

CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA

CARLA REGINA BUSCHMANN SETIM

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A CIÊNCIA ECONÔMICA COMO AUXILIAR
NA REDUÇÃO DE DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E CONSOLIDAÇÃO DE
DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS**

CURITIBA

2019

CARLA REGINA BUSCHMANN SETIM

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A CIÊNCIA ECONÔMICA COMO AUXILIAR
NA REDUÇÃO DE DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E CONSOLIDAÇÃO DE
DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS**

Dissertação apresentada como requisito parcial a obtenção de título de Mestre do Programa de mestrado em Direito, área de concentração Direitos Fundamentais e Democracia, linha de pesquisa Constituição e Condições Materiais da Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil.

Orientadora Profa. Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier.

CURITIBA

2019

TERMO DE APROVAÇÃO

CARLA REGINA BUSCHMANN SETIM

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A CIÊNCIA ECONÔMICA COMO AUXILIAR NA REDUÇÃO DE DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E CONSOLIDAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Dissertação aprovada como requisito parcial a obtenção do grau de Mestre em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais e Democracia, linha de pesquisa Constituição e Condições Materiais da Democracia, do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil, pela seguinte examinadora:

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier – Orientadora
UNIBRASIL – Centro Universitário Autônomo do Brasil

Prof. Dr. Luiz Alberto Blanchet – Membro
PUCPR – Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Dr. Marco Antonio Lima Berberi – Membro
UFPR – Universidade Federal do Paraná

Curitiba, _____ de _____ de 2019.

Dedicatória

Ao meu filho, amigo e companheiro de todas as horas

Matheus

Dedico ainda, a quem já não se encontra ao meu lado

Roberto

Agradecimentos

*Agradeço aos meus pais, **Luiz** e **Neide**; aos meus irmãos **Carlos** e **Luiz Augusto**; e todos os familiares e amigos que sempre tiveram uma palavra de apoio e incentivo.*

*Agradecimento especial à minha orientadora **Adriana**, pela sua humanidade e compreensão, demonstrando que a orientação vai muito além...obrigado!*

Não te rendas – Mario Benedett

*Não te rendas, ainda estás a tempo
de alcançar e começar de novo,
aceitar as tuas sombras
enterrar os teus medos,
largar o lastro,
retomar o voo.*

*Não te rendas que a vida é isso,
continuar a viagem,
perseguir os teus sonhos,
destravar os tempos,
arrumar os escombros,
e destapar o céu.*

*Não te rendas, por favor, não cedas,
ainda que o frio queime,
ainda que o medo morda,
ainda que o sol se esconda,
e se cale o vento:
ainda há fogo na tua alma
ainda existe vida nos teus sonhos.*

*Porque a vida é tua, e teu é também o desejo,
porque o quiseste e eu te amo,
porque existe o vinho e o amor,
porque não existem feridas que o tempo não cure.*

*Abrir as portas,
tirar os ferrolhos,
abandonar as muralhas que te protegeram,
viver a vida e aceitar o desafio,
recuperar o riso,
ensaaiar um canto,
baixar a guarda e estender as mãos,
abrir as asas
e tentar de novo
celebrar a vida e relançar-se no infinito.*

*Não te rendas, por favor, não cedas:
mesmo que o frio queime,
mesmo que o medo morda,
mesmo que o sol se ponha e se cale o vento,
ainda há fogo na tua alma,
ainda existe vida nos teus sonhos.
Porque cada dia é um novo início,
porque esta é a hora e o melhor momento.
Porque não estás só, por eu te amo.*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	–	artigo
CAAD	–	Centro de Arbitragem Administrativa
CEJUSCs	–	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
Conima	–	Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem
CPTA	–	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
FECEMA	–	Federação Catarinense das Entidades de Mediação e Arbitragem
FUNJUS	–	Fundo da Justiça
FUNREJUS	–	Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário
INPI	–	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
INSS	–	Instituto Nacional do Seguro Social
LDO	–	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	–	Lei Orçamentária Anual
MTO	–	Manual Técnico de Orçamento
PPA	–	Plano Plurianual
RCSC	–	Revista Catarinense de Solução de Conflitos
UERJ	–	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
VRC	–	Valor de Referência de Custas

SUMÁRIO

RESUMO.....	VIII
ABSTRACT.....	IX
INTRODUÇÃO	1
1 O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA REALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	3
1.1 O LIAME DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	3
1.2 O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO, A BOA ADMINISTRAÇÃO E A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA	13
1.3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO ORDENAMENTO PÁTRIO	24
2 O REFERENCIAL ECONÔMICO COMO INSTRUMENTAL À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	43
2.1 A IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE ECONÔMICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	43
2.2 DECISÕES ADMINISTRATIVAS INEFICIENTES E CONSEQUENTE DESPESA ORÇAMENTÁRIA	49
2.3 AS CUSTAS JUDICIAIS NO ORÇAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO.....	55
3 INSTRUMENTOS QUE PERMITEM UMA ATUAÇÃO ECONOMICAMENTE EFICIENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	60
3.1 SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE CONTROVÉRSIAS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA PRÁTICA BRASILEIRA	60
3.2 FUNDAMENTOS LEGAIS DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS	66
3.3 GESTÃO DE GASTOS PÚBLICOS	72
CONCLUSÃO	77
REFERÊNCIAS.....	79

RESUMO

Destaca a importância do princípio da eficiência na atividade administrativa como fator preponderante para a concretização de direitos sociais. Para isso, associa a ciência econômica como coadjuvante. A Constituição Federal conferiu à Administração Pública um conjunto de deveres tendo como intento o interesse público. A atuação da Administração funda-se em regime jurídico específico, orientada pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O adequado desempenho da função administrativa consiste em direito fundamental. As decisões na esfera administrativa, nesse contexto, ganham destaque, em razão do impacto econômico inerente decorrente da constante judicialização de demandas. A análise econômica dessas decisões pode apontar caminhos mais eficientes no desempenho da função administrativa. As despesas decorrentes de comandos judiciais repercutem seriamente no orçamento do Estado. Na judicialização, além da concessão do pagamento de benefícios pelo Instituto Nacional do Seguro Social, há a consequente sucumbência. A eficiente gestão das despesas do orçamento público é medida necessária no atual cenário. Mudanças de paradigmas nos encargos da Administração representam papel relevante no efetivo controle dos gastos públicos. Meios alternativos de resolução de conflito proporcionam um modo de, concomitantemente, aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo uma atuação aliada aos cidadãos, economicamente eficiente. A gestão das despesas do Estado, amplia a plena realização dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Eficiência; Ciência Econômica; Administração Pública; Gastos Públicos; Solução de Conflitos.

ABSTRACT

It highlights the importance of the principle of efficiency in administrative activity as a preponderant factor for the realization of social rights. To do this, it associates economic science as an adjuvant. The Federal Constitution conferred on the public administration a set of duties having as intent the public interest. The operation of the administration is founded on a specific legal regime, guided by the constitutional principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency. The proper performance of the administrative function consists of a fundamental right. Decisions in the administrative sphere, in this context, are highlighted, due to the inherent economic impact resulting from the constant judicialization of demands. The economic analysis of these decisions can point to more efficient paths in the performance of the administrative function. The costs incurred by judicial commands have a serious impact on the state budget. In the judicialization, besides the granting of the payment of benefits by the National Institute of Social Insurance, there is the consequent including costs and attorney's fees. The efficient management of public budget expenditures is a necessary measure in the current scenario. Changes of paradigms in the administration's burdens represent a relevant role in the effective control of public spending. Alternative means of conflict resolution provide a way of concomitantly improving the administrative activity, promoting an action allied to the citizens, economically efficient. The management of State expenditure extends the full realization of fundamental rights.

Keywords: Efficiency; Economic Science; Public Administration; Public Spending; Conflict Resolution.

INTRODUÇÃO

O pacto social instituído pela Constituição Federal de 1988, impõe ao Estado a realização plena de direitos fundamentais, individuais, sociais, econômicos, culturais e de desenvolvimento, dentre outros.

A Administração Pública, nesse contexto, exerce papel preponderante na implementação de políticas de Estado ou públicas, que consolidem tais direitos. Toda atividade administrativa está vinculada a regime jurídico específico, supremacia e indisponibilidade do interesse público, orientados pelos princípios elencados no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

A concretização do princípio da eficiência vem sendo buscada de diversas formas pela Administração, seja facilitando o acesso aos seus serviços, disponibilizando informações, repensando meios organizacionais, seja agregando fundamentos significativos de outras ciências, como a econômica, possibilitando ao Estado o atendimento das demandas sociais que se apresentam; inserido em um contexto de interpretação sistemático.

Observa-se na rotina administrativa, que suas decisões tem forte impacto nas despesas orçamentárias públicas, assim, a percepção da importância da racionalização das despesas do Estado Brasileiro, para a realização de direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, justifica este estudo. Para tanto, aliou-se eficiência à ciência econômica, como uma possibilidade de moderação dos gastos públicos.

Para demonstrar a relevância da análise econômica dessas decisões administrativas, com vistas à eficiência, optou-se pelos pareceres administrativos do INSS, que, em sua grande maioria, negam direitos sociais; remetendo os cidadãos ao Poder Judiciário, causando despesas a um Estado deficitário.

A pesquisa se depara com possibilidade legais que podem promover uma redução considerável dessas despesas decorrentes do Judiciário.

Tais proposições vinculam a pesquisa à área de concentração de Direitos Fundamentais e Democracia do programa de mestrado do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UNIBRASIL.

A dissertação tem como principal referencial teórico o princípio da eficiência, com desenvolvimento qualitativo, essencialmente bibliográfico. Evidente que o tema

se insere em um panorama gigantesco do funcionamento do Estado Brasileiro, reclamando da Administração aprimoramento e coordenação das suas atividades; no entanto, pertinente, frente as dificuldades na efetiva realização de direitos fundamentais; notadamente os sociais.

As considerações foram divididas em três capítulos. O primeiro, trata do panorama no qual se enquadram as atribuições da Administração Pública; dentre as quais, a gestão de toda a máquina pública e o respectivo alcance do interesse público, sua finalidade essencial; trata ainda, do princípio da eficiência e respectiva importância na atividade administrativa.

O segundo capítulo, discorre a respeito da significativa análise econômica do direito, apontando pontualmente para as decisões administrativas que recusam direitos sociais reiteradamente, dado que, ocasionam despesas substanciais ao orçamento público.

As considerações do terceiro capítulo aludem a aspectos de gestão; ponderando a respeito de instrumentos legais, que podem permitir uma atuação eficiente, não antagonista, que atende a regime jurídico específico, assim como, princípios que orientam a atuação administrativa. Objetiva, racionalização dos recursos públicos, para o alcance absoluto dos preceitos constitucionais.

1 O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA REALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

1.1 O LIAME DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O momento presente reclama uma atuação dinâmica e racional do Estado. Na conjunção entre desempenho e moderação de gastos reside a solução para os problemas financeiros dos cofres públicos e consequentemente para o melhor aproveitamento dos recursos na realização de direitos fundamentais.

A Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova fase da Administração Pública, quando lhe atribui importantes funções que possibilitam a efetiva materialização das necessidades da sociedade e realização dos deveres do Estado. O Capítulo VII, do texto legal, não poderia ser mais oportuno vez que trata dos seus deveres, estrutura e organização.

A atividade administrativa não se encontra positivada somente no Capítulo VII, permeia também outras partes do texto constitucional, como, por exemplo, o artigo 5º, XXXIII, dentre outros.

O liame de tal mister estabelecido constitucionalmente é nada mais nada menos do que consubstanciar os direitos fundamentais. Tais direitos encerram muito mais que o simples cuidado e prevenção da saúde, que a promoção da educação, e que a garantia da liberdade. Eles possuem um caráter de universalidade, de bem-estar, de felicidade. Para Ingo Wolfgang Sarlet, são indisponíveis¹.

De acordo com Odete Medauar “a atuação rotineira da Administração é um dos elementos reveladores da efetividade das normas constitucionais na vida da coletividade”².

Nesse aspecto, em que a Administração Pública tem destaque na Constituição Federal, vale lembrar das lições de Paulo Ricardo Schier, para quem o Poder Executivo, detentor da atividade administrativa, pode ser entendido pela teoria do Direito, segundo a qual o Executivo “[...] é ineficiente e não garante aos cidadãos

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 77.

² MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 51.

o mínimo que deveria garantir [...]”³; e pela “teoria política”⁴ que “apostou fortemente nas capacidades institucionais do Poder Executivo, enxergando neste Poder a “possibilidade de democratização e modernização”⁵.

A Constituição Federal constitui, portanto, a ordem de direito sobranceira que transcende qualquer outra. Institui o Estado de Direito, forma de governo, exercício do poder político e, de modo preciso, dispõe todos os direitos e garantias fundamentais que acobertam os sujeitos pertencentes ao Estado em questão. A Constituição Federal, de acordo com Paulo Ricardo Schier⁶, tem premissas iluministas, entre elas a liberdade e igualdade, o estímulo do conhecimento e a supressão de privilégios.

Odete Medauer reforça as lições de Paulo Ricardo Schier quando diz que se encontra no artigo 1º da Constituição Federal a caracterização do “Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito. Trata-se de fórmula composta, cujas adjetivações se conjugam para identificar a feição estatal, a que se pode acrescentar o caráter ‘social’, extraído da leitura completa do texto constitucional”⁷.

De acordo com Daniel Wunder Hachem, “o dever de atuação em prol da realização de direitos fundamentais [...]”⁸ refletiu profundamente na Administração Pública, aproximando-a dos cidadãos, diferentemente do pretendido pelas

³ SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de Coalizão: Democracia e Governabilidade no Brasil. Rev. direitos fundam. democ.*, Curitiba, v. 20, n. 20, jul./dez. 2016. p. 260.

⁴ Idem, *ibidem*, p. 257.

⁵ Idem, *ibidem*, p. 261.

⁶ Em seu livro *Presidencialismo de Coalizão: Contexto, Formação e Elementos na Democracia*, Paulo Ricardo Schier, demonstra a vertente iluminista nos ideais da Constituição Federal de 1988, quando leciona que a “Promulgação da Constituição Federal de 1988 possibilitou a instauração de um novo momento político e jurídico no Brasil. Conhecida com a ‘*Constituição Cidadã*’, a lei fundamental em vigor consagrou a democracia, retomou o Estado de Direito, afirmou uma série de princípios fundamentais pautados na tutela da dignidade humana, do pluralismo político, da cidadania e dos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa. Enunciou, ainda, extenso rol de direitos fundamentais. Inovou, neste campo, ao incluir um significativo número de direitos sociais vinculados à ordem econômica, ao trabalho, seguridade social, meio ambiente e cultura, dentre outros”, fazendo menção também à uma característica importante do referido texto legal, quanto às respostas oferecidas aos “problemas do passado (como os repúdios à tortura, à censura, ao tratamento desumano ou cruel), e projetos para o futuro (erradicação da pobreza; construção de uma sociedade livre, justa e solidária; busca do pleno emprego e outras propostas típicas de um constitucionalismo dirigente”; concluindo que “a Constituição do Brasil é uma resposta ao passado, uma garantia do presente e uma proposta pra o futuro” (SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de Coalizão: Contexto, Formação e Elementos na Democracia Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2017. p. 28-29).

⁷ MEDAUAR, 2010, p. 51.

⁸ HACHEM, Daniel Wunder. A Noção Constitucional de Desenvolvimento para Além do Viés Econômico: Reflexos sobre Algumas Tendências do Direito Público Brasileiro. *A&C – R. de Dir. Adm. Const.*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, jul./set. 2013. p. 136. Disponível em: <<http://www.revista.aec.com/index.php/revistaaec/article/view/126>>. Acesso em: 18 maio 2019.

“tendências propagadas no Brasil a partir de meados da década de 1990 [...]”⁹, cujo teor davam conta da atuação subsidiária do Estado nos problemas de cunho social. Ainda segundo o autor, inicia-se a transformação da atuação administrativa “pautada na promoção da igualdade material pelo Estado e na ideia de redistribuição por meio da intervenção, à qual se poderia chamar de *Direito Administrativo social*”¹⁰. Infere-se, portanto, que o cidadão é o destinatário das ações administrativas¹¹. A Administração é o instrumento que possibilita o efetivo alcance da cidadania e realização social.

Jorge Reis Novais entenda que “a consagração constitucional dos chamados direitos sociais não é uma descoberta do século XX” e que sua repercussão somente se deu em razão das atrocidades da “1ª Guerra Mundial” alterando radicalmente “as relações entre o Estado e a Sociedade”¹²; no entanto, tais proposições ainda estão em plena construção, amadurecimento e consolidação.

