ANDRÉ GUILHERME BELLO TEIXEIRA ALVES

A eficiência da Administração como preceito fundamental

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Associado Doutor Sérgio Resende de Barros

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2020

ANDRÉ GUILHERME BELLO TEIXEIRA ALVES

A eficiência da Administração como preceito fundamental

Versão Original

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Associado Doutor Sérgio Resende de Barros.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO

2020

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo ou pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Alves, André Guilherme Bello Teixeira.

A eficiência da Administração como preceito fundamental; André Guilherme Bello Teixeira Alves; orientador Sérgio Resende de Barros -- São Paulo, 2020.
193 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado)
- Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Princípios Constitucionais. 2. Eficiência. 3. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 4. controle de constitucionalidade. I. Resende de Barros, Sérgio, orient. II. Título.

ALVES, André Guilherme Bello Teixeira. **A eficiência da Administração como preceito fundamental.**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros

Instituição: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, por ser a luz que me guia e o vento que me conduz às águas calmas durante as tempestades;

Aos meus amados pais, Joaquim e Marisa, pelo amor e carinho incondicionais, sem os quais eu nada poderia ser;

À minha querida tia Deize, verdadeiro anjo em minha vida e exemplo de ser humano, na mente e no coração;

À minha esposa maravilhosa, Aline, pelo amor e apoio, por ser minha inspiração e pelo tempo que nos foi restrito durante a execução deste trabalho;

Ao Professor Sérgio Resende de Barros, o meu enorme agradecimento pela oportunidade de cursar o Mestrado, pelos ensinamentos acadêmicos e de vida e, principalmente, pela consideração e generosidade para com todos os seus orientandos;

Ao Professor Rubens Beçak, pelas valiosas observações e sugestões durante a etapa de qualificação;

Ao Professor Leonardo David Quintiliano, pela amizade e pelo incentivo que foi fundamental para este trabalho;

À querida amiga Beatriz Lameira Carrico Nimer, pelo carinho e pela imprescindível ajuda durante todo este curso de Mestrado;

Aos demais colegas orientandos, por todas as ideias e momentos de esforço e de alegria compartilhados;

A todos os professores que contribuíram para a minha formação acadêmica.

Na medida em que o Estado assume a prestação direta de serviços de teor econômico ou assistencial, o interesse e mesmo a sobrevivência de grande número de indivíduos passa a depender da *eficiência* da Administração e não apenas de sua *legalidade*.¹ (itálicos do autor)

Caio Tácito, 1967.

¹ TÁCITO, Caio. **O controle da Administração e a nova Constituição do Brasil**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 90, p. 23-29, jul. 1967. ISSN 2238-5177. P. 24. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30641>>. Acesso em: 17 Jun. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v90.1967.30641>.

RESUMO

ALVES, André Guilherme Bello Teixeira. *A eficiência da Administração como preceito fundamental*. 193 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Com as crescentes demandas sociais, em que o Estado é o responsável pela prestação de serviços elementares, como saúde e educação, verifica-se uma preocupação cada vez maior com a eficiência da Administração Pública, principalmente, em momentos de crise econômica, que exigem o contingenciamento de recursos orçamentários e resta evidente a necessidade de aprimorar a estrutura e a atividade administrativas. Apesar de iniciativas isoladas durante o século XX, a eficiência só foi elevada a um novo patamar a partir da reforma gerencial da década de 1990. Assim, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, foi inserido o Princípio da Eficiência no caput do artigo 37 da Constituição Federal, que trata dos princípios regentes da Administração Pública. Preocupação semelhante ocorreu no Direito Europeu com a consolidação do direito fundamental à boa Administração. Essas alterações propiciaram uma nova análise sobre o desempenho do Estado, orientando a atuação do gestor público e dos órgãos de controle. Nesse sentido, o próprio tema do controle se desenvolveu, possibilitando o controle da eficiência. Paralelamente, a Constituição Federal de 1988 deu atenção especial à matéria do controle de constitucionalidade e instituiu no ordenamento jurídico um novo instrumento de controle concentrado, a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Após o advento de sua regulamentação (Lei nº 9.882/1999), definiu-se que o novo instituto seria cabível para evitar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público, permitindo a análise de constitucionalidade sobre leis municipais, recepção de normas anteriores à atual Constituição Federal, atos regulamentares e, inclusive, atos materiais. Demonstra-se, então, a possibilidade de considerar a eficiência da Administração como preceito fundamental, para fins de controle de constitucionalidade, via arguição de descumprimento, esclarecendo-se as condições para tal subsunção.

Palavra-chave: Princípios Constitucionais, Eficiência, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, Controle de Constitucionalidade.

ABSTRACT

ALVES, André Guilherme Bello Teixeira. *Public Administration efficiency as a fundamental precept*. 193 p. Dissertation (Master) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2020.

