da eficiência; Capítulo 2. O princípio da eficiência na doutrina administrativa brasileira; Capítulo 3. O princípio da eficiência sob uma perspectiva multidimensional; Capítulo 4. O princípio da eficiência e sua aplicação pela Administração Pública; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

Apesar de decorridos mais de dez anos da inclusão da eficiência como princípio conformador da atuação da Administração Pública (art. 37, caput, da CF/88), ainda não existe um consenso entre os que militam do Direito Público sobre sua definição conceitual, de forma que, na doutrina pátria, a eficiência é quase sempre atrelada a concepções, tais como: boa administração, economicidade, eficácia, dentre outras características.

A partir desta observação inicial, surgem os seguintes questionamentos: As proposições apresentadas sobre o conceito de eficiência atendem de forma satisfatória a complexidade da realidade vivenciada pela Administração Pública? Ou seja, existe um conceito padrão que satisfaça o significado do princípio da eficiência? Como a eficiência interage com outros princípios constitucionais, quando de sua aplicação pela Administração Pública?

Diante destas questões, pretende o presente artigo contribuir na construção do conceito de eficiência, sob uma perspectiva não restritiva, tornando mais claro seu conteúdo conceitual.

Outra contribuição pretendida relaciona-se à aplicação do princípio da eficiência pela Administração Pública, considerando sua interação com outros princípios constitucionais, tais como: legalidade, moralidade, razoabilidade.

Priorizou-se na presente pesquisa o exame de artigos e monografias mais atuais, em que o princípio da eficiência estivesse como objeto central de análise.

Não há na pesquisa o objetivo de esgotar a amplitude do tema, o que seria impossível, constituindo-se uma contribuição jurídica ao exame do princípio da eficiência.

1. Considerações iniciais sobre o princípio da eficiência

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, inseriu no texto constitucional o princípio da eficiência como um dever a ser perseguido pela Administração Pública, de forma que a eficiência é incluída no rol dos demais princípios constantes do art. 37, caput, da Carta Magna (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade).

Parte da doutrina administrativa brasileira partilha o entendimento de que, bem antes da existência da referida Emenda, a eficiência constituía-se um dever inerente à atuação da Administração Pública.

Para justificar este posicionamento, são citados, dentre outros dispositivos, o art. 26, inciso III e art.100, caput, do Decreto-Lei 200/67, assim como, o próprio texto constitucional, especificamente o seu art. 74, inciso II, o qual faz menção que os poderes Legislativos, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de 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 dos recursos públicos por entidades de direito privado.

Esta concepção, aliás, encontra respaldo nos escritos do professor Hely Lopes², que concebia “a eficiência como um dos deveres da Administração Pública, já que todo agente público deve realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”.

Não difere, por sua vez, do entendimento da jurisprudência que antecedeu a citada Emenda³.

Não se pode negar, contudo, que a Reforma do Estado, elaborada no ano de 1995, pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE, aprovada em 21-9-95, teve papel decisivo na inserção definitiva do princípio da eficiência no texto constitucional.

A reforma proposta, de cunho neoliberal, preconizava a transformação do modelo burocrático, até então vigente na Administração Pública, com vistas a construir uma concepção de administração gerencial, aproximando-se do modelo da iniciativa privada.

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 90.

³ STJ – 6ª Turma – RMS n. 5.590. Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. Brasília, DF, Diário da Justiça, 10 jun. 1996.

Neste sentido, são esclarecedoras as informações extraídas do Plano Diretor, mencionadas pela professora Di Pietro⁴:

(...) A expressão **Reforma do Estado** designa a tendência, hoje praticamente universal, de reformar o aparelho do Estado, em especial, o aparelho administrativo, representado pela Administração Pública em sentido amplo, abrangendo todos os órgãos dos três Poderes, que exercem a função administrativa, bem como as entidades da Administração indireta. (...) No que diz respeito à Administração Pública, a idéia é transformá-la de **administração pública burocrática**, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma **administração pública gerencial**, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (Negrito no original).