A própria Constituição Federal denomina a República Federativa, Estado Democrático de Direito e, como consequência, traz abundante conteúdo principiológico, bem observados em seu preâmbulo¹³.

Cabe consignar aspecto relevante da Carta Magna quanto a indissociabilidade do caráter social e democrático, convém citar Jorge Reis Novais, vez que a doutrina portuguesa tem exercido papel significativo nos pensamentos jurídicos pátrios e o referido autor constitui referencial teórico relevante:

Nestes termos, o Estado Social de Direito é indissociável da estruturação democrática do estado, o que, se por um lado exclui, como veremos, a ideia de uma sua eventual antinomia ao Estado democrático de Direito, rejeita igualmente, e desde logo, qualquer possibilidade de caracterização como Estados sociais de Direito de regimes onde não se verifique a existência de

⁹ HACHEM, 2013, p. 136.

¹⁰ Idem, ibidem, p. 136.

¹¹ Idem, ibidem, p. 136.

¹² NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almeida, 1987. p. 190.

¹³ SANTANA, José Cláudio Pavão. O Significado e as Funções da Constituição na Era Globalizada: Por uma Ética Constitucional Republicana. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, São Paulo, n. 8, p. 283-295, jul./dez. 2006. p. 286. “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil”.

uma verdadeira democracia política. Assim, se o Estado de Direito tem sido no século XX, por exigência, *Estado social de Direito*, o Estado social de Direito é, por inerência da natureza dos valores que prossegue, *Estado democrático de Direito*¹⁴.

Do mesmo modo importante, a flexibilidade das constituições frente ao contexto em questão. A necessidade constante de adaptação à realidade, assenta-se na “bondade das constituições”, de acordo com Néviton Guedes¹⁵.

Luiz Carlos Bresser-Pereira entende que, para além das premissas iluministas, os problemas políticos, econômicos e sociais do Brasil, o espírito do Estado Social, ideologia decorrente de sérios problemas da prática do capitalismo, socialismo e liberalismo, foram fortes influências constitucionais¹⁶.

Percebe-se, assim, que a Constituição de 1988 estabelece um ponto de partida rumo às mudanças importantes e necessárias para o enfrentamento de problemas sociais profundos do Estado Brasileiro. Os direitos fundamentais têm lugar de destaque, assim como sua imediata aplicabilidade. Para o italiano Maurizio

¹⁴ NOVAIS, 1987, p. 223.

¹⁵ GUEDES, Néviton. Professor Canotilho e sua Constituição Dirigente. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 12 nov. 2012. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-nov-12/constituicao-poder-professor-canotilho-constituicao-dirigente>>. Acesso em: 18 maio 2019. “A bondade das constituições não se deixa determinar de forma absoluta e universal, mas apenas segundo um contexto histórico-concreto. O que tem êxito em um país, não serve necessariamente para um outro. O que era razoável no passado, pode perder seus objetivos no presente. Constituições apontam para o resultado no futuro e afirmam-se (historicamente) no tempo. Seu êxito depende por isso também dos problemas que se opõem a elas no curso do tempo. Tais problemas conclusivamente apenas podem ser previstos pelos autores da Constituição de forma limitada. Por conseguinte, as soluções também quase sempre não se encontram dispostas prontamente na Constituição. A diferença entre normas abstratas e problemas concretos precisa ser ultrapassada, pelo contrário, através do significado e aplicação das normas. Nesse ponto, o êxito de uma Constituição também (depende das) respostas que são extraídas pelos interpretes das normas constitucionais e que são determinadas definitivamente pelo teor da Constituição”.

¹⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. *RAE*, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2018. “No século XIX, enquanto sistema constitucional-legal ou regime político, o Estado nos países ricos correspondia a uma democracia de elites – também chamada de schumpeteriana – o Estado Liberal Democrático. A transição do Estado Liberal para o Democrático avançou nos países mais desenvolvidos na virada do século XX, na medida em que o último requisito para uma democracia formal se materializava (o sufrágio universal). Em meados do século XX, tem início uma democracia de opinião pública na qual os eleitores aumentam seu interesse pela política, as pesquisas de opinião pública passam a auferir suas preferências e um número crescente de organizações de advocacia política começa a intervir no processo de formulação e implantação de leis e políticas públicas. Esse maior ativismo político dos eleitores leva a um aumento da demanda social e, em consequência, ao aumento dos serviços sociais e científicos do Estado, que passa a assumir funções novas na proteção do trabalho e do trabalhador. Ocorre então a transição de uma forma para outra de democracia e o Estado Democrático Liberal se transforma no Estado Democrático Social. Enquanto na democracia de elites estas detêm suficiente poder para não se deixarem influenciar pelos eleitores enquanto governam, na democracia de opinião pública os sindicatos de trabalhadores e os partidos sociais democratas se fortalecem e as elites políticas são constantemente obrigadas a auscultar uma opinião pública constituída por eleitores com demandas políticas”.

Fioravanti, a Constituição transforma-se a partir do Estado e, este, a partir daquela “[...] *Dalla ‘Constituzione’ allo ‘Stato’ e dallo ‘Stato’ alla ‘Constituzione’*”¹⁷. Fundem-se Estado e Constituição na busca da justiça social, tendo a Administração Pública papel fundamental no “arranjo institucional”¹⁸.

Tem-se, então, uma transição do Estado de Direito para o Estado de Direito Constitucional e, finalmente para o Estado do Bem-Estar Social. O *Welfare State* possui como escopo a assistência, segundo a qual o Estado tem o dever de garantir a todos os cidadãos saúde, educação, habitação, renda e seguridade social, revelando novamente a importância da atividade administrativa na consecução de direitos fundamentais¹⁹.

A justiça social, aliada aos deveres do Estado de “segurança, liberdade, bem-estar econômico”²⁰, e proteção do meio ambiente, é o elo que orienta todos os outros.

Como a maioria das Constituições, a do Brasil incorporou e positivou em seu art. 1º, inciso III, o princípio da dignidade da pessoa humana e, conforme Paulo Bonavides, a Lei Maior ecoa fielmente a essência social²¹. Assim, o “constitucionalismo contemporâneo define a Constituição Federal como uma ordem objetiva de valores [...] de acordo com as necessidades sociais, políticas e jurídicas de seu tempo”²².

No bojo da Carta Magna se encontram as disposições atinentes aos direitos fundamentais, que se dividem em direitos individuais, sociais, políticos e jurídicos, e que garantem a liberdade, a vida, a igualdade, a educação, a segurança, e tantos outros.

Nesse sentido, o Estado cresceu e seus deveres avultaram. Entrementes, todos os objetivos consagrados no art. 3º do texto constitucional convergem na promoção e assistência para o desenvolvimento de toda a sociedade. Coube à Administração, que outrora vivia apartada da realidade social e jurídica, adaptar-se à

¹⁷ FIORAVANTI, Maurizio. *Stato e Costituzione: Materiali per una Storia delle Dottrine Costituzionali*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1993. p. 4.

¹⁸ SCHIER, 2017, p. 44.

¹⁹ O Estado de bem-estar. Disponível em: <http://www.revistadouttrinatr4.jus.br/artigos/edicao021/Paulo_Cruz.htm>.

²⁰ BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 121.

²¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

²² RIVABEM, Fernanda Schaefer. A Dignidade da Pessoa Humana como Valor-Fonte do Sistema Constitucional Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 3, n. 0, dez. 2005. p. 3. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/7004>>. Acesso em: 29 set. 2019.

nova prática na consecução dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro dispostos no citado artigo 3º:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação²³.

Note-se que esses objetivos apontam para a materialização da democracia sob os aspectos social, cultural, econômico, além de estabilizar o princípio da dignidade da pessoa humana. O modelo de Estado, “plural e democrático”²⁴, atribuiu à Administração Pública um trabalho hercúleo, pois é por intermédio desta que se garantem e se efetivam os ditames constitucionais; logo, a Administração teve que se transformar.

Conceitualmente, Administração Pública é “o conjunto das normas jurídicas que disciplinam a função administrativa do Estado e a organização e o funcionamento dos sujeitos e órgãos encarregados de seu desempenho”²⁵; não obstante, pode-se dizer que é uma espécie do gênero administração em sentido *lato*. O vocábulo administração deriva do latim “*administratio*”²⁶, cujo significado remete exatamente à atividade administrativa, direcionar, gerenciar, gerir, governar. Administrar envolve uma série de etapas, conhecimento, planejamento, organização, direção, controle. Na Administração Pública não é diferente; diverge, no entanto, do âmbito privado, vez que está estritamente ligada à legalidade; cultura que vem sendo combatida, face à conjugação de regras, princípios e realidade social.

De acordo com Adriana da Costa Ricardo Schier, o Direito Administrativo e por extensão, a Administração, “deverá propor à sociedade alternativas capazes de impulsionar o crescimento [...], sem descuidar da proteção dos direitos daqueles que ainda demandam uma intervenção protetiva do Estado”²⁷.

²³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 jul. 2018.

²⁴ BREUS, Thiago Lima. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 3.

²⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 25.

²⁶ DICIONÁRIO LATIM. Disponível em: <<https://www.dicionariodelatim.com.br/>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

²⁷ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: Desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson. *A Regeneração da Administração Pública Brasileira*. Curitiba: Íthala e Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA, 2017. p. 22.

Para Gustavo Justino de Oliveira, a principal tarefa da Administração centraliza-se na “figura do *cidadão-administrado* como indivíduo detentor de direitos perante o Estado-administração”²⁸ por meio de “mecanismos institucionais”²⁹.

Desse modo, a atividade administrativa guarda importante e árdua tarefa, que consiste no gerenciamento, planejamento e implementação de políticas públicas que promovam e garantam os direitos previstos na Constituição à sociedade, indistintamente. Tais ações estão atreladas inexoravelmente ao mandato atuante, que nem sempre faz a escolha correta ou dá continuidade às políticas anteriores. Nesse sentido, leciona Daniel Wunder Hachem:

Não é novidade afirmar que os contornos do Direito Administrativo estão intrinsecamente ligados ao modelo de Estado no qual cada sistema normativo encontra inserido, de modo que as tendências dos ordenamentos jurídico-administrativos costumam acompanhar as feições assumidas pelos Estados nos quais são forjados [...] ³⁰.

Demonstrando que uma esfera administrativa eficiente contribui para o pleno desempenho do modelo de Estado atual. Nessa linha o núcleo da Administração é o cidadão; estabelece-se, assim, a inafastável vinculação dele à realidade social. O paradigma estabelecido coloca o Estado a serviço do homem firmando a vinculação aos preceitos constitucionais indistintamente³¹; também comunga dessa ideia Jaime Rodríguez Arana Muñoz³².

A realidade social é de tal maneira expressiva para a sociologia, que Giancarlo Corsi, pragmaticamente, conclui:

²⁸ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito Administrativo Democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 17.

²⁹ Idem, *ibidem*, p. 17.

³⁰ HACHEM, Daniel Wunder. A Maximização dos Direitos Fundamentais Econômicos e Sociais pela Via Administrativa e a Promoção do Desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 13, n. 13, jan./jun. 2013. p. 341.

³¹ OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 733 e seguintes.

³² Jaime Rodríguez Arana Muñoz, quando discorre sobre o direito fundamental à boa administração, esclarece “Não posso deixar de sublinhar insistentemente a centralidade do indivíduo em meu entendimento da vida pública. O indivíduo real, a pessoa, com o conjunto de circunstâncias que o acompanham em seu entorno social, é o autêntico sujeito dos direitos e liberdades [...] A esse homem, a essa mulher, com sua determinada idade, seu grau de cultura e formação, maior ou menor, com sua procedência concreta e seus interesses particulares, próprios, legítimos, é a quem a Administração Pública serve”. Provocando reação imediata da sua leitura, em razão da simplicidade e, ao mesmo tempo, profundidade se sua explanação (MUÑOZ, Jaime Rodríguez Aran. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 27).

[...] a Constituição, tal como foi construída entre os séculos XVIII e XIX, é certamente uma aquisição evolutiva que responde a condições sócio culturais que, no arco de pouco mais de um século, transformaram-se profundamente [...] a modernidade como a dissolução da antiga ordem natural, com todas as suas assimetrias, hierarquias e dogmáticas [...] A forma moderna de diferenciação do Direito com as diferenças sociais e com as perspectivas temporais [...]”³³.

A implementação de políticas públicas e prestação de serviços pela Administração, cujo destinatário é o cidadão, exige prática reiterada de análise dos objetivos que se quer alcançar e do melhor modo de alcançá-los; remetendo sempre à eficiência econômica.

Segundo Elenaldo Celso Teixeira, políticas públicas são “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre a sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado [...]”³⁴. Para Eloisa de Mattos Hofling, políticas públicas são consequência do “Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” e “são aqui compreendidas como as de *responsabilidade do estado*”, portanto, não podem ser confundidas com “políticas estatais”³⁵.

Juarez Freitas, no entanto, apresenta um enfoque diverso, conceituando políticas públicas como “autênticos programas de Estado”³⁶, para tanto, Vanice Regina Lírio do Valle³⁷, atribui papel proeminente ao cidadão no processo administrativo de eleição de políticas que melhor lhe atendam.

³³ CORSI, Giancarlo. Sociologia da Constituição. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 39, 2001. p. 2. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1194>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

³⁴ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*. Salvador: Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia, 2002. p. 2. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_apel.pdf>. Acesso em: 25 set. 2018.

³⁵ HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos Cedes*, Campinas, ano 21, n. 55, nov. 2001. p. 2. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

³⁶ Sua reconceituação de políticas públicas traduz a importância destas “Nesse enfoque, reconceituam-se, com vantagem científica, as políticas públicas como aqueles *programas que o Poder Público, nas relações administrativas, deve enunciar e implementar de acordo com prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva*. Ou seja, as políticas públicas são assimiladas como autênticos *programas de Estado (mais do que de governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar; com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras*” (FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 3. ed. rev. e aum. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 32).

³⁷ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle Judicial de Políticas Públicas: Sobre os Riscos da Vitória da Semântica sobre o Normativo. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 387-408, jul./dez. 2013.

Nessa toada, Adriana da Costa Ricardo Schier e Juliane Andrea de Mendes Hey Melo³⁸, defendem a participação popular como um direito fundamental.

Portanto, estabelece-se um vínculo entre Constituição Federal, Estado, Governo, Políticas Públicas, Administração Pública e sociedade. Caroline Muller Bitencourt, assim o demonstra, quando da conceituação do termo política pública, parte, inexoravelmente do direito como base, mas o “conteúdo material são os fins e os objetivos políticos que não deixam de estar também expressos na Constituição”³⁹.

A atividade administrativa manifesta-se por duas vertentes. A primeira ligada estritamente à organização e funcionamento do Estado, seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal; a segunda, cujo significado é notável para o país, diz respeito à concretização das políticas públicas. Nesse ponto, cabe citar um pensamento de Michael J. Sandel, pela similitude com a atividade administrativa “as práticas sociais, no caso, não têm apenas um propósito instrumental (incentivar a equipe), mas também um propósito honorífico ou exemplar ‘celebrar determinadas excelências e virtudes’”⁴⁰.

Consequentemente, o que se vislumbra de todo esse panorama histórico, social e jurídico até a promulgação da Constituição é que desde então busca-se a concretização da promoção e desenvolvimento da sociedade, seja por intermédio de ações que enalteçam os fundamentos do artigo 1º, ou seja atuando para garantir a efetividade dos objetivos do artigo 3º. Reside aí a grandiosidade e o desafio da atividade administrativa.

A partir da Constituição Federal o tema desenvolvimento vem ganhando destaque, como um direito fundamental e como forma de garantia de liberdade. Segundo Amartya Sen, nações ricas e pobres enfrentam os mesmos problemas, tal como a “persistência da pobreza [...] e ameaças cada vez mais graves [...] à

³⁸ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. *A&C – R. de Dir. Adm. Const.*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/825>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

³⁹ BINTENCOURT, Caroline Muller. *Controle Jurisdicional de Políticas Públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013. p. 34.

⁴⁰ SANDEL, Michael J. *A Justiça: O que é Fazer a Coisa Certa*. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 15. Nessa passagem, o autor conta a história de uma equipe de animação de torcida, onde uma das integrantes usava cadeira de rodas e desempenhava perfeitamente sua função, contudo, não podia realizar as acrobacias que as outras integrantes faziam, gerando uma polêmica entre pais e escola. Portanto, qual a melhor saída para o impasse. Tal situação guarda afinidade com a Administração Pública, seja na competência, na delicadeza e na forma indistinta de materializar as políticas públicas.

sustentabilidade de nossa vida econômica e social”⁴¹, conclui que “Superar esses problemas é uma parte central do processo de desenvolvimento”⁴².