With the growing social demands, in which the State is responsible for the provision of elementary services, such as health and education, there is a major concern with the efficiency of Public Administration, especially in times of economic crisis, which require budget contingency and there is a clear need to improve the public administrative structure and activity. Despite isolated initiatives during the twentieth century, efficiency was only raised to a new level from the management reform of the 1990s. Thus, with the promulgation of Constitutional Amendment n. 19/1998, the Efficiency Principle was inserted in the caput of the article 37 of the Federal Constitution, which deals with the governing principles of Public Administration. Similar concern has occurred in European law with the consolidation of the Fundamental Right to Good Administration. These changes provided a new analysis of state performance, guiding the actions of public managers and control agencies. In this sense, the theme of control has developed, enabling the control of efficiency. At the same time, the Federal Constitution of 1988 gave special attention to the matter of controlling constitutionality and established in the legal system a new instrument of concentrated control, the fundamental precept non-compliance claim. After the advent of its regulation (Law n. 9.882 / 1999), it was defined that the new institute would be appropriate to avoid injury to the fundamental precept resulting from an act of the public authority, allowing the analysis of constitutionality on municipal laws, reception of rules prior to Federal Constitution, regulatory acts and even material acts. It is then demonstrated the possibility of considering the efficiency of the Public Administration as a fundamental precept, for purposes of constitutionality control, through the non-compliance claim, clarifying the conditions for such subsumption.

Keywords: Constitutional Principles, Efficiency, Fundamental Precept Non-compliance Claim, Constitutionality Control.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Direta de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgReg	Agravo Regimental
AIA	Ação de Improbidade Administrativa
art.	artigo
cf.	conferir
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Des.	Desembargador
DF	Distrito Federal
Dj	Diário da Justiça
Dje	Diário da Justiça eletrônico
EC	Emenda Constitucional
ed.	Edição
inc.	inciso
j.	julgamento
LINDB	Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro
Min.	Ministro (a)
MC	Medida Cautelar

nº	número
p.	página (s)
PL	Projeto de Lei
QO	Questão de Ordem
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
Rel.	Relator (a)
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TST	Tribunal Superior do Trabalho
Trad.	Tradutor (a)
v.	volume

SÚMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
CAPÍTULO 1 – PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA....	29
1.1. CONCEITO JURÍDICO DE EFICIÊNCIA	30
1.2. REFORMA ADMINISTRATIVA GERENCIAL.....	36
1.3. PREVISÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO	42
1.4. APLICAÇÃO DIRETA DE PRINCÍPIOS	49
1.5. EFICIÊNCIA E DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO	53
1.5.1. Conceito e evolução dos Direitos Fundamentais	53
1.5.2. Histórico do Direito Fundamental à Boa Administração	57
1.5.3. Boa Administração e Princípio da Eficiência.....	63
1.6. CONTROLE E EFICIÊNCIA	67
1.6.1. Evolução do Controle da Administração Pública	67
1.6.2. Relação entre Controle e Eficiência.....	70
1.6.3. Importância dos controles para o alcance da Eficiência	71
1.6.4. Eficiência dos Mecanismos de Controle	73
1.6.5. Controle da Eficiência	75
1.6.6. Responsabilidade do Agente por Ineficiência	80
CAPÍTULO 2 – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL	95
2.1. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL.....	95
2.2. HISTÓRICO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL	102
2.3. INSTITUTOS SEMELHANTES DO DIREITO COMPARADO	105
2.3. CONCEITO CONSTITUCIONAL E REGULAMENTAÇÃO LEGAL.....	112
2.4. CARÁTER AUTÔNOMO E INCIDENTAL	115
2.5. LEGITIMIDADE.....	117
2.6. ALCANCE DA EXPRESSÃO <i>ATO DO PODER PÚBLICO</i>	122
2.6.1. Leis Municipais	124
2.6.2. Leis não recepcionadas, inclusive por emenda constitucional.....	126

2.6.3. Projetos de Lei.....	127
2.6.4. Atos regulamentares.....	128
2.6.5. Decisões judiciais	131
2.6.6. Decisões administrativas	134
2.7. SUBSIDIARIEDADE	135
CAPÍTULO 3 – A EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO COMO PRECEITO FUNDAMENTAL	145
3.1. PRECEITO FUNDAMENTAL	145
3.1.1. Definição.....	145
3.1.2. Objeto	149
3.2. ESCOLHA POR CONCEITOS INDETERMINADOS.....	153
3.3. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA COMO PRECEITO FUNDAMENTAL.....	156
3.3.1. Enquadramento dos Princípios da Administração Pública	156
3.3.2. Enquadramento do Princípio da Eficiência	167
3.3.3. Inclusão como garantia fundamental à boa Administração.....	172
3.3.4. Direitos reflexos	174
3.3.5. Hipóteses de alcance da eficiência como parâmetro de controle para os atos do Poder Público.....	177
CONCLUSÃO.....	183
REFERÊNCIAS	189

INTRODUÇÃO

O tema da presente dissertação aborda a eficiência administrativa como preceito fundamental, por meio da qual se buscará definir os contornos da aplicação do Princípio Constitucional da Eficiência como fundamento para a propositura da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Trata-se de analisar o controle da Administração Pública, simultaneamente, sob a perspectiva da eficiência e a partir de um recente e instigante instrumento de controle de constitucionalidade, a arguição de descumprimento.