Frise-se, ademais, que a expressão “*eficiência*” foi inserida no contexto do Plano Diretor da citada Reforma, no então governo do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, tendo como destaque na elaboração de suas diretrizes, o ex- Ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira.

Ressalte-se, por oportuno, que antes e depois da referida Emenda, várias normas infraconstitucionais foram produzidas como corolário da Reforma do Estado, a exemplo da Lei nº 8.987, de 13-02-95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, que no art. 6º, §1º, caracteriza o serviço adequado como aquele “*que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência (...)*”; e da Lei nº 9.784/1999, que trata sobre o processo administrativo no âmbito da administração Pública Federal, inclusive, aplicada aos órgãos do Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa; tendo arrolado no art. 2º, caput, a eficiência como princípio obrigatório a ser observado pela Administração Pública.

Feitas tais considerações pontuais, fica evidente que, decorrido mais de dez anos de sua inclusão no texto constitucional, a eficiência consolidou-se como um dos princípios explícitos, de caráter obrigatório na atuação da Administração Pública, seja ela desempenhada no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e também no Poder Legislativo e Judiciário, no desempenho de funções administrativas.

Ressalte-se, contudo, que apesar de não restar mais dúvida sobre o

⁴ Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública, concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, pp. 30-31.

status constitucional do princípio da eficiência, o nosso ordenamento jurídico não define o seu conteúdo conceitual, cabendo a doutrina e jurisprudência dos tribunais delinear seu significado, conforme será tratado no próximo capítulo.

2. O princípio da eficiência na doutrina administrativa brasileira

A definição conceitual do princípio da eficiência não constitui uma tarefa simples, como aparentemente possa se pensar, até porque, como bem preleciona o professor Carlos Cintra do Amaral⁵, a “vontade do legislador, ordinário ou constituinte, não tem nenhuma relevância para interpretação das normas por ele produzidas”, posto que “a vontade do legislador exaure-se no momento da produção da norma”.

Partindo-se desta premissa, a análise conceitual da eficiência, tem como foco principal as proposições mais gerais apresentadas pela doutrina administrativa brasileira, sem esquecer, contudo, de fazer referência à jurisprudência dos tribunais, quando necessário.

A primeira concepção na doutrina administrativa sobre o significado da eficiência relaciona-se, de modo geral, com o conceito de “boa administração”.

Dentre outros nomes que partilham referida proposição, destacam-se: Celso Antônio Bandeira de Mello, Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Modesto e Antônio Carlos Cintra do Amaral.

Celso Antônio Bandeira de Mello compreende o princípio da eficiência relacionado com o princípio da legalidade, de forma que a eficiência se constitui uma faceta do princípio mais amplo, que a doutrina italiana denomina princípio da *boa administração*⁶:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por

⁵ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O Princípio da Eficiência no Direito Administrativo. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n. 5, março/abril/maio, 2006, pp. 2-3.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 194.

excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”.

Nesta linha conceitual assemelha-se a posição do Ministro Gilmar Ferreira Mendes⁷:

O princípio da eficiência “consubstancia a exigência de que os gestores da coisa pública não economizem esforços no desempenho dos seus encargos, de modo a otimizar o emprego dos recursos que a sociedade destina para a satisfação das suas múltiplas necessidades, numa palavra, que pratiquem a boa administração, de que falam os publicistas italianos.

Seguindo em linhas gerais a perspectiva anterior, conquanto adicione outras características ao princípio, tais como: *atuação idônea, econômica e satisfatória do agir da Administração Pública*, preleciona Paulo Modesto⁸:

Diante do que vem de ser dito, pode-se definir o princípio da eficiência como a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem às vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público.