André Folloni, na mesma linha, entende desenvolvimento como “transformação da realidade social”⁴³ importando em um compromisso para o Estado.

Amartya Sen destaca, também, que o mundo vem sofrendo grandes pressões para que seja reconhecida a “importância em aprimorar as capacidades humanas”⁴⁴; como se depreende, não há como negar que o homem é o destinatário das atividades e ações do Estado, e a Administração Pública o caminho institucionalizado para a efetivação “com todos os efeitos e implicações que esta normatização possa ter”⁴⁵.

Logo, para que a engrenagem da atividade administrativa atue de modo eficiente, atendendo os objetivos constitucionais, proporcionando à sociedade completo desenvolvimento, há que se seguir regime jurídico específico. Trata-se do regime jurídico administrativo, que condiciona toda a atividade administrativa, e, conjugado às práticas da boa administração, permite interessantes soluções. Como exemplo, cita-se recente implantação de tecnologia no âmbito dos Juizados Especiais do Estado do Paraná (intimação via Whatsapp), com fundamento na Instrução Normativa 01/2017, estabelecida em razão dos dados colhidos pelo Tribunal junto ao seu sistema de expedição, que revelaram o gasto de R\$ 1.000.000,00, no ano de 2016⁴⁶. Este novo procedimento, segundo ainda a referida notícia, gerará economia de tempo e recursos econômicos na expedição de cartas, demonstrando o comprometimento com o princípio da eficiência, na perspectiva sempre referida por Emerson Gabardo, para quem a eficiência administrativa não é um fim, mas “o ponto de chegada”⁴⁷.

⁴¹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. Revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 9.

⁴² Idem, ibidem, p. 9.

⁴³ FOLLONI, André. A Complexidade Ideológica, Jurídica e Política do Desenvolvimento Sustentável e a Necessidade de Compreensão Interdisciplinar do Problema. *Revista de Direitos Humanos e Fundamentais*, Osasco, ano 14, n. 1, jan./jun. 2014. p. 74.

⁴⁴ SEN, Amartya. *A Ideia de Justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 416.

⁴⁵ MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. *Dignidade da Pessoa Humana*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 55.

⁴⁶ JUIZADOS ESPECIAIS do TJ-PR passam a realizar intimações utilizando o WhatsApp. *TJPR – Tribunal de Justiça do Estado do Paraná*, Curitiba, 13 set. 2017. Disponível em: <https://www.tjpr.ju.s.br/destaques/-/asset_publisher/1IKI/content/juizados-especiais-do-tj-pr-passam-a-realizar-intimacoes-utilizando-o-whatsapp/1831>. Acesso em: 12 jun. 2019.

⁴⁷ GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado: Uma Análise das Estruturas Simbólicas do Direito Político*. Barueri: Manole, 2003. p. 2.

1.2 O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO, A BOA ADMINISTRAÇÃO E A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Mas, o que é exatamente a atividade administrativa? Qual a sua função? Marçal Justen Filho explica que é essencial diferenciar função de governo de função administrativa⁴⁸, pois não se confundem, “A expressão *função de governo* indica um conjunto de competências não relacionadas propriamente à satisfação de necessidades essenciais. São aquelas atinentes à existência do Estado e à formulação de escolhas políticas primárias”⁴⁹. Para André Luiz Freire, os juristas pátrios não se debruçam suficientemente sobre as funções de governo em razão de se tratar de “uma empreitada muito difícil, a qual demanda um grande conhecimento acerca do direito brasileiro e um bom esforço de análise”⁵⁰, no entanto, comunga do mesmo pensamento de Marçal Justen Filho e explicita que a função do Estado é uma “atividade”⁵¹, portanto, dinâmica, onde se brandem poderes “a fim de se satisfazer o interesse público”⁵². Pode-se inferir que a função de governo aponta o caminho e, a função administrativa conduz o percurso até que se alcance o fim estabelecido.

Marçal Justen Filho divide os tipos de função administrativa estatal, ressaltando que a divisão tem cunho didático, pois em diversas ocasiões na atuação administrativa não se consegue visualizar claramente a categoria a que pertence o ato emanado. Classifica o estudioso, as funções administrativas como “função administrativa conformadora ou ordenadora”, “regulatória”, “de fomento”, “prestacional” e de “controle”⁵³.

Otto Mayer, apontado como o pai do direito administrativo alemão, diverge da maioria dos juristas, pois utiliza o termo⁵⁴ “atividade” para designar a função de governo, que abrangeria toda a atividade do Estado; dizia ele, todavia, que aos poucos as atividades foram se desvinculando do governo, que passou então, a figurar, principalmente, como uma “alta direção”.

⁴⁸ JUSTEN FILHO, 2016.

⁴⁹ Idem, *ibidem*, p. 40.

⁵⁰ FREIRE, André Luiz. Apontamentos sobre as Funções Estatais. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, v. 248, 2008. p. 14. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/41525/40875>>. Acesso em: 21 set. 2018.

⁵¹ Idem, *ibidem*, p. 16.

⁵² Idem, *ibidem*, p. 16.

⁵³ JUSTEN FILHO, *ibidem*.

⁵⁴ MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982.

Pois bem, enquanto a função de governo tem como objetivo estabelecer metas e efetuar escolhas das melhores políticas, a função administrativa é extensa, vez que intermedeia as metas e escolhas políticas, implementando-as objetivamente e, ainda, organiza todo o aparato do Estado; então, seu trabalho, se assim pode-se dizer, é braçal, extenuante e comprometido. Razão esta, que o Constituinte entendeu por bem, dispor, explicitamente, no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, os princípios regentes da atuação administrativa: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Toda a Administração Pública, direta ou indireta, está ligada ao conjunto de princípios.

Marco Antonio Lima Berberi ao estudar princípio na Teoria do Direito, parte do pressuposto de que não se pode conceituar exatamente qualquer coisa, pois tal feito “implicaria um conhecimento absoluto sobre o universo e sobre a universalidade das coisas que existem [...]”. O que se consegue, mesmo em termos filosóficos, é uma aproximação da conceituação de determinada coisa⁵⁵. Parte, também, da premissa de que nosso sistema jurídico se compõe “principalmente, por regras e princípios”⁵⁶.

O autor adota como uma das características de princípio a “generalidade”, quer dizer, princípio tem caráter extensivo, abrangente; entretanto, ressalta que generalidade não quer dizer superficialidade. Princípios são por natureza densos, ricos de conteúdo, valorativos. Os princípios são elementares, preexistentes e fundamentam os sistemas jurídico e político do Estado⁵⁷.

Para Robert Alexy, destaca-se na definição de princípio sua característica de criador de condições favoráveis, para que se possa obter melhor proveito quando de sua aplicação no mundo fático e jurídico; denomina a atuação dos princípios como “mandamentos de otimização” cujo atributo repousa no atendimento em “graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende

⁵⁵ BERBERI, Marco Antonio Lima. *Os Princípios na Teoria do Direito*. Rio de Janeiro: Renova, 2003. p. 39.

⁵⁶ Idem, *ibidem*, p. 39

⁵⁷ Para o autor princípios são reflexos da história de determinada sociedade, ela os aponta. Diz o autor “Princípio é motivo conceitua, sobre o qual se funda uma dada teoria; o princípio está no lugar do antes, do anterior ao primeiro momento. Dá fundamento à ordem, num sentido amplo (e especificamente, no caso do Direito, à ordem jurídica). O que a ordem jurídica faz é tornar princípios, anteriores a ela, jurídicos. Estão, os princípios, no seio da sociedade que determinou o surgimento da sua ordem jurídica, constituindo espécie de reserva histórica, que permite que não haja retrocesso na caminhada social que os condensou, pelos valores eleitos como basilares, lembrando-se do pacto social, base, por excelência do contrato social que fundou a sociedade civil organizada” (Idem, *ibidem*, p. 207).

somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades é determinado pelos princípios e regras colidentes”⁵⁸.

Debate importante acerca dos princípios reside nas possíveis colisões entre um princípio e outro; para tanto, Robert Alexy propõe uma Teoria dos Direitos Fundamentais estruturante, sendo deveras importante na atividade administrativa pública; pois, diuturnamente a Administração se depara com impasses na conjugação de políticas ou serviços públicos e princípios constitucionais. Assim, Robert Alexy assevera que “Uma teoria estrutural não tem como tarefa apenas constituir a primeira peça de uma teoria integrativa dos direitos fundamentais, mas também a base e a estrutura para o que vem depois. Há uma série de razões para tanto”⁵⁹; portanto, seu pensamento aponta para uma qualidade essencial na prática administrativa e, conforme aponta Néviton Guedes “uma estrutura teórica e analítica do que antes se apresentava apenas de forma intuitiva e genérica”⁶⁰.

Compreende-se dessa maneira que a teoria de Robert Alexy promove uma junção para interpretação analítica de regras e princípios, sendo relevante na atividade administrativa quando atua na promoção, prestação e garantia de direitos fundamentais.

Como se vê, os princípios “traçam a direção e os limites a serem observados de modo a preservar o edifício e a nação e a acolher os que clamam pela tutela do Direito”⁶¹; ainda, de acordo com Marco Antonio Lima Berberi “Os princípios recebem e delimitam os valores [...] Os princípios trazem, desta forma, delimitação normativa e proteção que os valores não têm”⁶².

O ordenamento jurídico é permeado por uma gama de princípios, positivados ou simplesmente deduzidos da Constituição Federal, todavia, para este estudo, são caros os princípios que fundamentam o regime jurídico administrativo, a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, em particular, o último.

⁵⁸ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. 2. tiragem São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 90.

⁵⁹ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 43.

⁶⁰ GUEDES, Néviton. A importância de Dworkin para a teoria dos princípios. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 5 nov. 2012. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-nov-05/constituicao-poder-ronald-dworkin-teoria-principios>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

⁶¹ CARDOSO, César. A Concretização do Princípio da Moralidade Administrativa à Luz do Utilitarismo. *Revista da PGBC*, Brasília, DF, v. 4, n. 1, jun. 2010. p. 67.

⁶² BERBERI, 2003, p. 101.

Princípios são o fundamento do regime jurídico administrativo, cujo objetivo é promover unidade, adequação, aplicação e efeitos. Celso Antônio Bandeira de Mello foi o primeiro que se ocupou do regime jurídico da Administração, cujo marco é a Constituição Federal, tornando tal regime instrumento apto à disposição da sociedade na reivindicação de políticas públicas para o desenvolvimento do país como um todo.

Dessarte, *en passant*, enunciam-se os princípios, pelo significado que possuem para a Administração em sua atuação diária; especialmente o princípio da eficiência, que contribui de forma contundente para a racionalização de despesas públicas; representando um ganho para a sociedade no que diz respeito à implementação de políticas públicas.

Tem-se que a atuação administrativa está subordinada à lei, constituindo garantia constitucional a sua inteira observância. O princípio da legalidade tem um conteúdo eminentemente democrático. De acordo com jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre a legalidade, deve-se entender seu conceito axiologicamente. Desse jeito, qualquer afastamento de outros princípios que regem a atividade administrativa, bem como todo o ordenamento, será ilegal⁶³. A legalidade para Romeu Bacellar, “identifica o Estado de Direito e estabelece os limites da função administrativa”⁶⁴. Celso Antonio Bandeira de Mello define o princípio da legalidade como a “consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que de conseguinte, a atividade administrativa é sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei”⁶⁵. Imediatamente ao lado do princípio da legalidade, coloca-se a impessoalidade como impedimento a qualquer privilégio ou discriminação em face do cidadão.

A Constituição Federal quando incorporou os princípios administrativos em seu texto, considerou a impessoalidade como forma de tratamento igualitário no trato dos administrados. Seu texto coíbe os possíveis favorecimentos e nepotismo, e por conseguinte, evita a prática de atos administrativos com interesses próprios. Marçal Justen Filho, ensina que “a impessoalidade é uma faceta da isonomia, tomando em

⁶³ RMS 16.536/PE, 6ª. T., voto do rel. Min. Celso Limongi, Des. Convocado do TJSP, j. 02.02.2010, DJ 22.02.2010.

⁶⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 49.

⁶⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 97.

vista especificamente a aplicação da lei pelo Estado”⁶⁶. Segundo Rui Cirne Lima, a impessoalidade decorre do “princípio de utilidade pública”⁶⁷ e de acordo com Paulo de Tarso Bilard de Carvalho, em sua dissertação sobre o referido princípio, a maioria da doutrina considera-o subordinado à finalidade da Administração Pública; poucos, segundo o autor, atribuem-no um conceito vago ou amplo⁶⁸. Do mesmo modo, o princípio da moralidade adentra o sistema normativo em 1988, cujo âmago centra-se na lealdade, boa-fé e probidade.

A moral assenta-se no certo ou errado estabelecido pela sociedade, ou seja, seus costumes. Agir eticamente quando da prática dos atos administrativos é o mandamento deste princípio. Para César Cardoso, o princípio da moralidade cria um laço entre um dos “fundamentos da República Federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana (art.1º, III)”⁶⁹ com um dos “objetivos fundamentais desta República, ‘promover o bem de todos’ (art.3º, IV)”⁷⁰. Cabe ao administrador cumprir o que a lei formalmente e substancialmente impõe. A moralidade ampliou-se consideravelmente no Brasil após 1988, impondo aos agentes públicos uma conduta honesta. A conduta pautada pela moralidade possui relevância acentuada, sendo que diversos diplomas legais criminalizam condutas imorais, e, dentre outras, pode-se citar a Lei nº. 1079/50 (crimes de responsabilidade do Presidente da República, de ministros do Supremo Tribunal Federal e do procurador-geral da República; Lei nº. 201/67 (crimes de prefeitos e vereadores, cuja atuação atente contra a dignidade e o decoro do cargo); Lei nº. 8.112/90 (dever do agente público de manter conduta compatível com a moralidade administrativa). A moralidade, tal qual a publicidade, oportuniza a prática da boa administração⁷¹.

Todos os atos e ações praticados pela Administração são públicos. A publicidade confere transparência na atuação administrativa, oportuniza à sociedade o amplo acesso às informações e, eventualmente, o direito de contestá-las; firmando assim a posição participativa da população. Esta intenção vem crescendo na atualidade e aproximando sociedade e Administração. Celso Antônio Bandeira de

⁶⁶ JUSTEN FILHO, 2016, p.64.

⁶⁷ LIMA, Rui Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7. ed. rev. e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 24 e p. 54.

⁶⁸ CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard. *O Conceito Jurídico do Princípio de Impessoalidade no Direito Administrativo Brasileiro: Uma Releitura*. 2014. 160 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

⁶⁹ CARDOSO, 2010, p. 67.

⁷⁰ Idem, ibidem, p. 67.

⁷¹ Idem, ibidem.

Mello atribuiu a este princípio valor constitucional, erigindo-o à categoria das garantias e liberdades⁷².

O princípio da eficiência, por sua vez, adentrou o ordenamento pela Emenda Constitucional 19/98⁷³. Este princípio receberá atenção especial no próximo item deste capítulo, tendo em vista que é tema central dessa pesquisa, especificamente no que tange ao aspecto econômico. De acordo com Emerson Gabardo⁷⁴, referida Emenda estabelece o que se denominou no Brasil como a reforma gerencial da Administração na tentativa de resolução da crise estatal quanto à prestação de serviços públicos. O crescimento dos deveres estatais impôs uma nova forma de gestão, onde se busca obter o melhor resultado com o menor uso dos recursos.

Entre os pontos importantes para a reforma gerencial se destacam uma maior produtividade, eficiência na prestação de serviços, descentralização, entre outros. Nas palavras de Leonardo Secchi “A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”⁷⁵.

Todavia, se observa, pela edição da Lei nº. 9.491, que o Estado optou por instituir um “Plano Nacional de Desestatização”⁷⁶, visando a transferência de alguns de seus deveres para com a sociedade civil ao setor privado, e não procurou encontrar respostas para a crise do Estado Social em uma gestão, justamente, mais eficiente, mesmo que a eficiência tenha sido a base da dita reforma. O objetivo da reforma gerencial é diminuir a atividade administrativa, contudo, não parece ser o espírito constitucional.

⁷² RTJ 139/712-713, rel. Min. Celso de Mello.

⁷³ BRASIL, 1988.