A escolha do tema justifica-se pela evolução das expectativas sociais e pela necessidade de maior legitimidade da atuação estatal. Essas ideias vão de encontro a um movimento de refinamento do controle da Administração Pública, que, embora já tenha passado por diversas reformas, precisa estar em compasso com o constante desenvolvimento da sociedade.

Trata-se de matéria que possui grande relevância, não apenas para a evolução do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, mas também de grande impacto e significado para a Gestão Pública. Na atual conjuntura de crise econômica e política no Estado Brasileiro, verifica-se a necessidade de criação de políticas públicas urgentes com o máximo de eficiência. No entanto, é nítida a carência desta qualidade na atuação da Administração, repleta de procedimentos burocráticos e de mecanismos de controle excessivos, que, ainda assim, são ineficazes no tocante à repreensão dos abusos praticados. É, portanto, imperativo alcançar a modernização dos procedimentos administrativos e de seu controle.

Nesse sentido, a partir do momento em que o Estado começa a ser avaliado pela sua eficiência e não apenas por simples conformidade às normas legais e constitucionais, quando a sociedade se organiza para pleitear melhorias nas políticas públicas e nos controles sobre a atividade estatal, torna-se evidente a necessidade de rever antigos entendimentos sobre a dimensão da eficiência administrativa e o alcance do seu controle, principalmente, diante de um contexto marcado por inúmeras críticas acerca de desvios de finalidade e da morosidade de seus procedimentos.

Com o intuito de estudar a atuação eficiente do Poder Público e, em especial, o seu controle via arguição de descumprimento de preceito fundamental, a estrutura do desenvolvimento da presente dissertação é segmentada em três partes. A primeira tem a missão de delimitar o Princípio Constitucional da Eficiência, a segunda tratará da arguição de descumprimento, esclarecendo seus principais aspectos processuais, e a terceira demonstrará a possibilidade de utilização do referido instrumento de controle de constitucionalidade para os casos de violação ao princípio da eficiência.

Assim, inicialmente será apresentado o conceito jurídico da eficiência administrativa, ressaltando sua abrangência e efeitos, bem como o contexto histórico da reforma administrativa gerencial. Nesse sentido, embora a ideia de eficiência administrativa tenha se consolidado no ordenamento jurídico brasileiro após a reforma administrativa gerencial, que culminou na elaboração da Emenda Constitucional nº 19/1998, elevando expressamente esse comando à categoria de princípio constitucional da Administração, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal, já era possível encontrar menções à eficiência na legislação ordinária, desde as primeiras décadas do século XX.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que se elencarão as diversas disposições que se refiram expressamente à eficiência no ordenamento jurídico brasileiro, que servem para conferir concretude à diretriz constitucional, será igualmente abordada a possibilidade de aplicação direta do princípio da eficiência.

Trata-se de um conceito em desenvolvimento, cuja abrangência é cada vez mais ampla e que ganha novas funções a partir das reformas administrativas implantadas. Se o foco na reforma burocrática era o procedimento, na reforma gerencial foi o resultado. Dessa forma, a eficiência administrativa pode ser aplicada do início ao fim da concepção e execução dos atos do Poder Público, envolvendo desde o planejamento até a avaliação de desempenho.

Portanto, a dissertação pretende evidenciar as hipóteses de incidência do Princípio da Eficiência, relacionando-o com os demais Princípios Constitucionais da Administração Pública, bem como definindo as possibilidades e limitações para o exercício do seu controle, sob um enfoque teórico e prático. Essa relação será

necessária para averiguar a qualidade de preceito fundamental atribuída a todos esses princípios.

Ademais, com o desiderato de enquadrar a eficiência como preceito fundamental, independentemente de sua qualidade diretamente atribuída a ela pela relevância de ser um dos princípios insculpidos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, será estabelecido de forma complementar o seu vínculo com o direito fundamental à boa Administração, de modo classificar a eficiência como um preceito reflexo. Para tanto, será examinada a definição do referido direito fundamental, cujo conteúdo é bastante desenvolvido no Direito Europeu, com gênese nas decisões da Corte Europeia, mas que não recebeu o mesmo tratamento no Brasil, onde o tema continua bastante tímido e dependente de trabalhos doutrinários isolados.