Antônio Carlos Cintra do Amaral, por sua vez, não se afasta deste viés conceitual, ressaltando que a eficiência refere-se a obrigações de meios, enquanto a eficácia está relacionada com os resultados, chegando a questionar a utilidade do significado objetivo do princípio da eficiência⁹:

(...) **o princípio da eficiência**, contido no “caput” do art. 37 da Constituição, refere-se à noção de **obrigações de meios**. Ao dizer-se que o agente administrativo deve ser **eficiente**, está-se dizendo que ele deve agir como diz **Trabucchi**, com “diligência do bom pai de família”. E aí não há como evitar uma indagação: se esse é o “significado objetivo” do **princípio da eficiência**, será que foi de alguma utilidade sua explicação no texto constitucional, ou ele é como diz **Celso Antônio Bandeira de Melo**, “um adorno agregado ao art. 37”? (Negrito no original)

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 834.

⁸ MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDARE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio/junho/julho, 2007, p. 10.

⁹ Op. cit., pp. 5-6.

Uma segunda concepção conceitual sobre o princípio em análise vincula-se ao viés da economicidade e da eficácia.

Percebe-se nesta posição uma forte influência da ciência econômica aplicada à Administração Pública, que em linhas gerais preconiza a busca do melhor resultado possível aliada ao menor dispêndio de recursos.

Na defesa desta concepção conceitual destaca-se, dentre outros: Luciano Benetti Timm e Giuliano Toniolo¹⁰ que enfatizam:

Nos posicionamentos expostos acima, percebe-se uma diferenciação entre eficácia e eficiência, sendo que a primeira se refere à capacidade de produção de resultados, enquanto que a segunda é a busca pelo melhor resultado possível aliada ao menor gasto de forças possível. Preserva-se desse modo, a origem econômica da eficiência constitucional e com isso se abre um importante espaço de diálogo entre Direito e Economia.

(...)

Na verdade, na opinião da maioria dos juristas, portanto, o Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa não deixa dúvidas de que cabe à Administração Pública e aos particulares que prestam serviços públicos concedidos fazerem o melhor possível na equação custo-benefício para cumprirem com a sua atribuição dentro dos critérios dados pela Ciência Econômica.

Ainda sob esta ótica, contudo, pontuando outros elementos caracterizadores do princípio da eficiência, especialmente sob a influência de uma perspectiva de atuação gerencial da Administração Pública, o jurista Fábio Osório Medina, destaca¹¹:

A eficiência, aqui, ao englobar a eficácia, traduz exigências funcionais concretas aos agentes públicos, relacionando-se não apenas com a legitimidade de seus gastos, mas com a economicidade dos resultados, a qualidade do agir administrativo, comprometimento com metas e soluções de problemas. Neste sentido constitucional, eficiência pressupõe eficácia, qualidade, compromissos com resultados, abarcando os paradigmas da chamada Nova Gestão Pública.

(...)

¹⁰ TIMM, Luciano Benetti, TONIOLO, Giuliano. A Aplicação do Princípio da Eficiência à Administração Pública: Levantamento Bibliográfico e um Estudo da Jurisprudência do TJRS. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 18, junho/julho/agosto, 2009, pp. 3, 8.

¹¹ OSÓRIO MEDINA, Fábio. Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, pp. 164, 172.

A proliferação de instrumentos peculiares à iniciativa privada, a busca incessante de economia, eficácia e eficiência, a inserção de inéditas figuras contratuais ou de parcerias entre o público e o privado, tudo recomenda uma roupagem mais adequada àqueles que estão incumbidos de tomar decisões no setor público. Essa roupagem há de trazer consigo novas prerrogativas, atribuições e deveres, sem falar nos requisitos posicionais e de responsabilidade.

Ampliando ainda mais o conteúdo conceitual da eficiência em relação aos parâmetros até então elencados, destaca-se na seara jurídica do direito público, o que podemos identificar como terceira concepção.

Sob esta perspectiva, destacam-se, dentre outros autores, Alexandre de Moraes, Davi Chicóski e Fernando Leal.