⁷⁴ Extraí-se desse pensamento o neoliberalismo, que tenta tornar o Estado menos intervencionista. Sobre neoliberalismo consultar: PORTO, Maria Célia da Silva. Estado e Neoliberalismo no Brasil Contemporâneo: implicações para as políticas sociais. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – MUNDIALIZAÇÃO E ESTADOS NACIONAIS: A QUESTÃO DA EMANCIPAÇÃO E DA SOBERANIA, 2., 2005, São Luís. *Anais...* Maranhão: JOINPP, 2005. p. 1-9. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/estado-e-neoliberalismo-no-brasil-contemporaneo.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

⁷⁵ SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, mar./abr. 2009. p. 348. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04>>. Acesso em: 25 nov. 2018. p. 354.

⁷⁶ A desestatização pode ser entendida como uma transferência do dever de prestar serviços públicos ao setor privado (BRASIL. *Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997*. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019).

Luiz Carlos Bresser-Pereira foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. A reforma administrativa que se pretendia tinha como base a migração do modelo de gestão burocrático para gerencial, que, de acordo com Bresser Pereira, traria eficiência no atendimento à população, já que a “engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos”⁷⁷, geradores de entraves na Administração Pública.

O Plano de Reforma do Aparelho do Estado teve início em 1995, com o respectivo encaminhamento da Emenda Constitucional nº 19, que entrou em vigor em 04 de junho de 1998. Dentre os objetivos desta Emenda verifica-se a eficiência da ação administrativa. No entanto, percebe-se que, subliminarmente, a pretensão era uma diminuição monstruosa dos deveres do Estado⁷⁸.

Na ótica de Celso Antônio Bandeira de Mello todos os princípios convergem, sempre, para uma análise à luz da legalidade, não escapando, desse modo, o princípio da eficiência, mesmo na busca pela melhor forma de se conduzir a Administração Pública. O autor explica, que na doutrina italiana dito princípio “encontra fundamento [...] em um postulado que é princípio da boa administração, o qual resulta no desenvolvimento de uma atividade administrativa da maneira mais congruente, oportuna e adequada aos fins a serem alcançados”⁷⁹; demonstra-se assim, a ligação estreita entre eficiência administrativa e boa administração na realização de direitos fundamentais, cujo foco é o cidadão. Vale ressaltar que uma boa administração remete necessariamente ao estudo compartilhado e sensato da ciência econômica.

⁷⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996. p. 34.

⁷⁸ Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. A notícia veiculada é deveras esclarecedora das verdadeiras intenções da reforma: Um dos princípios fundamentais da **Reforma de 1995** é o de que o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre estas tarefas exclusivas devem-se distinguir as centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais, as ‘organizações sociais’, enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle – controle social, controle de resultados e competição administrada – devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais.

⁷⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 122.

Emerson Gabardo ensina que a conceituação de eficiência não tem base jurídica, entretanto, após sua inserção no texto constitucional, por intermédio da Emenda Constitucional nº 19/1998, seu conteúdo deve ser obrigatoriamente apreendido sob aquela ótica e a realidade que a cerca, e afastado das ideias que caracterizam a eficiência de maneira estanque, racionalmente e unicamente ligada àquilo que é mais proveitoso economicamente.

Esses são os princípios que foram explicitamente escolhidos pelo constituinte como conformadores da atividade administrativa; ainda assim, referido texto traz outros tantos princípios de consideráveis relevos para a Administração Pública. Os princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal são a base para o que os publicistas denominaram de regime jurídico administrativo. Marçal Justen Filho, explica que a expressão “regime jurídico”⁸⁰ encerra um conjunto de normas inserido em determinado “ordenamento jurídico”⁸¹, indicando qualquer “ramo do direito”⁸²; porém, não compartilha integralmente do pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello. Em tal regime inserem-se a (i) supremacia do interesse público, que confere prerrogativas e deveres à Administração, tanto para proteção dos particulares quanto a satisfação dos interesses coletivos; e (ii) a indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração, assim, os interesses coletivos prevalecem sobre o do administrador ou da Administração. O regime jurídico administrativo deve ser compreendido a partir da própria noção de função administrativa, qual seja (i) atuar compulsoriamente – o chamado dever-poder; (ii) revela-se como instrumento na realização do interesse coletivo; (iii) ter como finalidade sempre o interesse público; (iv) efetivar materialmente as disposições da Constituição; e (v) ter como limite de atuação a lei.

Fabício Motta⁸³ fez um estudo relativo à influência do direito italiano no desenvolvimento do direito administrativo brasileiro, destacando que as análises de Renato Alessi foram determinantes para Celso Antônio Bandeira de Mello, cujo estudos iniciais remontam ao ano de 1967.

⁸⁰ JUSTEN FILHO, 2016, p. 48.

⁸¹ Idem, ibidem, p. 48.

⁸² Idem, ibidem, p. 48.

⁸³ MOTTA, Fabrício. Influência do Direito Administrativo Italiano na Construção das Bases Dogmáticas do Direito Administrativo Brasileiro. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson. *Administração Pública: Desafios para a Transparência, Probidade e Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 136.

Inicialmente explica, Bandeira de Mello, que a sistematização de determinado ramo do direito proporciona diferenciação frente aos demais; portanto, torna-o único e uniforme. Diz ainda que o direito administrativo só pode ser compreendido por meio dos princípios que lhe informam; constituindo o denominado regime jurídico administrativo⁸⁴; reconhecendo que tal regime tem como fundamento dois princípios, dos quais os demais decorrem, “supremacia do interesse público sobre o privado”⁸⁵ e “indisponibilidade dos interesses públicos”⁸⁶.

Marçal Justen Filho critica a posição estabelecida por Celso Antônio Bandeira de Mello na doutrina brasileira quanto à característica de unicidade que se encerram nos princípios de supremacia e indisponibilidade; diz ele que a “existência de um princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público não acarreta a exclusão de outros princípios”⁸⁷; depreende-se da sua ideia que compartilha o mesmo entendimento de Robert Alexy, ou seja, todos os princípios ocupam uma mesma posição e, nesse sentido, há que se realizar um juízo de valor para aplicar-se o princípio que melhor atenda à finalidade. Gustavo Binenbojm, segue a mesma linha de Marçal Justen Filho, quando afirma que a “emergência do Estado democrático de direito, agravou o descompasso entre as velhas categorias e as reais necessidades e expectativas das sociedades contemporâneas em relação à Administração Pública”⁸⁸.

Binenbojm vê “quatro paradigmas clássicos no direito administrativo [...] que se encontram em xeque na atualidade”⁸⁹, a supremacia do interesse público sobre o privado; a estrita legalidade; “a intangibilidade do mérito administrativo”⁹⁰; e o Poder Executivo centrado na “subordinação hierárquica”⁹¹. O autor propõe alternativas aos fundamentos rechaçados, contudo, tais questões não fazem parte da presente investigação.

Parece ser este o entendimento de Emerson Gabardo quando refere “A alusão a uma pretensa origem autoritária tem como escopo reduzir a força que

⁸⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, v. 89, 1967. p. 9. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30088/28934>>. Acesso em: 8 ago. 2019.

⁸⁵ Idem, ibidem, p. 9.

⁸⁶ Idem, ibidem, p. 9.

⁸⁷ JUSTEN FILHO, 2016, p. 50.

⁸⁸ BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 23.

⁸⁹ Idem, ibidem, p. 23.

⁹⁰ Idem, ibidem, p. 24.

⁹¹ Idem, ibidem, p. 24.

legítima os princípios como o do interesse público, ou mais especificadamente, da ‘supremacia do interesse público’⁹². De acordo com sua proposição, deve-se promover um “estudo crítico e propositivo em face da realidade atual”⁹³.

Toda a estrutura jurídica administrativa tem como marca o atendimento da sociedade em sentido *lato*. Como visto, emanam explicitamente do art. 37 os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; todavia, no ordenamento pátrio existem outros, decorrentes ou inerentes ao rol do art. 37, como o princípio da finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação dos atos administrativos. Do mesmo modo, o princípio da boa administração decorre da interpretação sistemática do princípio da eficiência.

Como referido, recentemente o “direito à boa administração”⁹⁴ foi erigido à categoria de direito fundamental, tendo se tornado “valor de fonte primária dos tratados europeus”⁹⁵. Leciona o italiano Sabino Cassese que a consagração do direito à boa administração melhora a relação entre administrados e Estado, aumentando a confiança nas instituições públicas e contribuindo positivamente, inclusive, na esfera econômica⁹⁶.

O direito à boa administração, de acordo com o artigo 41 da Carta dos direitos fundamentais da União Europeia⁹⁷, assevera aos cidadãos um amplo rol de garantias frente à Administração, deixando de ocupar uma função tão somente

⁹² GABARDO, Emerson. *Interesse Público e Subsidiariedade*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 237.

⁹³ Idem, ibidem, p. 236.

⁹⁴ CELONE, Cristiano. A Configuração Inovadora do Princípio da Boa Administração entre Privados e Autoridades Públicas na União Europeia. *Rev. Direitos fundam. Democ.*, Curitiba, v. 22, n. 1, jan./abr. 2017. p. 24

⁹⁵ Idem, ibidem, p. 25.

⁹⁶ CASSESE, Sabino. *Il diritto alla buona amministrazione*. Relazione alla “Giornata sul diritto alla buona amministrazione” per il 25° anniversario della legge sul “Sindic de Greuges della Catalogna”. Barcellona, 27 Marzo 2009. Disponível em: <<https://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2018

⁹⁷ Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua (CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. Artigo 41º - Direito a uma boa administração. *Jornal Oficial da União Europeia C 303/17 - Fra – European Union Agency for Fundamental Rights*, 14 dez. 2007. Disponível em: <<http://fra.europa.eu/pt/charterpedia/article/41-direito-uma-buona-administracao>>. Acesso em: 22 jul. 2019).

organizativa. Interessante asseverar que o referido artigo firma o princípio democrático e remete a uma realidade, na qual a atividade administrativa assume uma postura de servir, despida de autoritarismo, que por vezes marca o atendimento em seus órgãos. Pode-se extrair ainda do artigo uma quantidade de regras de educação “cortesia, disponibilidade, atenção, solicitude, clareza e simplicidade da linguagem”⁹⁸; que não prescinde de uma especialização dos agentes públicos.

A doutrina pátria encontra guarida relativamente ao direito fundamental à boa Administração Pública, nas lições de Juarez Freitas⁹⁹. O autor também alude, assim como Emerson Gabardo, a ideia de que a Administração tem a necessidade de rever sua relação frente aos administrados; e de atuar de acordo com a realidade, relegando ao passado atitudes abusivas no trato diário com os administrados. Freitas ainda ensina que é “Hora, com efeito, de erguer o direito administrativo alicerçado no hábito saudável da racionalidade dialógica e multiforme. Tempo, pois, de favorecer o controle da legitimidade, ao lado da eficiência e da eficácia [...]”¹⁰⁰.

De acordo com Clayton Gomes de Medeiros, José Afonso da Silva (2012 apud SILVA, 2015) já enunciava que a boa administração está relacionada diretamente à sua correta gestão¹⁰¹. Pode-se associar-se uma infinidade de atribuições à correta gestão, entre as quais estão atitudes transparentes, cortesia, integridade, e facilidade no acesso de informações e na resolução de conflitos, com os meios que dispõe. A ciência econômica contribui na medida que fornece substrato para que o desempenho administrativo atinja um grau de excelência em sua ação rotineira ou na adequada aplicação, mensuração e análise de políticas públicas voltadas à coletividade.

Para Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, a Administração Pública tem o dever de procurar os melhores meios para assegurar de forma efetiva os anseios da sociedade. Para tanto, deve ser original e inovadora. Seu agir tem que ser, antes de tudo, justo, humano e popular¹⁰², cuja leitura remeta à concretização do princípio da eficiência.

⁹⁸ CELONE, 2017, p. 25.

⁹⁹ FREITAS, 2007.

¹⁰⁰ FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 19-20.

¹⁰¹ MEDEIROS, Clayton Gomes. *Da Boa Administração Pública: Princípio e Direito Fundamental: Breves Elementos para sua Concretização*. Curitiba: Unibrasil, 2015. p. 30.

¹⁰² MUNÓZ, 2012, p. 26.

Juarez Freitas reforça a vertente social da Administração Pública, quando se refere à observância de todos os princípios dispostos no art. 37, todavia, conjugados à uma boa administração, com vistas à eficiência e eficácia.

Pode-se considerar, então, desde logo, que a Administração Pública tem o dever de prestar uma boa e eficiente administração, para tanto deve modificar sua conduta frente aos administrados, vez que constantemente emite decisões administrativas negatórias de direitos sociais, como as aposentadorias rurais, por exemplo, remetendo o administrado ao Poder Judiciário para fazer valer seu direito, demonstrando nesse agir, um total desrespeito ao princípio da eficiência.

1.3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO ORDENAMENTO PÁTRIO

Figura o princípio da eficiência como principal instrumento da Administração na consecução de suas inúmeras funções no ambiente do Estado Democrático de Direito e como sensor racional das atividades administrativas na materialização de direitos fundamentais, seja pelas políticas públicas seja pela prestação de serviço. O princípio da eficiência será tratado no capítulo a seguir conjugado aos postulados econômicos, pois não se pode negar que a economia tem papel fundamental nas escolhas, implementações e concretizações efetivas de políticas públicas.

A preocupação com o desempenho da Administração vem de longa data. Em um livro datado de mais de duas décadas, relata-se que mediante a prática rotineira dos atos administrativos, ficava evidente o caráter dominador da atividade e desvinculação da realidade social; ressaltando, todavia, que é possível promover uma mudança, aperfeiçoando-a; afinal “é mais saudável uma organização que se questiona, que faz perguntas, do que uma organização que sabe todas as respostas”¹⁰³.

Já na década de 1967 tinha-se a preocupação com os rumos da Administração Pública. De acordo com Frederico Lustosa da Costa, o Decreto Lei nº. 200/1967 tinha como algumas de suas bases o “planejamento”, a criação de empresas de economia mista e “empresas públicas”, fundações, autarquias e meritocracia (WAHRLICH, 1974 apud COSTA, 2008)¹⁰⁴. Adotou-se uma

¹⁰³ SILVEIRA, Paula; TRINDADE, Nelson. *A Gestão na Administração Pública: Usos e Costumes, Manias e Anomalias*. Lisboa: Editorial Presença, 1992. p. 15.

¹⁰⁴ COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, set./out. 2008. p. 850.

administração burocrática, essencialmente, para romper com a tradição de se confundir patrimônio público e privado; a separação entre Estado e sociedade; não obstante, o poder de controle detido pelo povo.

Alguns fatores que antecedem o ano de 1967, como a efetividade da aplicação dos fundamentos burocráticos na administração pública e respectiva tomada de decisões desvinculadas do que foi estabelecido no mencionado Decreto Lei, contribuíram para a “crise da administração pública burocrática”¹⁰⁵, segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira.

A atividade administrativa de então, quando da assunção do Estado social, revelou-se despreparada para o atendimento das demandas da sociedade. Bresser Pereira ressalta que “nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial”¹⁰⁶.

Leciona ainda que o gerencialismo não é uma ideia da contemporaneidade, vez que se pode encontrar traços desse método em reformas administrativas pretéritas, como a dos anos 30 e a de 1967, por exemplo. O período entre 1979 e 1983, foi deveras importante vez que alçou o cidadão à condição de “destinatário de toda a atividade do Estado”¹⁰⁷.

As considerações referidas foram acolhidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que tornou mais um dever da Administração a busca pela racionalização e organização das atividades, procurando sempre o melhor caminho. O princípio da eficiência já era previsto no desempenho dos servidores públicos. Porém, percebe-se que era visto somente no trato organizacional da Administração e na atuação de seus agentes. Todavia, o princípio estende-se para toda atividade administrativa, impondo um dever de se atingir o fim colimado utilizando em sua consecução os melhores meios. A expressão “melhores meios” possui um sentido amplo, pois pode-se entendê-la a partir de múltiplas facetas: desempenho, adequação, qualidade, relação custo-benefício (nesta relação não há que se olvidar do mandamento constitucional), qualificação, enfim, uma lista longa.

Pesquisa feita por Leonardo Sechi, com base em alterações nas “administrações públicas do norte da Europa, do Canadá, e na Oceania, nos anos

¹⁰⁵ BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 9.

¹⁰⁶ Idem, ibidem, p. 9.