Do mesmo modo, para delimitar o alcance da eficiência administrativa, serão abordados os principais aspectos do seu controle. Será exposta a evolução histórica do controle da Administração Pública, sua tipologia e classificações, de maneira a entender em qual contexto se verifica o embrião do controle da eficiência na atuação administrativa. Assim, tratar-se-á do desenvolvimento do controle da eficiência na esfera administrativa, a partir da ideia de sua racionalização, definindo os parâmetros mais adequados para o seu exercício.

Além disso, visar-se-á a esmiuçar a relação entre controle e eficiência, que pode ser vista sob três vertentes: como realizar o controle da eficiência, analisando a possibilidade e limitações de sua incidência sobre a discricionariedade administrativa; qual a importância da contribuição do próprio controle como instrumento autônomo de incremento da eficiência na Administração Pública; como aprimorar o controle, verificando a eficiência de seus mecanismos de atuação, de maneira a apresentar um conjunto de medidas essenciais para alcançar tal finalidade, assim como importantes propostas e alterações legislativas que almejam aperfeiçoar os diplomas legais existentes nessa área.

Considerando esses pressupostos, será possível verificar a forma de operacionalização do controle da eficiência no ordenamento jurídico brasileiro e o seu alcance nos dias hodiernos, na qualidade de garantia constitucional. Por fim,

será analisada a responsabilidade dos agentes públicos com fundamento na ineficiência.

A partir dessa configuração da eficiência administrativa, demonstrar-se-á sua condição de preceito fundamental, permitindo o manejo da arguição de descumprimento de preceito fundamental, considerando esta como o único instrumento de controle de constitucionalidade específico para atos do Poder Público que não fica adstrito aos atos normativos.

Nessa medida, o controle das atividades da Administração Pública deve ser ainda considerado como um mecanismo de proteção dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos, garantindo-os e visando à sua efetivação de um modo mais eficiente.

Em virtude da evolução dos mecanismos de controle, há necessidade de avaliar não só a legislação vigente, tais como os artigos 37 e seguintes da Constituição Federal, o Decreto-Lei nº 200/1967 e, mais recentemente, a Lei Anticorrupção, mas também as proposições legislativas pertinentes, como o Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração e os diversos projetos visando à reforma da Administração Pública, que podem alterar significativamente o tratamento jurídico do tema.

Só o fato de existir uma norma instituída em 1967, durante o regime militar, que trate de um tema tão importante e dinâmico quanto o controle, principalmente no grau de informatização atual, demonstra o quão imprescindível se faz uma mudança legislativa com esse objetivo. A própria grafia da palavra “Contrôle” que identifica o capítulo específico para o tema, ilustra bem a defasagem do referido diploma.

Assim, a dissertação compreenderá o estudo das normas criadas com a finalidade de tornar mais eficiente o atual sistema legal e constitucional que regulamenta a atividade administrativa e o seu controle, destacando-se questões como as diretrizes para a atuação administrativa e para a responsabilização de agentes inseridas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942).

Também há necessidade de atentar para as hipóteses de colidência entre o Princípio da Eficiência e o Princípio da Legalidade, que poderão ocorrer em casos concretos. Assim, analisar-se-á o caráter complementar entre estes Princípios Constitucionais da Administração Pública, inclusive, a possibilidade de eventual isenção de responsabilidade por desrespeito a um comando legal, quando a ação questionada buscou com razoabilidade à satisfação de interesse público de forma mais eficiente. Para tanto, deverão ser estabelecidos critérios adequados de aplicação do regime jurídico da eficiência administrativa. Serão ainda expostos os contornos da responsabilidade do agente público por atos de improbidade administrativa que sejam relacionados especificamente com a não aplicação do Princípio da Eficiência.

Nesse sentido, considera-se a ampliação do controle como concreta satisfação dos interesses da sociedade, de modo a garantir o cumprimento de uma legalidade finalística, que contemple a eficiência administrativa. Ou seja, a partir de uma concepção integrada dos princípios que garanta legitimidade democrática à atuação administrativa na concretização dos direitos fundamentais.

Em relação à arguição de descumprimento de preceito fundamental, serão analisados os seus aspectos históricos, ressaltando os institutos similares previstos no Direito Comparado, como o recurso de amparo espanhol e o recurso constitucional alemão. Além disso, será examinado o conteúdo do artigo 102, § 1º, da Constituição Federal que instituiu essa modalidade de controle de constitucionalidade, assim como sua tardia regulamentação legal, com o advento da Lei nº 9.882/1999.

A partir de então, serão esmiuçadas as características processuais mais pertinentes ao objeto da presente dissertação, como o seu caráter autônomo e incidental, a questão da legitimidade, além de outros pressupostos, incluindo-se o requisito de subsidiariedade.

A fim de demonstrar a amplitude do cabimento da arguição de descumprimento e de ilustrar as situações concretas em que haveria afronta ao princípio da eficiência, serão apresentados os atos do Poder Público passíveis dessa modalidade de controle, os quais diferem bastante dos atos impugnáveis

pela Ação Direta de Inconstitucionalidade e pela Ação Declaratória de Constitucionalidade, até mesmo em razão do princípio da subsidiariedade.