Alexandre de Moraes analisa o princípio da eficiência como um instrumento à disposição do Estado na consecução do bem comum dos administrados, destacando, inclusive, as características do princípio, que em síntese seriam: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia; conforme fica evidente em suas considerações¹²:

A atividade estatal produz de modo direto ou indireto conseqüências jurídicas que instituem, reciprocamente, direito ou prerrogativas, deveres ou obrigações para a população, o que traduz uma relação jurídica entre a Administração e os administrados.

Existirão, portanto, direitos e obrigações recíprocos entre o Estado-administração e o indivíduo-administrado e, conseqüentemente, esse, no exercício de seus direitos subjetivos, poderá exigir da Administração Pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível.

O administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade.

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor

¹² MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002, pp. 107-109.

utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social.

(...)

A idéia de defesa do bem comum como finalidade básica da atuação da Administração Pública decorre da própria razão de existência do Estado, norteador a adoção do princípio da eficiência

Para Davi Chicóski¹³ o princípio da eficiência tem natureza conceitual pluridimensional, sendo caracterizado “como um dentre os diversos conceitos indeterminados, largamente utilizados pelo Direito Administrativo”.

Preconiza o citado autor que a “interpretação do princípio da eficiência ocorra sob os princípios constitucionais do Estado social, democrático e de direito, a fim de extrair benefícios concretos à sociedade”¹⁴.

Sob o magistério de Fernando Leal, o princípio da eficiência tem uma abrangência conceitual que se aproxima de certa maneira da concepção de Davi Chicóski, de forma que o referido princípio tem caráter substantivo, conforme evidenciado em sua monografia¹⁵:

A releitura jurídica do conceito de eficiência agrega exigência que vão além do que se entende por conduta eficiente em outras áreas do saber. Não basta mirar os custos; há de se considerar sempre as finalidades e o atendimento de certos requisitos materiais mínimos para que esteja realizado o dever de eficiência. A eficiência pressupõe a economicidade, mas vai além dela. Daí o seu referido caráter substantivo.

(...)

Enfim, é possível vê-la, portanto, como um princípio que busca a configuração de um estado de coisas amplo que engloba outros mais restritos.

Estas são, pois, as proposições mais gerais, defendidas pela doutrina administrativa brasileira sobre o conteúdo conceitual do princípio da eficiência.

Não se pode esquecer, porém, que existem pontos comuns entre as várias correntes, como ficou evidenciado no citado capítulo, de forma que a divisão

¹³ CHICÓSKI, Davi. O Princípio da Eficiência e o Procedimento Administrativo. Biblioteca Digital Revista de Direito Administrativo e Constitucional - RDAC, Belo Horizonte, n.18, ano 4, Out. 2004, p. 2.

¹⁴ Op. cit., p. 4.

¹⁵ LEAL, Fernando. Propostas para uma abordagem teórico-metodológica do dever de eficiência. Biblioteca Digital Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, n. 14, ano 4, Julho. 2006, pp. 2,4.

em três linhas conceituais relaciona-se com os elementos mais diferenciadores.

3. O princípio da eficiência sob uma perspectiva multidimensional

Examinadas as principais correntes jurídicas que delineiam o conceito de eficiência, percebe-se que não há uma definição única sobre o seu conteúdo conceitual.

As principais concepções elencadas anteriormente apontam na direção da coexistência de características, que dão forma a um arcabouço conceitual do princípio em comento, como se depreende dos traços mencionados, dentre eles: *boa administração, economicidade, eficácia dos resultados, otimização dos recursos empregados, busca pela efetividade do bem comum, presteza e qualidade na prestação dos serviços públicos, participação e aproximação dos serviços públicos à população.*

Desde logo, faz-se necessário ponderar que a opção por uma amplitude do conceito de eficiência, não é exclusividade deste princípio, visto que outros princípios constitucionais, a exemplo da proporcionalidade, razoabilidade e moralidade, apresentam inúmeras possibilidades conceituais, tendo em vista a fluidez de seus conceitos.