¹⁰⁷ Idem, ibidem, p. 9.

de 1980 e 90”¹⁰⁸, revela que tais mudanças se assentam em “valores de eficiência, eficácia e competitividade”¹⁰⁹.

Denota-se, por conseguinte, que o princípio da eficiência, não por acaso, adentrou o sistema normativo por último, pois sem ele não há um encerramento, uma união, uma conclusão satisfatória da atividade administrativa.

Na obra *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*, Emerson Gabardo interpreta sistematicamente o princípio da eficiência, desatrelando-o do viés econômico, que é o que se pretende no capítulo seguinte deste trabalho. Sua obra constitui marco teórico de relevo para devida conceituação¹¹⁰. Gabardo leciona que em termos gerais entende-se eficiência como aquilo “que produz efeito” ou também “que dá bom resultado”¹¹¹. Cada ciência apreende o sentido da eficiência sob seu manto científico. Mais recentemente, o Direito tem se ocupado com a sua definição. Discorre:

A própria opção por uma ênfase na natureza axiológica do termo (com destaque para o elemento ‘meio’) ou na sua essência teleológica (com destaque para o elemento ‘fim’) traz distintas conotações. Incorreto, portanto, propor-se um conceito padrão imutável, sendo imperioso se fazer uma análise das diferentes possibilidades e afinidades conceituais, propondo-se, dessa forma, definições-padrão, detentoras de caráter meramente convencional. Segundo os critérios de análise propostos por Antonio Francisco de Souza, enquadra-se perfeitamente como um conceito jurídico indeterminado, considerando-se os problemas para suas corretas apreensão e aplicação no caso concreto¹¹².

O princípio da eficiência, inserido no artigo 37 por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, congrega ao mesmo tempo eficiência e eficácia; eficiente é o meio pelo qual se materializa a ação e eficácia os efeitos decorrentes da ação, portanto, estão interligados. De acordo com Emerson Gabardo, partilham desse pensamento, eficiência como meio e eficácia como fim, Luciano Parejo Alfonso e João Carlos Simões Gonçalves Loureiro (1995 apud GABARDO 2002). De todo modo, constitui instrumento considerável para que possa qualificar as políticas ou serviços públicos com excelência ou não.

¹⁰⁸ BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 9.

¹⁰⁹ Idem, ibidem, p. 9

¹¹⁰ GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 23.

¹⁰⁷ Idem, ibidem, p. 23.

¹¹² Idem, ibidem, p. 24.

Segundo raciocínio de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a eficiência deve permear toda a atividade administrativa, incluindo o trato dos administrados¹¹³. O princípio da eficiência liga-se intimamente à boa Administração. Este princípio está no mesmo patamar dos demais, assim, sua atuação é conjugada, não atua só. E também não se pode prescindir da sua aplicação.

Conforme entendimento de Romeu Felipe Bacellar Filho, a eficiência pode assumir uma série de significados, assim, sua apreensão deve, não obstante, conformar-se à Constituição Federal¹¹⁴.

Nos termos do parágrafo terceiro do art. 37, o princípio da eficiência coloca a sociedade junto da administração, pois lhe concede o direito de reclamar das políticas ou serviços públicos colocados à disposição, assegura sua manutenção e qualidade. Daí a relevância do tema e sua imbricação no âmbito público na consecução de direitos fundamentais.

Aqui se encontra, portanto, uma dificuldade inerente ao processo de se definir o princípio da eficiência. Porquanto é naturalmente óbvio que se trata de princípio razoável e desejado. Dada a fluidez de sua definição existe uma necessidade teleológica de defini-lo de forma precisa e objetiva, tornando-o cristalino e aplicável no Direito.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello,

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 burilam 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 suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por 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'¹¹⁵.

Denota assim Bandeira de Mello que o princípio da eficiência está intimamente relacionado com aquilo que chamou boa administração, advindo do direito italiano. Este princípio, também se faz presente na Carta dos Direitos

¹¹³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

¹¹⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

¹¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 66.

Fundamentais da União Europeia, publicada na virada do milênio, especificamente no artigo quadragésimo primeiro.

Extraí-se dessa normativa que a boa administração vai além da organização estrutural de seus órgãos, e tem como objetivo transformar as razões e atitudes da Administração. Juarez Freitas esclarece que a Administração deve se desvincular de comportamentos que conduzam a “excessos e a omissões”¹¹⁶. Emerson Gabardo, por sua vez, vincula a legitimidade do Estado à uma condução apropriada de todo o respectivo aparato¹¹⁷.

Logo no primeiro parágrafo da citada Carta europeia percebe-se a nítida relação deste princípio com aquele da eficiência encontrado na jurisdição brasileira. Chama a atenção, no entanto, o parágrafo quarto, que versa sobre a possibilidade de o cidadão ser atendido na língua que lhe convenha, desde que oficial. Trata-se de problema que não se tem no Brasil, mas que na sua essência se assemelha muito à observação feita na Emenda Constitucional 19/1988, segundo a qual as instituições públicas devem comunicar-se com os cidadãos em linguagem acessível.

No fundo, revela-se que os documentos possuem uma preocupação legítima com a acessibilidade dos cidadãos à Administração Pública. Infere-se, portanto, que uma das grandes faces do princípio da eficiência é que as decisões devem ser acompanhadas por todos os cidadãos, e devem existir preceitos e mecanismos legais para que estes possam criticar ou avaliar as decisões. A possibilidade de qualquer indivíduo apresentar crítica aos administradores trata-se de um pilar da democracia.

Ademais, o fato de ambos os documentos – a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Emenda Constitucional 19/1988 – preocuparem-se com a acessibilidade da Administração Pública para seus cidadãos mostra que o princípio da eficiência tem raízes profundas no princípio de publicidade; outrossim, a boa administração deve, a qualquer instante, poder ser constatada e reivindicada pelos cidadãos mais simples, isto é, sem que sua aplicação seja restrita aos doutos. Neste sentido, também trata o princípio da eficiência de questão democrática: não é possível que se construa democracia saudável sem que seja para ser acessível e irrestrita. Aqueles menos favorecidos, aos quais a própria Justiça e Democracia

¹¹⁶ FREITAS, 2007, p. 17.

¹¹⁷ GABARDO, 2003.

juram lealdade, não podem estar desamparados da Administração Pública, vez que tratam do objetivo fim de um Estado eficiente.

Nota-se no art. 10 do Código de Procedimento Administrativo¹¹⁸, que prevê em seus procedimentos uma atuação eficiente da Administração assegurando a atenção e conjugação dos princípios da eficiência e da boa administração.

Também no Código de Procedimento Administrativo Português¹¹⁹ resta evidente a preocupação dos Estados em relação à atuação administrativa, associando princípios acima mencionados.

Infere-se dos textos legais citados a importância do princípio da eficiência no cumprimento das tarefas administrativas, praticando-as da forma mais humana, célere, simples e com o uso parcimonioso dos recursos, além de não só atender os administrados a contento, mas, sobretudo, visando a condução de políticas públicas apropriadas.

Isto manifesta-se no latente objetivo dos documentos citados que trazem como foco da eficiência na administração pública a aproximação do cidadão e do Estado, de forma célere. Ou seja, o poder do Estado – conferido aos seus agentes através de investidura em cargo público, ou às instituições através da Constituição Federal ou ainda do ordenamento jurídico – urge que seus componentes estejam cientes que o compromisso da Administração Pública não é apenas com o aparelho público, seu funcionamento e ordem, mas também com a mais essencial ideia de coisa pública que antecede e embasa a existência de um Estado.

¹¹⁸ “Artigo 10.º CPA (1991) - Princípio da desburocratização e da eficiência. A Administração Pública deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões” (BRASIL. *Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de novembro de 1991*. Código de Processo Administrativo (CPA/1991). Brasília, DF: Casa Civil, 1991).

¹¹⁹ “Artigo 5.º CPA (2015). Princípio da Boa Administração. 1- A Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade. 2- Para efeitos do disposto no número anterior, a Administração Pública deve ser organizada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada” (PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro de 2015*. No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 42/2014, de 11 de julho, aprova o novo Código do Procedimento Administrativo. Lisboa: Diário da República, 1ª série, n. 4, 7 jan. 2015).

O modelo weberiano de administração burocrática – mesmo não tendo alcançado seu intento no Brasil, como o fim do patrimonialismo, por exemplo – é importante na medida que suas premissas se assentam na organização, hierarquia, clara definição de cargos, qualificação técnica, graduação de vencimentos e controle no desempenho de suas funções, entre outras.

Finalmente, a ideia de eficiência é acima de tudo baseada no respeito do administrador aos administrados, de forma que ao administrador não compete apenas o seu trabalho de administrar, mas sim de fazê-lo em prol do bem social; de outra forma, não existe razão de ser o administrador, visto que sociedade civil organizada tem o direito de expressar-se contrariamente.

Segue disto que o princípio da eficiência, embora fluido e de retenção difícil, pode ser resumido em algumas características comuns: eficiência, celeridade e acessibilidade, com o objetivo-mor de aproximar o indivíduo da administração pública, abarcando de forma simples e direta mesmo aqueles mais desconhecidos da matéria. Além disso, deve a eficiência zelar pela equidade e impessoalidade, isto é, as instituições não devem discriminar os cidadãos, mas sim tomar para si a responsabilidade da eficiência e boa administração, de forma a promover para seus servidores e para a sociedade melhores condições de trabalho e funcionamento.

A tecnologia é um dos exemplos de instrumentos disponíveis que vêm em socorro da administração, no seu trato diário, promovendo transparência e uso racional do dinheiro público. O Estado do Rio Grande do Sul, lançou no ano de 2016, um Programa Estadual de Gestão de Pessoas, que proporciona “agilidade na obtenção de dados e tomadas de decisões”¹²⁰.

Dado que o princípio da eficiência é o mais novo dentre aqueles da Constituição Federal de 1988, e dadas as suas consequências para a Administração Pública, é natural que provoque mudanças graduais na Gestão Pública e no ordenamento. As grandes mudanças sociais e políticas sofridas pelo estado brasileiro desde a promulgação da Constituição, aliadas ao impressionante

¹²⁰ SMARTH, Ascom. Tecnologia dá mais eficiência na gestão para modernização do Estado. Gov RS Novas Façanhas, 8 jun. 2017. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/tecnologia-da-mais-eficiencia-na-gestao-para-modernizacao-do-estado>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

desenvolvimento das tecnologias de comunicação que seguiram, se fizeram sentir no âmbito do Direito como uma necessidade de progressivamente oferecer serviços rapidamente, atendendo aos anseios sociais da forma mais eficaz e menos custosa possível¹²¹.

Frente a este problema, o princípio da eficiência manifesta-se na administração pública de duas formas básicas latentes. Na primeira, a máquina pública enquanto organização é reformada e estruturada de forma a tornar-se mais concisa, para que os processos internos sejam efetuados em menor tempo e com cada vez menos burocracia. Na segunda, a mentalidade e *modus operandi* dos funcionários públicos é reformada para atender a princípios de efetividade e eficiência¹²².

Enquanto princípio previsto, já existia implícito na Constituição, que prevê um sistema de controle interno que objetiva fiscalizar o cumprimento e testar a legalidade da eficácia da gestão organizacional e financeira dos órgãos do governo. Por exemplo, as instituições brasileiras contam com pesos e contrapesos pelos quais as contas do Executivo sejam auditadas e avaliadas pelo Legislativo, sem antes serem também avaliadas pelo Tribunal de Contas.

O uso racional dos recursos públicos econômicos é dever ao qual o administrador não deve se furtar. Se em 1890, um Tribunal que fizesse as vezes de fiscalizador do bom uso do dinheiro público, era motivo de preocupação, o que não se dirá nos dias atuais? A argumentação de Rui Barbosa, quando da elaboração do Decreto nº. 966-A residia justamente na ideia de um órgão mediador, que analisasse as autorizações emanadas do Poder Legislativo e daquele que as executa, o Poder Executivo. Era também importante em seu sentir, a organização das contas públicas¹²³.

Hodiernamente, se observa que a estrutura dos tribunais de contas, seja da União, seja de seus pares estaduais, vão além do controle e fiscalização do uso racional dos recursos. Há uma crescente preocupação desses tribunais em atuar de forma auxiliar à Administração Pública, fornecendo-lhe substratos para sua

¹²¹ SMARTH, 2017.

¹²² BUENO, Vera Cristina Caspari Scarpinella. As leis de procedimento administrativo: uma leitura operacional do princípio constitucional da eficiência. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 39, n. 10, p. 267-288, abr./jun. 2002.

¹²³ Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/>>. Acesso em: 27 maio 2019.

atividade, seja por intermédio de pesquisas, seja por sugestão de medidas, de modo a cumprir integralmente o disposto no art. 71 da Constituição Federal¹²⁴.

O Tribunal de Contas da União promoveu um estudo denominado “O TCU e o Desenvolvimento Nacional – Contribuições para a Administração Pública”¹²⁵, que abrange finanças, gestão, infraestrutura, desenvolvimento econômico, meio ambiente, previdência, entre outros.

No que diz respeito à previdência, o Tribunal fez um estudo abrangente, uma delas, de fato, destaca as “falhas nos sistemas de concessão”¹²⁶, que, para este estudo, estão intimamente relacionadas, em certa medida, às decisões administrativas que constantemente negam direitos sociais, como já referido; pois quando de sua proposição diante do Poder Judiciário tem alto grau de procedência.

¹²⁴ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

¹²⁵ TCU. Tribunal de Contas da União. *TCU e o Desenvolvimento Nacional*. Brasília, DF. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/desenvolvimento-nacional->>. Acesso em: 27 mar. 2019.

¹²⁶ Idem, ibidem.

Nessa esteira o Tribunal de Contas da União propõe várias medidas práticas no intuito de aprimorar o desempenho da Administração.

Justifica-se esta presença através da necessidade de o Estado reformular-se para atender sempre ao princípio da boa administração que, traduzido ao princípio da eficiência no ordenamento brasileiro, nasce principalmente do dever da Administração Pública de executar as metas estabelecidas em face de um determinado modelo de governança. Ou seja, não trata a Administração Pública, quando sujeita ao princípio de eficiência, de reformular instituições. Isto deve partir da sociedade civil e da estrutura de governo. Trata a Administração Pública, outrossim, de administrar os recursos públicos de forma a maximizar a eficiência, dentro dos parâmetros legais e organizacionais que lhe são dados¹²⁷. Neste sentido, à boa administração não compete a reformulação das instituições, muito embora seja uma consequência direta do princípio da eficiência que exista uma preocupação latente com a organização do Estado que melhor atenda a população:

Prestar serviços eficientes não é apenas capricho, e uma necessidade do Estado, que tem o dever de acompanhar as novas tendências e de adaptar-se à prestação de serviços adequados ao cidadão. Não basta adotar uma solução possível; deve-se encontrar a solução que seja a melhor para o caso concreto. A Administração Pública tem o dever de agir de modo rápido e preciso para obter o máximo resultado de um programa a ser realizado. Para que isso ocorra, reclama-se do Estado que aperfeiçoe seu agir e otimize os meios adequados em busca do atendimento às necessidades da comunidade de forma ótima¹²⁸.

Desse modo, é pressuroso o constante aprimoramento da máquina pública, acompanhando as tendências e procurando sempre estar à frente das transformações da sociedade.

De outra forma, a Administração não existe e nem atua por vontade própria, mas porque tanto a sociedade quanto o ordenamento determinam que assim o seja; neste sentido, o compromisso da Administração Pública não é produzir resultados como produto ou serviço, mas sim buscar de forma perene a melhor atuação administrativa para o melhoramento do bem comum. Isto, por suposto, sempre procurando evoluir com os tempos e aos ajustes sociais, seguindo sempre os princípios de equanimidade, legalidade e impessoalidade.

¹²⁷ FLESCHE, Carla Machado. A Submissão da Administração Pública ao princípio da eficiência visando à satisfatória consecução de seus fins. *Boletim Científico ESPMU*, Brasília, DF, ano 14, n. 45, p. 211-238, jul./dez. 2015.

¹²⁸ Idem, ibidem, p. 212-213.

Para tanto, desde a Constituição Federal de 1988, o Brasil tem avançado consideravelmente na comunicação entre suas instituições e seus cidadãos. Um exemplo é a TV Justiça, o canal de televisão administrado pelo Supremo Tribunal Federal, que tem o objetivo central de informar o cidadão e colocar-lhe a par do dia a dia do Judiciário brasileiro, possibilitando-lhe se informar sobre seus direitos e deveres. O canal também tem contraparte virtual, no sítio de canal do YouTube do Supremo Tribunal Federal, no qual grande parte das transmissões da televisão são reproduzidas. Iniciativas de comunicação como esta aproximam o indivíduo da Administração promulgando assim o princípio em estudo¹²⁹. Outro exemplo é a ouvidoria do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que proporciona à população um canal para atendimento de reclamações, críticas e elogios à atividade Judiciária como um todo.