Verifica-se que hodiernamente é cada vez mais frequente a utilização da arguição de descumprimento, de acordo com novos parâmetros de participação social e de transparência, que culminam na disposição de mais informações e maior engajamento dos cidadãos, inclusive para a cobrança das instituições. Trata-se de instrumento de controle de atos oriundos do Poder Público e, portanto, espécie de controle de atuação da Administração Pública, cujo uso acentuado pelos legitimados decorre em grande parte de questionamentos efetuados pela sociedade, inclusive via representação ao Procurador-Geral da República.

É o que se pode constatar com as estatísticas apresentadas no portal eletrônico do Supremo Tribunal Federal,² em que a quantidade de arguições de descumprimento propostas cresceu mais de oito vezes desde os anos 2000, quando houve a autuação de apenas dez medidas, enquanto em 2019 já foram autuadas oitenta e duas ADPFs. É o segundo instrumento de controle concentrado de constitucionalidade mais demandado, perdendo apenas para a Ação Direta de Inconstitucionalidade, cuja quantidade total inclusive diminuiu durante o período comparativo citado.

Assim, a presente dissertação traz uma importante contribuição para o estado da arte, na medida em que desenvolve os caminhos que abrem a possibilidade de controle de constitucionalidade, com eficácia *erga omnes*, fundado na observância da eficiência administrativa e sobre diversas espécies de atos do Poder Público, dentre os quais se incluem os atos materiais. Incrementa-se, portanto, o controle da Administração Pública, o uso da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, especialmente, o alcance do Princípio da Eficiência.

Em que pese o objetivo tão específico da presente dissertação, buscar-se-ão seus alicerces em bases doutrinárias, legais e jurisprudenciais que possibilitem o desenvolvimento do tema, de forma a conectar as diversas hipóteses em uma

² STF. **Dados estatísticos relativos a todas as ações de controle concentrado**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=CC_Geral>, acesso em 28 dez. 2019.

conclusão lógica que demonstre sua viabilidade, utilizando-se de um raciocínio majoritariamente dedutivo.

Dessa forma, a metodologia empregada possuirá um predominante caráter dogmático, embora o enfoque zetético também se revele existente, de acordo com a própria característica científica da dissertação, que exige constantes indagações. Nesse sentido, conforme esclarece Tércio Sampaio Ferraz, toda a averiguação possui ambos os aspectos, apenas optando por conceder maior destaque a um deles.³

³ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 5ª ed. 2ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2007. p. 41.

CONCLUSÃO

Inicialmente, buscou-se delimitar a aplicação do Princípio da Eficiência, inserido no artigo 37 da Constituição, após a Emenda Constitucional nº 19/1998. Assim, foi possível verificar o seu conceito jurídico, concluindo-se que a eficiência, nesse sentido, pode ser definida como a realização de melhor desempenho possível, em busca da qualidade da atuação administrativa, a partir da excelência no uso racional dos meios e do atingimento dos resultados ao máximo.

Analizou-se ainda as diferenças entre eficiência, eficácia e efetividade, além de sua integração quanto à densidade do conteúdo previsto no princípio da eficiência. Dessa forma, o sentido jurídico pleno de eficiência pressupõe o cumprimento das metas propostas e o alcance do devido impacto da medida, compreendendo assim a eficácia e a efetividade.

Apresentou-se o contexto histórico da reforma administrativa gerencial no Brasil, de modo a constatar que a reforma administrativa gerencial foi marcada pela busca da eficiência e da melhoria de gestão, com o aproveitamento de práticas da iniciativa privada. Qualifica-se ainda por visar ao incremento da participação democrática, mediante o controle social, da avaliação de desempenho, com foco no controle de resultados, além da descentralização administrativa, por meio de contratos de gestão. Trata-se, assim, de uma resposta ao regime burocrático então vigente.

No Brasil, procurou-se atribuir um novo desenho institucional, inovando-se nos métodos de gestão e controle, eliminando-se o excesso de formalismos e voltando-se para a participação social e a qualidade dos serviços públicos. Dessa forma, a reforma gerencial brasileira promoveu inúmeras alterações legislativas e, em especial, deu origem à Emenda Constitucional nº 19/1998, bem como almejou uma mudança cultural para uma visão gerencial, enfatizando a autonomia do gestor e a análise de seus resultados.

Por todo o exposto, verificou-se que o Princípio Constitucional da Eficiência se tornou parte integrante do regime jurídico administrativo, seja ao estabelecer

diretrizes para a atuação do agente público, seja pela repercussão direta na legislação, com a crescente presença de dispositivos que expressa ou implicitamente busquem a eficiência administrativa.

Assim, a necessidade de modernização da máquina pública implica em repensar a organização administrativa, aprimorando sua estrutura e atividade de modo eficiente. Para tanto, há uma série de vetores, dentre os quais se destacam a transparência, a celeridade, a economicidade e a sustentabilidade, além da prevenção e do combate à corrupção.