Não significa dizer, no entanto, que a eficiência seja um conceito indeterminado, posto que no texto constitucional inexistem princípios desprovidos de sentido.

O que se defende na presente pesquisa é a conceituação do princípio da eficiência sob um enfoque não restritivo, de forma que, seu arcabouço conceitual tenha natureza multidimensional.

Assim sendo, a limitação conceitual da eficiência sob a égide da economicidade ou da eficácia, não define plenamente o seu conteúdo, não obstante, tais características constituem traços importantes de sua definição, conforme defendem boa parcela da doutrina administrativa.

Vincular estritamente o conceito de eficiência à economicidade e a eficácia, seria limitar sua definição, não respondendo às inúmeras situações vivenciadas continuamente pela Administração Pública, como destaca Fernando Leal¹⁶:

¹⁶ Op. cit., p. 4.

(...) O fator custo deve ser visto sob uma perspectiva relativa: é apenas mais um entre tantas outras propriedades a serem consideradas na escolha entre os meios distintos. Se assim não fosse, aquisição de automóveis para polícia rodoviária federal recairia sobre o modelo de menor valor financeiro, o que certamente não contribuiria para a satisfação de algumas finalidades inerentes à existência da corporação (art. 144, §2º CF). Carros populares, mas frágeis e menos potentes, apesar de muito econômicos e baratos, não permitiriam o desempenho pleno das tarefas. Perseguições, rapidez em casos de resgate e a realização de outras atividades que demandem desempenho maior do automóvel ficariam sobremaneira prejudicadas.

Por sua vez, a adoção de uma perspectiva não restritiva do seu conceito, como se defende neste artigo, evita-se limitar o princípio a definições que, isoladamente consideradas, não exprimem perfeitamente sua amplitude conceitual, a exemplo de expressões, tais como: boa administração, atuação idônea, perfeição e rendimento funcional etc.

Não é sem razão, que o jurista Paulo Modesto, não obstante tenha uma concepção diferente, reconhece a natureza pluridimensional da eficiência, conforme destacado em sua obra:¹⁷

Trata-se também de "princípio pluridimensional", segundo alguns autores, de um princípio que não deve ser reduzido à mera economicidade no uso dos recursos públicos, vale dizer, a uma relação quantitativa entre o uso dos meios e o atingimento dos fins estabelecidos, consoante o emprego tradicional das ciências econômicas.

Penso que, no sistema jurídico brasileiro, em face das normas referidas, o princípio da eficiência diz mais do que a simples exigência de economicidade ou mesmo de eficácia no comportamento administrativo. Entendo eficácia como a *aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados pretendidos*. A eficácia relaciona, de uma parte, resultados possíveis ou reais da atividade e, de outro, os objetivos pretendidos. A eficiência pressupõe a eficácia do agir administrativo, mas não se limita a isto. A eficácia é, juridicamente, um *prius* da eficiência.

É aceitável, assim, conceber o princípio da eficiência vinculado a um conjunto amplo de características, não tomado aleatoriamente, evidentemente, mas sedimentado pela doutrina administrativa e pacificado pela jurisprudência dos tribunais.

¹⁷ Op. Cit., pp. 8-9.

Não se pode perder de vista, por sua vez, a possibilidade de outras características sejam incorporadas ao conceito de eficiência, em face da dinamicidade do direito brasileiro, o que é interessante na dinamização da gestão pública.

Corroborando o caráter multidimensional e não restritivo do conceito de eficiência, cite-se a decisão exarada no Mandado de Segurança n. 13.584, no qual o Superior Tribunal de Justiça entendeu não ser lícito à Administração Pública prorrogar indefinidamente a duração de processo na esfera administrativa, em atenção ao princípio da eficiência, exigindo-se que seja apreciado em tempo razoável¹⁸, conforme esclarece sua Ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA. ANISTIA. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO. DEMORA NA RESPOSTA. PRAZO RAZOÁVEL PARA APRECIAÇÃO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA E DA GARANTIA À DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. OMISSÃO CONFIGURADA APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ART. 49 DA LEI N. 9.784/99.