Tem-se aqui também um problema que encontra a Administração Pública com o princípio da eficiência: como avaliar a eficiência no setor público? No setor privado, trata-se de um quesito eminentemente econômico e operacional, isto é, a operacionalização do mesmo resultado com menor recurso ou ainda de resultados melhores com o mesmo recurso. Na esfera pública não se pode aplicar uma lógica puramente privada, visto que o intuito do poder público é atender aos cidadãos e não gerar lucro ou oferecer produtos. Neste sentido, grande alíquota das atividades públicas não permitem uma avaliação direta ou numérica dos resultados, porquanto trabalham com sistemas complexos que constantemente são influenciados por agentes externos sobre os quais muitas vezes o próprio órgão não tem controle ou medição. Neste contexto, Costa e Castanhar explicam:

O grande desafio para a disseminação da prática da avaliação de projetos no setor público é, sem dúvida, encontrar formas práticas de mensurar o desempenho e fornecer ao responsável pela gestão dos programas sociais, bem como para os demais atores envolvidos, informações úteis para a avaliação sobre os efeitos de tais programas, necessidade de correções, ou mesmo da inviabilidade do programa¹³⁰.

¹²⁹ TV Justiça, Rádio Justiça, YouTube, Twitter: as várias formas de estar perto da sociedade. Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 19 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=124648>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

¹³⁰ COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, set./out. 2003. p. 987.

Quer dizer, o ponto de partida de qualquer avaliação de eficiência é sem dúvida a asserção de indicadores a partir dos quais a eficácia da atividade em questão possa ser aferida; Hironobu Sano e Mário Jorge França Montenegro Filho¹³¹ explicam que embora no setor privado já existam indicadores consagrados e largamente utilizados, não se dispõe de indicadores diretos e objetivos para a ação pública, visto que sua atuação é eminentemente diferente da privada.

Há de se considerar também que não existe um conceito único de eficiência; logo, depende do contexto em que é aplicada. Isto apresenta uma dificuldade inerente: ao mesmo tempo que os modelos gerenciais, sobre os quais as reformas na Administração Pública têm se baseado, são fundados na obtenção de resultados e metas, diminuindo custos e reduzindo o controle da atividade-meio. Trata-se de uma impossibilidade prática quando se fala na esfera pública, visto que não existe atividade-meio e nem resultados concretos a serem atingidos. Neste sentido, denotam Sano e Montenegro Filho:

São várias as experiências e propostas existentes, cada uma com diferentes graus de complexidade e aplicabilidade, sendo algumas complementares entre si. A própria diversidade e complexidade da administração pública inviabiliza a adoção de um único método, sendo necessária a adoção de metodologias já testadas e reconhecidas ou a escolha, parcimoniosa e criteriosa, das que indicam possuir o desempenho desejado e a consistência nos seus resultados. Diante desta variedade, é importante buscar métodos de baixo custo de instalação e manutenção (eficientes), que possibilitem o atendimento do maior número de metas (eficazes) e que realmente contribuam para as transformações desejadas (efetivos)¹³².

No entanto, quando a Administração Pública trata da condução de processos muitas vezes sofisticados, é natural que concretamente eficiência e eficácia sejam além de recíprocos, flexíveis. Os autores também apontam que por vezes as definições de eficiência e eficácia são contraditórias entre si. Neste sentido, ainda se encontra o fenômeno claro de adaptar técnicas conhecidas na esfera privada “Pelo já comentado fato do setor privado possuir mais ferramentas, conhecimentos e histórico na utilização de indicadores, muitos estudiosos tentam adaptar ferramentas empresariais às necessidades públicas [...]”¹³³.

¹³¹ SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. *Revista Desenvolvimento em Questão*, Unijuí, ano 11, n. 22, p. 35-61, jan./abr. 2013.

¹³² Idem, ibidem, p. 58.

¹³³ Idem, ibidem, p. 44.

Sano e Montenegro Filho ainda afirmam com exemplo histórico pujante, que os preceitos de moralidade e equanimidade devem sempre vir primeiro do que a eficiência estatal, visto que o descolamento da Administração Pública da moralidade, sob a égide da eficiência, levou a atos terríveis:

Com relação ao aspecto histórico da eficiência, sua presença é observada tanto no surgimento da teoria da administração quanto na teoria da administração pública. É importante lembrar, todavia, que a sua busca, imbuída numa cultura racional burocrática, desvinculada de interferências morais, resultou no genocídio dos judeus e dos ciganos em Auschwitz, símbolo, à época da 2ª Guerra, da modernidade e cientificamente organizada, que se utilizava das técnicas mais eficazes¹³⁴.

Surgem assim estudos para definir e aplicar conceitos de eficiência e eficácia no sistema público. O estudo de Sano e Montenegro Filho aqui adotado é uma célebre análise de possíveis estratégias, baseadas naquelas adotadas no ramo privado, que podem ser aplicadas na esfera pública.

Desta forma, a máquina estatal brasileira viu-se compelida a acompanhar a dinâmica encontrada em países desenvolvidos, especialmente devido ao processo de globalização. Para tanto, o princípio de eficiência, que até então se apresentava em uma forma um tanto quanto etérea, sem definição objetiva que fosse – um princípio implícito, baseado na moralidade e finalidade da Administração Pública –, se enrijeceu no sentido de constantemente fiscalizar seus processos operacionais e de execução.

Ao mesmo tempo, não deveriam as instituições públicas perder os deveres presentes em legislação, mesmo com esse ganho de autonomia e aumento de competitividade. Assim, ainda contratam pessoal a partir de concursos públicos, sujeitos ao teto de pagamento. Também sempre executam licitações quando o procedimento é enquadrado na Lei de Licitações. Nas palavras de Carlos Henrique Paiva, historiador pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, a noção de que o servidor público deve diferenciar-se do atuante na iniciativa privada provém da própria noção da Administração Pública como gerenciamento da *res publica*; além disso, trata-se de raciocínio histórico no Brasil:

¹³⁴ SANO; MONTENEGRO FILHO, 2013, p. 40.

O surgimento da noção de que a sociedade deveria ser regida por um sistema objetivo de normas diferentes daquelas que orientam a vida dos indivíduos na esfera de suas vidas privadas provocou, quando de sua aplicação, importantes transformações na relação entre sujeitos sociais e o Estado. É nesse contexto, por exemplo, que surgem novos padrões de trabalho e ação administrativa mais especializados, tecnicamente racionalizados: a criação do concurso público para o ingresso no funcionalismo de carreira do Estado, em 1934; a fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938; a constituição de um estatuto para os funcionários públicos, em 1939, entre outras. De acordo com alguns autores (ver Uricoechea, 1978, p. 281), ocorrem mudanças significativas nos padrões de solidariedade social e transformações mais em sintonia com a noção de *Gesellschaft*¹³⁵.

Num segundo momento, as mudanças na Administração Pública são percebidas na forma de como os servidores públicos são contratados e operam. Outrossim, estas mudanças descritas até aqui são eminentemente institucionais. Diante disso, a própria mentalidade do agente público deve ser mudada. A função do servidor público aproximou-se daquela executada no setor privado: maximização de resultados e redução de custos, lançando mão dos meios de que dispõe¹³⁶.

Configura-se desta forma o princípio da eficiência como a concreção direta de uma arma da sociedade civil organizada contra a má administração, conferindo-lhe a possibilidade formal de controlar e fiscalizar a atividade do agente público. Visando a própria satisfação do interesse coletivo, tanto o cidadão quanto a própria Administração Pública têm o direito – e neste último caso, o dever – de exigir a satisfatoriedade e razoabilidade dos serviços públicos:

Entende-se, portanto, que após a positivação desse princípio [da eficiência] passou a existir base jurídica expressa para exigir a efetividade do exercício dos direitos sociais, garantidos pelo Estado com qualidades ao menos satisfatória, constituindo verdadeiro dever para a administração de bem gerenciar a coisa pública, trazendo um direito fundamental de caráter público subjetivo e difuso do cidadão à eficiência da prestação da atuação estatal, devendo ser exercido diretamente contra o poder público ou quem dele seja representante. Assim, além do dever de prestar serviço público, a Administração Pública também tem o dever de não prestá-lo mal ou com atraso, pois isso impede que o interesse público seja atingido (observações da autora)¹³⁷.

¹³⁵ PAIVA, Carlos Henrique. A Burocracia no Brasil: as Bases da Administração Pública Nacional em Perspectiva Histórica. *História*, São Paulo, v. 28, n. 2, 2009. p. 783.

¹³⁶ Idem, *ibidem*.

¹³⁷ Idem, *ibidem* p. 783.

A força de trabalho dos servidores públicos constitui ferramenta importante na atividade administrativa. O constante aperfeiçoamento dessa força contribui diretamente para a concretização do princípio da eficiência e redução de despesas.

Assim, exatamente por este motivo, a Emenda Constitucional nº 19/98 estabelece que os servidores públicos somente adquirirão estabilidade após três anos de exercício. Além disto, podem ser afastados do cargo com o trânsito em julgado de decisão judicial, por intermédio do resultado de avaliações periódicas e, em razão de adequação de despesas¹³⁸.

Em comparação entre os serviços público e privado, Luiza Catarina Souza ressalta a maior facilidade em requerer eficiência no privado devido a competição. No serviço público, por outro lado, a estabilidade implica que não há como exigir eficiência dos servidores, vez que existe a certeza da manutenção dos seus cargos:

Averigua-se que os obstáculos constitucionais impedem a implantação de soluções da iniciativa privada, um exemplo disso é a eliminação da competitividade, que no mercado de trabalho estimula o funcionário a ser o melhor, enquanto que após o concurso público este estímulo desaparece¹³⁹.

Por fim ainda há a agravante da estabilidade, visto que não há como impor vontade de aprender aos servidores e também não há como obter os resultados desejados de servidores mal preparados e desmotivados, que encontram no instituto a certeza da manutenção da remuneração e a ausência de risco por falta de produtividade¹⁴⁰.

A aplicação de metas, indicadores e modelos de gestão visam promover uma construção mais orgânica da instituição em que está o servidor alocado, evitando sua sobrecarga com a distribuição das funções de forma metódica. Para

¹³⁸ “a) através de sentença judicial transitada em julgado (artigo 41, § 1º, I da CF/88); b) em virtude de processo administrativo em que lhe seja assegurado ampla defesa (artigo 41, § 1º, II da CF/88); c) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (artigo 41, § 1º, III da CF/88); d) nos casos de adequação da despesa com pessoal prevista na lei complementar que regula o artigo 169, caput, da Constituição Federal, caso tal adequação não seja obtida com a redução em pelo menos 20 % (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração dos servidores não estáveis (artigo 169, § 4º, c/c o artigo 33 da EC nº 19/98).” “ [...] a máquina estatal avalia o desempenho do servidor durante o estágio probatório e, após este, por meio de atos administrativos, como a demissão e a exoneração, regulando-se pelos padrões éticos da probidade e da boa-fé. Busca-se, com isso, aliar o direito individual adquirido pelo servidor à necessidade de atender aos interesses da coletividade, a fim de alcançar os resultados pretendidos a partir dos meios disponíveis” (SOUZA, Luiza Catarina S. *et al.* Estabilidade e eficiência: como adequar esses princípios?. *Âmbito Jurídico*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 108, p. 1-39, jan. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12678>. Acesso em: 22 jul. 2019).

¹³⁹ SOUZA et al., 2013, p. 4.

¹⁴⁰ Idem, ibidem, p. 5.

Helena Kerr do Amaral “o aperfeiçoamento permanente de servidores poderá contribuir muito para a melhoria da qualidade do serviço público”¹⁴¹. Neste sentido, e com razão, pode-se gerar uma certa aversão à ideia de eficiência ao dar a impressão que se trata de subjugar o Estado a uma lógica privada; de outra forma, trata de emprestar ideias que podem ser aproveitadas em prol do bem comum. Verifica-se no estudo, o entendimento que uma atuação economicamente eficiente remete a uma administração confiável”¹⁴².

Ainda que célebre e bem-vindo, o princípio da eficiência não trouxe apenas certezas e benefícios ao ordenamento, sua aplicação é ainda incipiente pelo fato que a sua definição legal e introdução em Código Administrativo traria uma aparente usurpação de poderes. De outra forma, mesmo que exista uma consonância entre os estudiosos que a Administração Pública está de fato sujeita a um dever de natureza moral e jurídica de encontrar a melhor e menos custosa solução para o interesse público, trata-se de um dever de certa forma incerto ou imperfeito, dado que a violação não imputa sanção jurídica alguma.

Aqui encontra-se uma sofisticada empreitada. Em um primeiro momento, é natural pensar que, como ainda não muito bem definido, existe a prerrogativa moral de a Administração Pública incluir este princípio em algum artigo de suas normas, de forma que a instituição ou ainda o servidor que violá-lo poderia sofrer sanções. Os tribunais, sob a égide do princípio da eficiência, não poderiam invalidar ou sancionar atos administrativos contra instituições ou servidores visto que tratar-se-ia de uma intromissão da função jurisdicional na administração, uma usurpação do poder Judiciário nas funções do Executivo – constituindo, portanto, grave golpe à Tripartição dos Poderes e a um dos pilares da República.

Ainda sim, existe uma noção intuitiva de que, em havendo prejuízo – seja ele de ordem social, coletiva ou individual – decorrente de má gestão, a Administração Pública deve assumir a responsabilidade, além de indenizar as partes prejudicadas por atraso, procrastinação. Existe então uma prerrogativa moral de que o Estado, mais especificamente a Administração, seja responsabilizado pelos danos que a sua

¹⁴¹ AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 57, n. 4, out./dez. 2006. p. 549. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/211/216>>. Acesso em: 27 maio 2019.

¹⁴² KARMACK, Elaine. *Government Innovation Around the World*. Faculty Research Working Papers Series, RWP04-010. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. Harvard: KennedySchool of Government, 2004. p. 22.

ineficiência ou morosidade causem. O grande problema é que, enquanto na iniciativa privada os consumidores julgam as ações da empresa através da compra de seus produtos, sem o princípio da eficiência não existe mecanismo constitucional que coloque o poder público no lugar de serviço à sociedade. De outra forma, sendo o Estado o detentor da força e do Judiciário, deve existir mecanismo constitucional que permita ao cidadão monitorar e cobrar bons serviços; de outra maneira, seria tanto quanto contraditório que apenas o Estado, enquanto poder constituído, pudesse julgar a si mesmo – quando, na verdade, o poder democrático emana do povo¹⁴³.

Existe assim uma real necessidade de conceituar o aparente problema que se apresenta na condenação hipotética de um servidor frente à violação do princípio da eficiência: ao mesmo tempo que a individualidade do servidor deve ser respeitada, e a ordem do Estado de Direito na tripartição dos poderes deve ser mantida, é necessário que ainda exista mecanismo constitucional segundo o qual o cidadão possa cobrar uma boa administração do governo.

Boa parte dos atos rotineiramente praticados pelos servidores públicos concentram-se nas decisões administrativas. A título de exemplo, as decisões administrativas no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social, especificamente, em relação aos pedidos de aposentadoria rural.

Jorge Reis Novais discorda que a aplicação do princípio da eficiência em tribunais seja usurpação de poder constituída. Nas suas palavras, um tribunal poderia aplicar sanções a agentes administrativos sob o baluarte do argumento de que, em palavras simples, “*meter-se na política não quer dizer fazer política*”. Ora, um tribunal que condena um servidor público, eleito ou concursado, por óbvio não está fazendo política, mas sim cumprindo seu papel Constitucional de resguardar a ordem legal; não é cabível que se impute a tribunal ou a juiz que seja a acusação de fazer política ou de meter-se na administração quando está em pleno gozo das atividades para as quais fora de fato contratado através de concurso e progressão de carreira, especialmente quando a sua decisão está amparada em dispositivos legais ou doutrinários. Neste sentido, Jorge Reis Novais exemplifica “Tribunal

¹⁴³ SANTOS, Maria Clara Oliveira. *Ampliação da Democracia Participativa: Necessidade de Manifestação do Poder Público após o Procedimento Participativo*. 2011. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8MRGAT/dissertacao_mariaclara.pdf?sequence=1>. Acesso em: 9 jul. 2019.