Preocupou-se, outrossim, com a aplicação direta dos princípios, ao tentar entender o avanço dos critérios de avaliação da discricionariedade do agente público. De modo que a análise acerca da conveniência e oportunidade do ato administrativo também deve ser pautada pela obediência aos princípios constitucionais, utilizando-se critérios de razoabilidade e proporcionalidade. Não se pode deixar que o juízo de discricionariedade seja transformado em verdadeira arbitrariedade do agente público, considerando que este deve zelar pela manutenção do regime de Estado Democrático de Direito.

Tratou-se, igualmente, da relação entre os Princípios da Legalidade e da Eficiência, demonstrando que ambos não são excludentes, mas complementares, na medida em que a eficiência deve orientar a produção e a aplicação das normas, atribuindo-lhe legitimidade e um caráter finalístico. Assim, a Administração Pública não deve aplicar as regras indiscriminadamente, mas de maneira racional, buscando o interesse público. Ademais, a norma deve possuir real aptidão para cumprir eficientemente o objetivo que a motivou.

Em seguida foi abordada sua relação com o direito fundamental à boa Administração, chegando-se à conclusão de que os direitos fundamentais e os princípios objetivos do Estado são semelhantes e complementares, ao possuírem um viés subjetivo e objetivo que permite simultaneamente o exercício do direito pelos cidadãos e o parâmetro norteador da atuação e estrutura da Administração Pública. Assim, percebeu-se que o viés subjetivo do princípio da eficiência poderia ser considerado um direito fundamental, com abrangência análoga ao da boa Administração.

Analizou-se, ainda, a evolução do controle da atuação administrativa, especialmente, no tocante à verificação dos resultados e de sua legitimidade. Do mesmo modo, foi abordada a importância dos instrumentos de controle para um funcionamento administrativo mais eficiente, incluindo-se o aperfeiçoamento de seus próprios mecanismos.

Após, objetivou-se delimitar o controle da eficiência administrativa, analisando-se sua aplicação prática e extensão da responsabilidade do Estado e de seus agentes, apresentando-se jurisprudência sobre o tema.

Dessa forma, persiste a necessidade de uma configuração normativa que apresente critérios mais objetivos e razoáveis de controle sobre a atuação discricionária do agente público, até para o seu próprio resguardo. Por isso, é fundamental estabelecer os parâmetros de incidência do Princípio da Eficiência, ou seja, determinar quais são os seus comandos diretamente derivados.

No segundo capítulo, foi realizada a análise da arguição de descumprimento de preceito fundamental, ressaltando o histórico de sua inclusão na Constituição Federal de 1988 e sua regulamentação legal, objeto de veto e de questionamento de inconstitucionalidade, ainda pendente de julgamento.

Também foram apresentados os seus principais aspectos processuais, como a questão da legitimidade ativa e passiva, concluindo-se, no caso da primeira, pela escolha de legitimados específicos em rol taxativo, nos mesmos moldes da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, analisando-se requisitos especiais, como a necessidade de alguns legitimados demonstrarem a pertinência temática.

A proposta que inicialmente permitia a qualquer cidadão propor diretamente a arguição foi vetada pelo então Presidente da República, alegando-se, principalmente, o volume excessivo de demandas que seriam direcionadas ao Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, aos interessados não legitimados restou apenas a possibilidade de representar ao Procurador-Geral da República, a fim de requerer a propositura da arguição de descumprimento, conforme previsão contida no artigo 2º, §1º, a Lei nº 9.882/1999.

Além disso, foram abordados requisitos processuais específicos como a subsidiariedade e a relevância da controvérsia para efeito de conhecimento da arguição. Apresentaram-se os possíveis atos que podem ser impugnados, considerando o alcance da expressão *ato do Poder Público*, presente no *caput* do artigo 1º do referido diploma regulamentador.

Nesse sentido, restou demonstrado que a arguição de descumprimento de preceito fundamental é um dos mais importantes instrumentos de controle dos atos do Poder Público. Isso porque é o único que permite o controle concentrado de constitucionalidade das mais variadas espécies de atos estatais, como, por exemplo, os atos normativos, as decisões judiciais e os atos administrativos de cunho material. Além disso, a arguição de descumprimento destaca-se dos demais mecanismos de controle da Administração Pública porque possibilita de uma só vez a impugnação de múltiplas medidas que afrontem a preceito fundamental decorrente da Constituição Federal, uma vez que a decisão do Supremo Tribunal Federal possuirá eficácia *erga omnes*.

Por fim, no terceiro capítulo, que deu origem ao título da presente dissertação, buscou-se aplicar as ideias desenvolvidas nas premissas anteriores, a fim de demonstrar a possibilidade de considerar a eficiência da Administração Pública como preceito fundamental, para efeito de cabimento da arguição de descumprimento.