1. Concedida a anistia política, encontra-se pendente de solução, por mais de quatro anos, recurso administrativo que busca a indenização com proventos de Capitão-de-mar-e Guerra.
2. Em que pesem o grande número de pedidos feitos ao Ministro da Justiça e o fato dos membros da Comissão de Anistia, seu órgão de assessoramento, atuarem *pro bono*, aqueles que se consideram atingidos no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política, não podem ficar aguardando, indefinidamente, a apreciação do seu pedido, sem expectativa de solução em prazo razoável.
3. Não é lícito à Administração Pública prorrogar indefinidamente a duração de seus processos, pois é direito do administrado ter seus requerimentos apreciados em tempo razoável, *ex vi* dos arts. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e 2º da Lei n. 9.784/99
4. O prazo a ser fixado para o julgamento do pedido de anistia pela autoridade coatora, na linha da orientação firmada por esta Terceira Seção, deve ser de 30 (trinta) dias, prorrogáveis por igual período, desde que expressamente motivado, conforme estabelecido no art. 49 da Lei 9.784/99, dispositivo aqui aplicado de forma subsidiária.
5. Segurança concedida.

¹⁸ STJ – 3ª Seção - MS n. 13.584. Rel. Min. Jorge Mussi. Brasília, DF, Diário da Justiça, 26 jun. 2009.

Com a citada decisão, a jurisprudência brasileira incorpora o entendimento de que a busca da celeridade processual no âmbito de processo administrativo, constitui-se, também, mais uma característica do princípio da eficiência.

Nesta linha jurisprudencial é a decisão exarada no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 114312, na qual o Superior Tribunal de Justiça considerou injustificada a morosidade da instrução em processo administrativo fiscal, determinando prazo razoável para que a Administração Pública efetivasse o seu encerramento, em consonância com o princípio da eficiência¹⁹, conforme se vê da redação de sua Ementa:

TRIBUTÁRIO – PRAZO RAZOÁVEL PARA APRECIAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL – APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO ART. 49 DA LEI n. 9.784/99. POSSIBILIDADE – PRECEDENTES.

1. O STJ, em homenagem aos princípios da eficiência e moralidade previstos na Constituição Federal, tem admitido, na falta de previsão legal, a possibilidade de se estabelecer prazo para o encerramento da instrução do processo administrativo quando sua apreciação se mostrar morosa e injustificada. Precedentes.

2. Não se está o Poder Judiciário apreciando o mérito administrativo, apenas dando interpretação sistemática ao ordenamento jurídico, daí não se há falar em ofensa ao princípio da separação de poderes.

Agravo regimental improvido.

Acrescenta-se, por oportuno, que não é apenas na jurisprudência, mas na prática administrativa o conceito de eficiência amplia sua dimensão, na medida em que os órgãos públicos adotam medidas eficientes na gestão pública.

No âmbito do Judiciário Brasileiro, por exemplo, pode ser mencionado a implantação do Diário da Justiça Eletrônico, por grande parte dos tribunais, que tem como objetivo oferecer ao jurisdicionado uma prestação mais célere e eficiente²⁰.

A opção conceitual defendida no atual artigo, como se vê, reflete uma concepção que se insere no contexto pós-moderno, em que Estado valorize os interesses da sociedade, tendo o princípio da eficiência um viés não restritivo, mas de natureza multidimensional.

¹⁹ STJ – 2ª Turma – AgRg no Resp n. 1143129 – Rel. Min. Humberto Martins, Brasília, DF, Diário da Justiça Eletrônico, 25 nov. 2009.

²⁰ O Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe foi um dos que implantou o Diário da Justiça Eletrônico. Resolução TRE/SE n. 54/09, publicado no Diário da Justiça do Estado de Sergipe em 18 de maio de 2009, p. 14.