Constitucional, para cumprir a sua missão, tem de se meter na política, porque o objeto do controle do Tribunal, que é a lei, é um resultado da actividade política e é desta inseparável; mas meter-se na política não é a mesma coisa que fazer política”¹⁴⁴.

Ainda, para Jorge Reis Novais, é inválido afirmar esta tese de usurpação porque, de forma ou outra, a Administração Pública está sempre sujeita ao princípio da legalidade, cujo maior defensor é o sistema jurídico. Portanto, existe uma necessidade, erigida pelo próprio Estado de Direito, de definir-se mecanismos cíveis e normativos para a aplicação do princípio da eficiência. De outra forma, dado que o princípio trata de uma necessidade social sólida, bem entendida e que define consenso entre os juristas, preenche todos os requisitos para cristalizar-se em lei ou norma, gozando, portanto, de tal autoridade sob a qual podem ser avaliadas e penalizadas instituições do Estado e seus servidores.

No ordenamento brasileiro já se encontram casos de condenações por violação do princípio da eficiência. A exemplo, a decisão da Juíza Caroline Somenson Tauk condenou o Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI, na acusação de este ferir tal princípio ao demorar para fornecer informações sobre um pedido de patente à empresa Floatec Offshore¹⁴⁵.

Ocorre neste caso exatamente como previsto na decisão. Frente a um prejuízo a uma empresa privada, originado da morosidade e ineficiência de empresa estatal, qual seja a violação da tecnologia patenteada, a juíza deferiu a liminar para determinar que o Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI oferecesse a cópia do processo da patente.

Ainda que definido e que haja previsão legal e jurisprudencial, é deveras raro encontrar decisão ou quaisquer casos que sejam na história do ordenamento nacional em que o princípio da eficiência tenha sido utilizado como argumento principal em decisões ou acórdãos. Seu papel, por conseguinte, ainda não é de

¹⁴⁴ NOVAIS, Jorge Reis. *Em Defesa do Tribunal Constitucional*. São Paulo: Almedina, 2014. p. 82.

¹⁴⁵ Processo nº 0008380-81.2016.4.02.5101. Juíza Federal Substituta Caroline Somenson Tauk. DJ: 28 de janeiro de 2016. “[...] a demora do INPI vem gerando claros prejuízos à impetrante [Floatec Offshore], ante a insegurança jurídica decorrente de dúvidas acerca da prática de infração à PI PI9611701-5, sobretudo diante da notificação extrajudicial feita pelo titular da patente (fls. 34/38) e da necessidade de o Impetrante ter acesso às cópias requeridas, para lhe permitir ter ciência de seu conteúdo e exercer o alegado direito de defesa, o que demonstra o periculum in mora. Diante do exposto, defiro parcialmente a liminar para determinar que a autoridade coatora, no prazo máximo de 5 (cinco) dias, manifeste-se conclusivamente acerca do requerimento ofertado em âmbito administrativo”.

protagonista. Segundo Luciano Roberto B. Santos, examinando o sítio do Supremo Tribunal Federal, encontrou somente sete resultados para o princípio da eficiência¹⁴⁶.

Segundo o autor, deve-se isto ao fato que o princípio da eficiência, enquanto pertencente à Administração Pública, deve ser aplicado sistematicamente¹⁴⁷.

Desta forma, a aparente escassez de aplicação do princípio de Eficiência no ordenamento é tão somente consequência do fato que ele se subjugue à legalidade. Neste sentido, existe previsão de inverter os valores – colocar a eficiência acima da legalidade – em casos excepcionais, incorrendo num ônus de argumentação.

O princípio da eficiência funciona como um fechamento, ligando os princípios administrativos, tornando-os um bloco com várias possibilidades para a gestão administrativa; não à toa, que somente integrou o ordenamento na reforma administrativa em 1998¹⁴⁸.

Como referido, a aplicação objetiva do princípio da eficiência vem ganhando destaque nos últimos tempos em razão da escassez de recursos públicos; assim, o objetivo deste trabalho é conjugar o princípio da eficiência à ciência econômica, buscando moderação dos gastos públicos; que será tratado no próximo capítulo.

¹⁴⁶ “Uma consulta à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal através da Internet, utilizando a expressão “Princípio da Eficiência” como critério de pesquisa, apontou o pífio resultado de 7 (sete) acórdãos. Uma análise destes acórdãos demonstrará que o Princípio da Eficiência exerceu papel coadjuvante na fundamentação da decisão. A título de comparação, uma consulta utilizando a expressão “Princípio da Legalidade” apontou o resultado de 821 (oitocentos e vinte um) acórdãos e 3 (três) casos de repercussão geral. Com a expressão “Princípio da Moralidade” foram localizados 73 (setenta e três) acórdãos e 1 (um) caso de repercussão geral. Na doutrina a realidade não é diferente. Os manuais de Direito Administrativo que abordam o Princípio da Eficiência empresta-lhe papel de menor destaque. Não há qualquer dúvida de que, dentre todos os princípios expressos no art. 37 da CF, o Princípio da Eficiência é aquele menos referenciado” (SANTOS, Luciano Roberto Bandeira. Princípio da eficiência e princípio da legalizada: relação no controle de atos da administração pública. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3312, p. 2, 2012).

¹⁴⁷ “[...] o dever, por excelência, da Administração Pública é a legalidade. Isto não quer dizer que a legalidade não possa sofrer qualquer espécie de mitigação, mas tão somente que vige em favor da mesma uma vantagem de argumentação que precisa ser superada caso se pretenda afastar, no caso concreto, o dever de legalidade da Administração. Existirão casos em que a legalidade deverá ceder para dar lugar à realização da eficiência? Poderá o controlador, de forma legítima e racionalmente justificada, afastar escolhas efetuadas pelo legislador, com fulcro na legalidade, para substituir por escolha que viole a legalidade com o fim de realizar a eficiência? Poderão atos ilegais serem convalidados em homenagem à eficiência? Em tese sim, mas isto somente será possível em casos extremamente excepcionais, e o intérprete incumbido de tomar esta decisão se verá diante de um pesadíssimo ônus de argumentação, através da qual deverá justificar a relativização daquele que é o mais importante dever da Administração Pública, a legalidade” (Idem, *ibidem*, p. 2).

¹⁴⁸ Emenda Constitucional nº 19/1998, emenda esta que inaugurou o modelo de gestão gerencial no Brasil, cujo objetivo era melhorar a prestação do serviço público (BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 22 ago. 2019).

2 O REFERENCIAL ECONÔMICO COMO INSTRUMENTAL À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 A IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE ECONÔMICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Busca-se, hoje, um controle efetivo dos gastos na esfera pública e, por isso, a eficiência econômica ganha papel de destaque na pauta de discussões no Brasil. Essa necessidade decorre de uma crescente insuficiência de recursos para a promoção, proteção e garantia de direitos fundamentais.

Convém observar que os primeiros estudos que importam para a análise do tema em estudo sobre a economia versavam exatamente sobre a escassez, situação que atinge países ricos e pobres, e que toma vertentes variadas – alguns países carecem de comida e água, outros, de recursos naturais, por exemplo¹⁴⁹. Segundo Heitor Ferreira Lima, os historiadores não se preocuparam em estudar os sistemas econômicos das civilizações antigas e, somente na era moderna, Marx e Engels se debruçaram sobre o estudo de tais ideias¹⁵⁰. Contudo, o título de pai da economia é atribuído à Adam Smith, cuja obra “A riqueza das Nações”¹⁵¹ constitui material importante de estudo para gerações de economistas que têm influenciado a análise econômica até os estudos atuais.

De acordo com o Alfred Mill, a economia é dinâmica e seu âmago eminentemente filosófico; envolvendo escolhas, que não precisam ser necessariamente monetárias, cujas respostas influenciam diretamente a vida, seja do cidadão, seja da coletividade. Diz ele ainda, que a “economia é o estudo de como indivíduos, instituições e sociedade escolhem lidar com a condição de escassez”¹⁵².

Charles Wheeelan também atribui à economia aspecto dinâmico, onde cada um busca o que melhor lhe apraz. Tal ideia constitui, em certa medida, um

¹⁴⁹ MILL, Alfred. *Tudo o que Você Precisa Saber sobre Economia*. Tradução de Leonardo Abramowicz. São Paulo: Editora Gente, 2017.

¹⁵⁰ LIMA, Heitor Ferreira. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

¹⁵¹ O que Smith enunciou acerca da educação, da família ou do carácter moral é tão importante como o que disse acerca do mercado; no entanto os primeiros temas foram quase completamente obliterados pelo último, como se Smith só tivesse escrito acerca deste (TORRES, Adelino. A Economia como Ciências Social e Moral: Algumas Observações sobre as Raízes do Pensamento Econômico Neoclássico: Adam Smith ou Mandeville? *Episteme*, Porto Alegre, n. 2, p. 95-122, jun./jul. 1998. Disponível em: <https://www.repositorio.utl.pt/bitstream/10400.5/1064/1/economia_ciencia_social_moral.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2019).

¹⁵² MILL, ibidem, p. 7.

egocentrismo que não serve de justificativa para a atuação do Estado, que se pauta na busca da realização do bem comum.

Gentil Corazza, leciona que Antoine de Montchrétien, em 1615, já definia a economia como uma somatória de conhecimentos que deviam englobar “economia doméstica, mas principalmente a economia da república”¹⁵³.

A economia funciona como um observatório dos fenômenos sociais, que, por intermédio da coleta de dados e análise, pretende fornecer à sociedade soluções que tenham o menor impacto. José Roberto Mendonça de Barros diz que por ocasião de seus estudos em Yale (1973), compreendeu que a “economia é um processo de demanda [...]”¹⁵⁴; portanto, o papel da economia compreende as constantes transformações e exigências da sociedade; logo, se o estudo da economia decorre da demanda, seu papel é constante e pertinente para a realização dos direitos fundamentais.

Destarte, ainda que os referenciais da economia sejam mais relevantes à esfera da sociedade civil. Alberto Emiliano de Oliveira Neto demonstra que a ciência econômica disponibiliza meios de avaliação da viabilidade de políticas públicas. É nessa dimensão que se justifica, na presente dissertação, a busca pela análise econômica do Direito. Nessa seara, ressalva o autor que os discursos liberais se apropriam dessa ideia como se somente a observância do aspecto econômico importasse, olvidando dos demais preceitos constitucionais. Por isso é preciso filtrar o discurso economicista para aproveitá-lo no campo das políticas públicas considerando o desiderato primordial do Estado: garantir os direitos fundamentais.

Nesse ponto, vale referir que a temática se constitui de elementos que a aproximam da Administração Pública no Brasil: a soma de conhecimentos, a adequação às constantes transformações da realidade, a insuficiência de recursos,

¹⁵³ CORAZZA, Gentil. Ciência e Método na História do Pensamento Econômico. *Revista de Economia*, Curitiba, v. 35, n. 2, ano 33, maio/ago. 2009. p. 111.

¹⁵⁴ Quando o assunto é desenvolvimento, o economista destacou que é preciso dedicar especial atenção às instituições dos países. Elas são importantes para se entender sobre o funcionamento, formação, natureza e dinâmica de uma nação. “Instituições democráticas e inclusivas proporcionam maior potencial de inovação e crescimento”. A qualidade dessas instituições, acrescentou, está intimamente relacionada ao conhecimento e à estabilidade das regras do jogo. Países em que os agentes econômicos reconhecem as regras de mercado e a competição acontece sem favorecimentos construíram economias robustas. O Brasil certamente avançou nas últimas décadas, mas ainda encontra excesso de intervencionismo estatal e decisões que sugerem políticas especiais para os “amigos do rei”, avaliou (INSPER. O papel do economista e a importância da economia na sociedade. *Insper*, São Paulo, 30 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/conhecimento/conjuntura-economica/papel-do-economista-importancia-da-economia-na-sociedade>>. Acesso em: 25 fev. 2019).

escolhas apropriadas e comedimento. Nas palavras de José Roberto Mendonça de Barros, instituições públicas democráticas e de qualidade são cruciais para o desenvolvimento econômico de um país como um todo, tendo como escopo o bem-estar dos cidadãos.

O tema é deveras importante, qualquer decisão tomada afeta diretamente o cotidiano das pessoas; desse modo, alcançou o texto constitucional. O Estado entendeu a necessidade de estabelecer parâmetros e princípios na ordem econômica, no intuito de melhorar a vida do cidadão; na contramão da liberdade que Adam Smith propunha, como a autorregulação do mercado.

Segundo Gilberto Bercovici, sua compreensão de Constituição Econômica, parte do princípio abrangente, integrativo; diferentemente do que propõem os “autores da escola ordo-liberal de Freiburg”¹⁵⁵, ou seja, uma visão econômica desvinculada das políticas de Estado. Correspondente entendimento adota-se no presente estudo. As decisões econômicas devem ter como objetivo um envolvimento total do Estado, para cumprimento dos objetivos da República. Há que ser integrativo.

As constituições do México (1917) e de Weimar (1919) são citadas pelo autor, como exemplos de constituições econômicas cujo desiderato era a “construção do Estado Social de Direito”¹⁵⁶ e salvaguarda de liberdades sociais. Leciona ainda, que no Brasil, a Constituição de 1934 já apresentava em seu texto a tratativa da Ordem Econômica e Social (Título IV, arts. 115 a 140). E, segundo ele, “A ordem econômica deveria ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional (art.115)”¹⁵⁷.

A economia é fator relevante para o Estado. Qualquer medida ou política pública tomada por determinado governo, afeta diretamente a sociedade. A economia fornece suporte para a vida em sociedade. Estas observações não pretendem colocar o Estado e seus cidadãos sob o jugo do poder econômico; mas, inversamente, fazer da ciência econômica aliada, a fim de que resultados melhores na prática pública revertam na efetiva garantia e promoção de direitos fundamentais. Neste sentido é que deve se voltar o olhar da Administração Pública e consequentemente numa atuação voltada para se fazer o melhor com o disponível;

¹⁵⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 12.

¹⁵⁶ Idem, ibidem, p. 15.

¹⁵⁷ Idem, ibidem, p. 17.

requerendo desse modo moderação dos gastos públicos, sejam eles de qualquer ordem.

Nada mais premente para a Administração Pública do que coadunar recursos limitados e ilimitadas necessidades; para tanto, aliar-se à ciência econômica no planejamento de suas ações ou políticas públicas, traduz-se em gestão eficiente e responsável.

Esclarece Eros Grau, que a ordem econômica constante do texto constitucional promove uma modificação no campo do direito, pois “deixa de meramente prestar-se à harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passando a funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas”¹⁵⁸; o que aproxima economia e Administração.

Cabe à Administração, colocar em prática o método desenvolvido pelo matemático Pierre de Fermat denominado como “maximização e da minimização”, citado por Amartya Sen em seu livro *A ideia de justiça* “[...] o processo de maximização na economia é visto principalmente como resultado de uma escolha consciente [...] racional [...] A disciplina da economia utiliza muito [...] a abordagem da busca ‘dos extremos’ para prever as escolhas consideradas prováveis, incluindo a maximização da utilidade [...]”¹⁵⁹.

Rafael Valim, já numa perspectiva que pretende analisar criticamente a incidência da análise econômica do Direito, ressalta que o Estado Social de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988, conduziu o Estado ao “protagonismo na organização dos campos econômico e social”. Explica que a dignidade humana se concretiza em “princípios socioeconômicos”, constituindo “condição para o exercício da liberdade” e desenvolvimento. Entrementes, ressalta que há que se atentar para um crescimento meramente econômico e desenvolvimento, pois este tem um condão “social subjacente [...]” e “o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento”¹⁶⁰.

A discussão sobre a relevância do referencial econômico para a construção do conceito de desenvolvimento é bastante interessante. No viés adotado no presente trabalho, a partir das ideias de Amartya Sen¹⁶¹ tem-se que desenvolvimento é um processo que vai além da ideia de crescimento econômico.

¹⁵⁸ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 13.

¹⁵⁹ SEN, 2011, p. 207.

¹⁶⁰ VALIM, Rafael. *A Subvenção no Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 17.

¹⁶¹ SEN, 2010.

Em adição, para alcançar o desenvolvimento é necessário que se busque o crescimento econômico em um ambiente de garantias dos direitos fundamentais e em respeito a essa e às futuras gerações.

Em uma perspectiva bastante voltada ao referencial econômico, Bresser Pereira, leciona que “desenvolvimento econômico é o processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentando da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade”¹⁶². Manifestamente, seu entendimento, no texto referido, contempla a economia de um Estado como um todo; porém, sabe-se que o todo é formado por partes, portanto, se cada órgão do Poder Executivo, cada secretaria, cada agente público, cada gestor pensar no equilíbrio entre recursos escassos e necessidades ilimitadas, estarão promovendo o desenvolvimento integral do todo, fazendo o máximo com o disponível; pensamento também defendido por Gilberto Bercovici.