Trata-se de hipótese nada ou, ao menos, pouco explorada na doutrina, que permite análise desse princípio constitucional da Administração Pública diretamente pelo Supremo Tribunal Federal, em face de atos normativos que não podem ser impugnados pelas ações diretas de constitucionalidade e, principalmente, de outras espécies de atos, como decisões judiciais e medidas administrativas, desde que respeitados os demais requisitos de cabimento da ADPF.

Para tanto, no derradeiro capítulo, procurou-se trazer o conceito de preceito fundamental e exemplificar quais os objetos que se poderiam enquadrar nessa classificação. Houve, ainda, uma abordagem sobre a utilização de conceitos indeterminados, suas vantagens, problemas e desafios.

Finalmente, concluiu-se pela possibilidade de utilização da eficiência administrativa como fundamento para a propositura da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Assim, conforme foi explanado, a designação de preceito fundamental abrange muito mais do que os princípios fundamentais, os direitos e garantias fundamentais, as demais cláusulas pétreas e os princípios sensíveis.

É reconhecida essa natureza a diversos outros dispositivos, incluindo-se o Título III que trata da organização do Estado. Dessa forma, o *caput* do artigo 37 da Constituição é claramente incluído nessa classificação, de modo que os princípios constitucionais da Administração Pública, como demonstrado por meio de precedentes judiciais, são tipicamente preceitos fundamentais.

Ocorre que, ainda que não fosse reconhecida diretamente a inclusão de outros preceitos fundamentais além dos princípios, direitos e garantias nomeadamente fundamentais, das demais cláusulas pétreas e dos princípios sensíveis, há possibilidade de garantir a defesa da eficiência administrativa, por meio da arguição, utilizando-se do seu caráter subjetivo que a aproxima da condição de direito fundamental à boa Administração, nos termos do artigo 5º, §2º, do texto constitucional, ao dispor que “direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

A partir da verificação do enquadramento da eficiência da Administração como preceito fundamental, passou-se à análise das conjecturas em que seria possível sua aplicação. Foram apresentados julgados, com casos práticos a respeito, e relacionados os atos que possibilitam o controle via arguição, os quais já haviam sido explicados quando da análise do objeto da arguição, entendido como ato do Poder Público.

Sob este prisma, a avaliação da eficiência compreende o próprio mérito da atuação, passando pelas estruturas e procedimentos, até o resultado efetivamente alcançado. Pretendeu-se, assim, a caracterização bem definida de um regime de

direito orientador da atividade administrativa, de forma a preservar a segurança jurídica sobre os procedimentos da Administração Pública.

Outro aspecto estudado se refere à rigidez e à complexidade em excesso de algumas normas que disciplinam os procedimentos administrativos. Dessa forma, é imprescindível manter a prudência e a coerência em seu sistema de responsabilização, para que a atribuição descomedida de obrigações aos agentes públicos não paralise a atividade da Administração Pública, de modo a causar despesas desnecessárias e, assim, os mesmos prejuízos que procurou evitar ao Erário.

Assim, o presente trabalho buscou apresentar as principais consequências jurídicas do controle de constitucionalidade da eficiência administrativa, prevista no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, por meio de parâmetros mais objetivos e, também, de sua caracterização como direito fundamental à boa Administração.

Em um período de intensificação de antigos anseios sociais, que clamam pela eficiência da Administração Pública, foi de extrema importância verificar a relação entre controle e eficiência, a fim de conferir concretude à enunciação principiológica, oriunda da reforma administrativa gerencial.

Portanto, a arguição de descumprimento de preceito fundamental zela pela preservação da ordem constitucional em face de atos estatais, de natureza normativa ou não, que violem princípios ou regras responsáveis pela definição e limitação de poderes do Estado, como é o caso dos princípios constitucionais da Administração Pública, especialmente, do princípio da eficiência. Restou demonstrada, assim, a hipótese proposta por esta dissertação, com a sua contribuição para a evolução do tema.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **O Princípio da Eficiência**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 237, 2004, p. 1-6. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44361/44784>>. Acesso em 8 out. 2019.

ÁVILA, Humberto. **Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador. Instituto de Direito Público da Bahia, nº 4, out-dez 2005, p. 1-25. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=67>>, acesso em 5 out. 2019.

BARROS, Sérgio Resende de. **Contribuição Dialética para o Constitucionalismo**. Campinas: Millennium, 2008.

_____. **Direitos Humanos: Paradoxo da Civilização**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. **Liberdade e contrato: a crise da licitação**. 2ª ed. Piracicaba: UNIMEP, 1999.