Por fim, não se pode desconsiderar que o referido princípio, incorporado ao texto constitucional, não é um fim em si mesmo, devendo estar em consonância com outros princípios da Carta Magna, sob pena de inviabilizar a sua aplicabilidade, conforme será tratado no capítulo seguinte.

4. O princípio da eficiência e sua aplicação pela Administração Pública

Definido o conceito da eficiência a partir de uma perspectiva multidimensional e não restritiva, e, sendo este princípio obrigatório na atuação da Administração Pública, faz-se necessário o exame da sua aplicabilidade, tendo em vista o amplo espaço de discricionariedade posto à disposição dos agentes públicos, na escolha do que venha ser atuação eficiente, quando do gerenciamento da coisa pública, seja na execução de obras, serviços e demais atividades públicas.

Referida aplicabilidade, por sua vez, não afeta somente o gerenciamento eficiente que se espera do administrador, tendo reflexo de forma direta na atuação dos órgãos de controle interno e externo, a exemplo do Tribunal de Contas da União e dos tribunais de contas dos Estados, quando da análise dos recursos utilizados pelos entes estatais; bem como na atuação do Ministério Público, seja na esfera federal ou estadual.

Ora, como dito anteriormente, o princípio da eficiência não é um fim si mesmo, relaciona-se com os demais princípios constitucionais, sejam eles explícitos ou implícitos, razão pela qual saber quando à Administração Pública agiu de forma eficiente ou ineficiente demanda uma análise que implica interação com outros princípios constitucionais, tais como, legalidade, impessoalidade, indisponibilidade do interesse público, moralidade, proporcionalidade, razoabilidade.

Neste sentido assevera Sleumar:²¹

A eficiência deve ser entendida como um elemento adicional aos princípios da legalidade e da moralidade, uma nova forma de gestão que busca otimizar os atos e resultados no desempenho da atividade administrativa, em busca da satisfação dos interesses públicos. Também se relacionam diretamente ao princípio da eficiência os princípios da indisponibilidade do interesse público e da continuidade do serviço público.

²¹ SLEUMAR, Fernando Lamego. A nova principiologia do direito administrativo (1ª parte). Biblioteca Digital Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, n. 99, n. 9, maio. 2009, p. 8.

Não se distancia deste entendimento o posicionamento de Di Pietro:²²

(...) A eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração Pública, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Apontando a estreita relação entre o princípio da eficiência com os princípios da razoabilidade e moralidade, o constitucionalista Alexandre de Moraes²³ assevera que “o administrador deve utilizar-se de critérios razoáveis na realização de sua atividade discricionária e considerar como imoralidade administrativa ineficiência grosseira da ação da administração pública”.

Acrescente, ainda, que a aplicabilidade do princípio da eficiência em estreita relação com princípio da legalidade, não implica um conflito de valores, pois, é possível agir de conformidade com o ordenamento jurídico, sem deixar de ser eficiente, como se depreende das palavras de Alexandre Santos Aragão:²⁴

(...) O dilema deve, ao nosso ver, ser resolvido, não pelo menosprezo da lei, mas pela valorização dos seus elementos finalísticos. É sob este prisma que as regras legais devem ser interpretadas e aplicadas, ou seja, todo ato normativo ou concreto, só será válido ou verdadeiramente aplicado, se ex vi do Princípio da Eficiência (art. 37, caput, CF), for a maneira mais eficiente ou, na impossibilidade de se definir esta, se for pelo menos uma maneira razoavelmente eficiente de realização dos objetivos fixados pelo ordenamento jurídico”

Ora, como se evidencia, não é uma tarefa fácil a aplicação e interpretação dos critérios que enquadrem uma atuação administrativa eficiente, razão pela qual é indispensável que o princípio em exame esteja em estreita interação como outros princípios constitucionais, quando da situação concreta a ser examinada pela Administração Pública.

CONCLUSÃO

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 19. ed. São: Atlas, 2003, p. 84.

²³ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 317.

²⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos. O Princípio da Eficiência. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov/dez. 2005, jan. 2006, p. 3.