_____. O Nó Górdio do Sistema Misto. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Arguição de descumprimento de preceito fundamental: análises à luz da Lei nº 9.882/99**. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Simplificação do Controle de Constitucionalidade**. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/simplificacao-do-controle-de-constitucionalidade.cont>>. Acesso em: 02 dez 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional – Tomo III**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro; VARGAS, Alexis Galiás de Souza. **A arguição de descumprimento de preceito fundamental e a advocatória**. Revista Jurídica Virtual. Brasília, v. 1, nº 8, janeiro 2000, p. 1. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1080/1063>>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BEÇAK, Rubens. **As alterações do controle difuso de constitucionalidade e sua aproximação com o modelo concentrado**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/campos/rubens_becak.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2019.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Trad. Marco Aurelio Nogueira. 6ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, Brasília: ENAP, 2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BUZAID, Alfredo. **"Juicio de amparo" e mandado de segurança** (contrastes e confrontos). Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 56, n. 1, p. 172-231, 1º jan. 1961. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66387/68997>>. Acesso em: 08/11/2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed., 9 reimp., Coimbra: Edições Almedina, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRUZ, Gabriel Dias Marques da. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**: lineamentos básicos e revisão crítica no Direito Constitucional brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2011

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DUTRA, Carlos Roberto Alckmin. **Controle de Constitucionalidade**: análise dos princípios processuais aplicáveis. São Paulo. Saraiva, 2012.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 5ª ed. 2ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Olavo A. V. Alves. **Controle de constitucionalidade e seus efeitos**. 2ª ed, São Paulo: Método, 2005.

FIX-ZAMUDIO, Héctor; MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (Coord.). **El derecho de amparo en el mundo**. 1ª ed. México D.F.: Editorial Porrúa, 2006.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014

JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas**: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. Salvador, JusPodivm, 2008

LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. **O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares**: algumas considerações. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira Mendes; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coords.). **Tratado de Direito Constitucional**. v. 1, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**: comentários à Lei n. 9.882, de 3.12.1999. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

_____; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDONÇA, Fabiano André de Souza. Ensaio sobre a determinação da responsabilidade administrativa pelo Princípio da Eficiência: graus de omissão e concorrência culposa do lesado. p. 295-306 In: LEITE, George Salomão. **Dos Princípios Constitucionais**: Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. 2ª ed. rev. atual. e ampl.. São Paulo: Método, 2008.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**. Revista do Serviço Público, Ano 51, nº 2, Abr-Jun 2000, p. 105-119. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/59/91>>, acesso em 10 out. 2019.

MORAES, Alexandre de. Princípio da eficiência e a evolução do controle jurisdicional dos atos discricionários. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.) **Direitos fundamentais e Estado constitucional**: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novo referencial no Direito Administrativo**: do controle da vontade ao do resultado. A juridicização dos resultados na Administração Pública. In: Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 6, n. 67, set. 2006, Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/06/ebook-10-artigos-controle-administracao-publica-selecao.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno**: Legitimidade, Finalidade, Eficiência, Resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. **Comentários sobre a lei da segurança jurídica e da eficiência**: lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo Administrativo – Lei nº 9.784/99 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009.

PASCARELLI FILHO, Mario. **A nova Administração Pública**: profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Da responsabilidade de agentes públicos e privados nos processos administrativos de licitação e contratação**. 1ª ed. São Paulo: Editora NDJ, 2012.

QUINTILIANO, Leonardo David. **Direitos sociais e vinculação do legislador**: as reformas previdenciárias e seus limites constitucionais no Estado Social e de Direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

RAMOS, Elival da Silva. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: delineamentos do instituto. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**: análises à luz da Lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**: análises à luz da Lei nº 9.882/99. P. 198-238. São Paulo: Atlas, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009

SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental. p. 85-108. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**: análises à luz da Lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, Antonio de Moraes. **Diccionario da Lingua Portuguesa**. 8 ed. rev. e melhor. Empresa Litteraria Fluminense: Rio de Janeiro: 1890. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242523>>. Acesso em: 08/11/2019.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em Busca de uma Administração Pública de Resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto (Coord.). **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

TÁCITO, Caio. **O controle da Administração e a nova Constituição do Brasil**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 90, p. 23-29, jul. 1967. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30641>>. Acesso em: 17 Jun. 2019.

TAVARES, André Ramos. Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional Fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (Org.). **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**: análises à luz da Lei nº 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª edição rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. **Tratado da arguição de descumprimento de preceito fundamental**: Lei n. 9.868/99 e Lei n. 9.882/99. São Paulo: Saraiva, 2001.

TOBIAS, Raquel Cristina Marques. **O conceito de “preceito fundamental” na arguição de descumprimento de preceito fundamental – Lei 9.882/99**: à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. Águas de São Pedro: Livronovo, 2012.

VALENTE, Patrícia Rodrigues Pessôa. **Avaliação de impacto regulatório**: uma ferramenta à disposição do Estado. 2010. 218 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VELOSO, Zeno. **Controle jurisdicional de constitucionalidade**: atualizado conforme as Leis 9.868 de 10/11/1999 e 9.882 de 03/12/1999. 2ª ed. rev., atual. e amp.. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.