O princípio da eficiência consolidou-se no rol dos demais princípios constitucionais do art. 37, caput, da Constituição Federal, razão pela qual à atuação da Administração Pública, compreendida no seu sentido amplo, estará sempre adstrita a busca do dever de eficiência.

Não obstante esta assertiva, o conteúdo jurídico do princípio da eficiência em sua totalidade, ainda demanda inúmeras divergências doutrinárias, possibilitando novas abordagens sobre o tema.

A pesquisa analisou as principais concepções doutrinárias vigentes, que de forma geral, relacionam à eficiência aos conceitos de boa administração, busca da economicidade e da eficácia, ou mesmo, sob um viés ampliativo, a englobar outras características, conforme delineado no capítulo segundo.

A pesquisa realizada concebeu o conceito da eficiência sob uma perspectiva multidimensional e não restritivo, de forma que o princípio vincula-se a um conjunto amplo de características, que esteja em consonância com a maioria da doutrina administrativa e pacificada pela jurisprudência dos tribunais.

Defendeu-se na linha proposta, que a conceituação de eficiência, limitada à economicidade e a eficácia não define plenamente o seu conteúdo.

Ponderou-se, por sua vez, a possibilidade de outras características serem incorporadas ao conceito de eficiência, a exemplo da busca da celeridade processual no âmbito de processo administrativo, como se demonstrou pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Por fim, pontuou-se que o princípio da eficiência não é um fim em si mesmo, mas relaciona-se com os demais princípios constitucionais, razão pela qual sua aplicabilidade implica interação com outros princípios, tais como, legalidade, indisponibilidade do interesse público, moralidade, razoabilidade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O Princípio da Eficiência no Direito Administrativo. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 5, março/abril/maio, 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: abril. 2010.

ARAGÃO, Alexandre Santos. O Princípio da Eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov/dez. 2005, jan. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: abril. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança. n. 5.590. Relator: Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. Brasília, DF, 10 de junho de 1996.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança. n. 13.584. Relator: Min. Jorge Mussi. Brasília, DF, 26 de junho de 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial. n. 1143129. Relator: Min. Humberto Martins, DF, 25 de novembro de 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe. Resolução n. 54 de 12 de maio de 2009. Institui o Diário de Justiça Eletrônico no âmbito da Justiça Eleitoral no Estado de Sergipe e estabelece normas sobre as publicações dos atos e comunicações em geral. Relator: Des. Cláudio Dinart Deda Chagas. Diário da Justiça do Estado de Sergipe, 18 de maio de 2009, p.14.

CHICÓSKI, Davi. O Princípio da Eficiência e o Procedimento Administrativo. **Biblioteca Digital Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 18, ano 4, Out. 2004. Disponível em:< <http://www.editoraforum.com.br> >. Acesso em: maio. 2010.

Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parceria na administração pública: concessão, permissão, franquia, tercerização, parceria público-privada e outras*. 6. ed. São

Paulo: Atlas, 2008.

_____. *Direito Administrativo*. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEAL, Fernando. Propostas para uma abordagem teórico-metodológica do dever de eficiência. **Biblioteca Digital Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, n. 14, ano 4, Jul. 2006. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br>. Acesso em: maio. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDARE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio/junho/julho, 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: março. 2010.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

_____, *Direito Constitucional*. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

OSÓRIO MEDINA, Fábio. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SLEUMAR, Fernando Lamego. A nova principiologia do direito administrativo (1ª parte). **Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público - FA**, Belo Horizonte, n. 99, ano. 9, maio. 2009. Disponível em:

<http://www.editoraforum.com.br>>. Acesso em: abril 2010.

TIMM, Luciano Benetti; TONIOLO, Giuliano. A Aplicação do Princípio da Eficiência à Administração Pública: Levantamento Bibliográfico e um Estudo da Jurisprudência do TJRS. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 18, junho/julho/agosto, 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: abril. 2010.