Segundo o economista citado, “o desenvolvimento econômico implica mudanças na estrutura, na cultura e nas instituições da sociedade, de forma que é impossível analisá-lo apenas do ponto de vista econômico”¹⁶³.

São as mudanças nas estruturas e na visão da Administração Pública que podem alcançar para o país, um maior e melhor desenvolvimento. Para tanto, há que se abraçar todas as ciências. Para Amartya Sen, somente o mercado não garante a plena garantia dos direitos fundamentais, há que se unirem princípios republicanos, democráticos, administrativos e econômicos; sendo que o mais importante para o economista é a felicidade, alcançada pela conjunção dos princípios citados e gestão administrativa.

De acordo com Thiago Cardoso Araújo¹⁶⁴, a importância de uma análise econômica, assenta-se na função de tal análise, ou melhor, a análise cumpre papel subsidiário, amparando o estudo jurídico, ou, para a presente dissertação, gestão pública. Esse amparo consiste em método que permite o cálculo do prejuízo, bem como a previsão de seus respectivos efeitos; permitindo um raciocínio claro a respeito de práticas ou políticas públicas a serem implementadas.

¹⁶² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico*. Texto para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, n. 157, dez. 2006. p. 1.

¹⁶³ Idem, *ibidem*, p. 9.

¹⁶⁴ ARAÚJO, Thiago Cardoso. *Análise Econômica do Direito no Brasil: Uma Leitura à Luz da Teoria dos Sistemas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

Muito embora, Thiago Cardoso Araújo, Fabiano de Rezende Lara, Ronald H Coase e Richard A Posner, dentre outros, façam parte de uma escola de análise eminentemente econômica do direito, seus pensamentos revelam a preocupação com os fins sociais a serem atingidos pela eficiência econômica¹⁶⁵; lecionando que “a eficiência é um adequado conceito de justiça”¹⁶⁶; portanto, a exigência de uma atuação administrativa eficiente, sensata e comedida produz justiça social.

Richard H Posner salienta que o exercício do pensamento econômico leva à valorização das consequências, sejam positivas sejam negativas, “ver com clareza ou sob um grande nevoeiro”¹⁶⁷. Por sua vez, em seu ensaio O Problema do Custo Social, Ronald H Coase analisa diversos casos sob a ótica econômica, argumentado que “O Governo é, em certo sentido, uma super firma (mas de um tipo muito especial, porquanto é capaz de interferir no uso dos fatores de produção por meio de decisões administrativas”¹⁶⁸. Frisa que “[...] o governo tem ao seu dispor poderes que tornam possível a ele fazer certas coisas a um custo menor do que poderia fazer uma organização privada [...]. Mas a máquina administrativa governamental, *per se*, não funciona sem custos”¹⁶⁹, e todos os custos devem ser considerados de forma clara e individualizada; para que a Administração possa tomar medidas práticas, ou ainda, melhorar práticas já existentes na contenção de gastos.

Todas essas análises são caras à Administração Pública que possui uma aparelhagem grandiosa a ser coordenada. A ponderação, assim como o estudo aprofundado dos reflexos de cada posição tomada especificamente pela Administração Pública, reflete diretamente no desenvolvimento do Estado e em novos paradigmas de gestão.

A ciência econômica tem como premissas a racionalidade, a maximização¹⁷⁰, proporcionalidade e a eficiência¹⁷¹ aliadas ao bem-estar¹⁷², tais

¹⁶⁵ LARA, Fabiano Teodoro de Rezende. Análise econômica do direito como método e disciplina. *E-civitas Revista Científica do Departamento de Ciências Jurídicas, Políticas e Gerenciais do UNI-BH*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, nov. 2008. p. 10. Disponível em: <<https://revistas.unibh.br/dcjpg/article/view/2/2>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

¹⁶⁶ ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise Econômica do Direito: Contribuições e Desmitificações. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 29, jul./dez. 2006. p. 63.

¹⁶⁷ POSNER, Richard A. Valores e Consequências: Uma Introdução a Análise Econômica do Direito. Traduzido por Barbara Luia Galdino Disponível em: <<http://www.aw.uchicago.edu/Lawecon/index.html>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

¹⁶⁸ COASE, Ronald H. O Problema do Custo Social. Traduzido por Francisco Kummel F. Alves e Renato Vieira Coavilla. *J. Law and Econ.*, out. 1960. p. 14.

¹⁶⁹ Idem, *ibidem*, p. 15.

¹⁷⁰ TORRES, Dennis José Almanza; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. *Análise Econômica do Direito*. Curitiba: Íthala, 2018.

¹⁷¹ Idem, *ibidem*.

¹⁷² Idem, *ibidem*.

premissas fornecem substrato para a consecução de qualquer atividade, incluindo a administrativa. O Estado Brasileiro passa por uma crise avassaladora de recursos, por inúmeros motivos, dentre eles, gestões que olvidam de boas práticas objetivas no que concernem à redução de gastos. A adoção dessas premissas econômicas, maior racionalidade e coerência nas decisões administrativas, constituem boas práticas de governança que, não somente reduzem gastos, mas geram novas possibilidades de administração. Essa é a temática que permeia a presente dissertação: a revisão crítica de determinadas práticas que devem ser incrementadas mediante a incidência dos elementos trazidos pela análise econômica do Direito na da gestão pública.

2.2 DECISÕES ADMINISTRATIVAS INEFICIENTES E CONSEQUENTE DESPESA ORÇAMENTÁRIA

O Estado, de acordo com Adriana da Costa Ricardo Schier, exerce encargo público com o propósito de salvaguardar o interesse público¹⁷³. As decisões, atos ou disposições administrativas estão adstritas à observação sistemática dos princípios norteadores da Administração Pública.

O fortalecimento da Administração Pública é indispensável para o exercício democrático e operacionalização das políticas e serviços públicos. A observação do interesse coletivo e atuação eficiente são deveres que se impõem à Administração.

Esta ordem constitucional conduz a sociedade brasileira e, cabe ao Estado, movimentar apropriadamente sua máquina administrativa. O cuidado na proteção do interesse público é dever do Estado e assenta-se, de acordo com Paulo Ricardo Schier, na “noção de dignidade da pessoa humana, que justificam a existência do Estado e suas diversas formas de atuação. Assim, não há Estado, ou ao menos o Estado Democrático de Direito, desvinculado de uma justificação ética. Ele não é e nem pode ser, destarte, um fim em si mesmo”,¹⁷⁴ sendo assim, a atividade administrativa vincula-se, inexoravelmente, ao cidadão e à racionalidade, no controle dos gastos públicos.

¹⁷³ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Serviço Público: Garantia Fundamental e Cláusula de Proibição de Retrocesso Social*. Curitiba: Íthala, 2016.

¹⁷⁴ SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 18, jun. 2005. p. 125. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/4807/art11_18.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2019.

A integração econômica é somente um dos deveres do Estado, mas que bem evidencia a importância da Administração Pública na consecução das diretrizes constitucionais. Reside, em grande medida, na racionalização dos gastos públicos a efetiva concretização do Estado Democrático instituído e destinado a afiançar todos os propósitos elencados no preâmbulo da Constituição Federal. O bom funcionamento da Administração é tão importante para o Estado, que Charles Wheelan leciona que o crescimento e desenvolvimento de um país depende exclusivamente de “Instituições governamentais efetivas”¹⁷⁵, cita ainda os economistas Daron Acemoglu, Simon Johnson e James Robinson, cujo estudos apontam a “qualidade das instituições”¹⁷⁶ como fator determinante na concretização dos objetivos da República.

Todo este cenário salienta que a Administração Pública operacionaliza o andamento do Estado como um todo, e, como bem expressou Richard H Posner, o Estado é caro. Destarte, é por intermédio das decisões administrativas cotidianas que se pode evitar gastos e desperdícios desnecessários.

O desenvolvimento como um todo é um dos objetivos da República e a boa administração pode “contribuir para o desenvolvimento econômico de um país. É verdade, de resto, que a boa administração, em todas as suas várias implicações faz crescer a confiabilidade das instituições públicas nas suas relações [...]”¹⁷⁷. Análise esta que foi apresentada no primeiro capítulo desta dissertação.

Gastos públicos, no entanto, são apontados como empecilhos ao crescimento econômico do país. São classificados como produtivos e improdutivos “gastos produtivos são aqueles utilizados de forma a atender a seus objetivos ao mínimo custo possível”¹⁷⁸, ou seja, “de um modo geral, os gastos produtivos são aqueles em que os benefícios marginais sociais dos bens públicos ou produtos públicos são iguais aos custos marginais para obtê-los”¹⁷⁹. Portanto, considerando-se as políticas públicas, surge a possibilidade de se maximizar a oferta dessas políticas, promovendo um bem geral pela via menos custosa. Sobre isso José Oswaldo Cândido Júnior leciona:

¹⁷⁵ WHEELAN, Charles. *Economia: O que é, para que Serve, como Funciona*. Tradução de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

¹⁷⁶ Idem, ibidem.

¹⁷⁷ Idem, ibidem, p. 27.

¹⁷⁸ CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. Os Gastos Públicos no Brasil São Produtivos? *Ipea – Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 23, jun. 2001. p. 139. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/77/88>>. Acesso em: 12 out. 2018.

¹⁷⁹ Idem, ibidem, p. 12.

Conceito de gastos improdutivos é dado pela diferença entre o gasto efetivo e o gasto que minimiza o custo na obtenção do mesmo objetivo. Se R\$ 1,2 milhão foi gasto para construir uma ponte quando o seu custo mínimo é de R\$ 1 milhão, o gasto improdutivo foi de R\$ 200 mil. Este é um desperdício para a sociedade que tem um custo de oportunidade, ou seja, a aplicação desse recurso em outra finalidade. As razões para a existência de gastos improdutivos são falta de preparo técnico do pessoal, incertezas, deficiências do processo orçamentário (técnico-operacional e político), corrupção, paralisação de obras, entre outras¹⁸⁰.

Infere-se, assim, por intermédio destas lições, que a identificação dos objetivos primários que se quer alcançar, juntamente com a especialização dos meios, modos e agentes ou administradores públicos (eficiência), são capitais na efetuação firme dos propósitos constitucionais. A atuação da Administração Pública, como se fez referência no Primeiro Capítulo, está atrelada ao regime jurídico administrativo e os que integram tal regime jurídico, ao ocuparem o mesmo patamar hierárquico, devem trabalhar pautados na legalidade, moralidade, publicidade e, com igual rigor, na eficiência.

Despesas maiores que receitas certamente constituem um revés sério, ainda mais em um país cujo território é imenso e com desigualdades esmagadoras. Diz a notícia publicada em 23 de outubro de 2016 no portal de notícias G1 que “se os gastos públicos continuarem a subir, pode chegar a 132,5% em 2026”¹⁸¹. No entanto, observa-se que não há uma preocupação concreta em relação ao desperdício. Ainda assim, faz-se referência à Proposta de Emenda à Constituição sob nº 241, que pretende “reequilibrar as contas públicas e viabilizar a recuperação da economia brasileira”¹⁸², podendo o Estado, deste modo, cumprir seus deveres para com a sociedade.

As decisões administrativas têm sonogado direitos sociais importantes à população e, conseqüentemente, descumprido os princípios e objetivos da Administração. Nessa seara, e no recorte adotado no presente trabalho, pretende-se focar na análise da (in)eficiência.

Com efeito, em face da má qualidade da gestão pública e da adoção de políticas de gestão equivocadas, tem-se o ajuizamento de expressivo número de ações, seja na esfera Federal ou Estadual. Aqui, cita-se especificamente o INSS –

¹⁸⁰ CÂNDIDO JÚNIOR, 2001, p. 12.

¹⁸¹ ALVARENGA, Darlan; LAPORTA, Alvarenga. PEC 241: Um Teto para os Gastos Públicos. *Globo.com*, 23 out. 2016. Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/pec241-umtetoparaosgastospblicos/>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

¹⁸² Idem, ibidem.

Instituto Nacional do Seguro Social. Os atos administrativos diuturnamente exarados pela autarquia demonstram que os cidadãos têm seus direitos constantemente negados na via administrativa, seja em razão da falta de documentação apresentada sem qualquer tipo de orientação, seja por uma análise equivocada ou superficial de tempo. Resta, simplesmente, a essa expressiva parcela social, procurar o Poder Judiciário.

O Conselho Nacional de Justiça realizou no ano de 2011, pesquisa sobre os “100 maiores litigantes”¹⁸³ do país, tendo a autarquia citada alcançado o impressionante número de “mais de um quinto dos processos dos 100 maiores litigantes nacionais, sendo esse percentual inferior apenas a todo o setor bancário”,¹⁸⁴ respondendo ainda “por mais de 40% do total de processos dos 100 maiores litigantes da Justiça Federal, sendo 81% desses processos referentes ao polo passivo”¹⁸⁵.

Poder-se-ia pensar que, com isso, o Poder Judiciário, afinal, cumpriu seu papel. Todavia, analisando-se a quantidade de ações que ingressam na Justiça e as correspondentes decisões procedentes, o desfecho se torna não só inconveniente, como também ineficiente, uma vez que tais ações acabam gerando custos elevados ao erário. Ao examinar apenas um dos aspectos escolhidos para o estudo na presente dissertação, vale salientar que as condenações reiteradas do INSS geram custas processuais que apresentam expressivo valor. Tal quantia configura-se uma fonte de desperdício de recursos que poderiam ser aplicados na garantia de direitos fundamentais por intermédio de políticas públicas, por exemplo.

As ações que são ajuizadas em face do INSS buscam direitos sociais fundamentais, como a aposentadoria. E, em sua grande maioria, são julgadas procedentes. Segundo estudo promovido pelo Tribunal de Contas da União¹⁸⁶, entre 2014 e 2017, o percentual de procedência na primeira instância, em relação à aposentadoria por tempo de contribuição foi de 71%, o que evidencia a necessidade de adequação das decisões administrativas.

A judicialização da saúde, pelo volume, também chamou a atenção do Tribunal de Contas da União que por intermédio de auditoria constatou o aumento

¹⁸³ CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *100 maiores litigantes*. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

¹⁸⁴ Idem, *ibidem*.

¹⁸⁵ Idem, *ibidem*.

¹⁸⁶ Acórdão 1787/2017 – TCU – Plenário.

dos gastos públicos na ordem direta de 1.300% em sete anos¹⁸⁷. O estudo constatou, da mesma forma, a falta de ações coordenadas, sistemáticas e fiscalizatórias da Administração para a contenção dessas demandas. Consta da íntegra do acórdão, que os gastos “saltaram de R\$ 70 milhões em 2008 para R\$ 1 bilhão em 2015. deficiências de controle”¹⁸⁸.

No Acórdão referido, não há menção às despesas inerentes às indenizações, como honorários de sucumbência e custas judiciais, tão somente, a sua inclusão junto ao benefício reclamado “Além disso, foram acrescentadas as despesas com precatórios e RPV de benefícios previdenciários e assistenciais”¹⁸⁹, que por certo, acarretam prejuízo ao Estado. Fica evidente a ineficiência da gestão pública, que olvidam da observância do princípio da eficiência e da boa administração, bem como a falta de sistematização desses dados.

As análises do Tribunal de Contas verificaram que no ano de 2017 a autarquia pagou o equivalente a “noventa e dois bilhões de reais em benefícios”¹⁹⁰. Reitera-se que a menção às sucumbências devidas pelo INSS não ganha destaque, e é vista somente como uma consequência, integrando o montante referido sem especificação; ao menos é o que se observou nas pesquisas realizadas em portais da transparência.

¹⁸⁷ TCU SECOM. *Aumentam os gastos públicos com judicialização da saúde*. Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 23 ago. 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumentam-os-gastos-publicos-com-judicializacao-da-saude.htm>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

¹⁸⁸ Acórdão 1787/2017 – TCU – Plenário. Cabe consignar que do referido Acórdão há referência que já nos anos de 2003 e 2004 o TCU constatou o aumento das judicializações; portanto, a Administração tem que promover mudanças mais céleres na sua gestão. Sumário: Auditoria operacional. Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC). Judicialização da Saúde. Identificar o perfil, o volume e o impacto das ações judiciais na área da Saúde, bem como investigar a atuação do Ministério da Saúde para mitigar seus efeitos nos orçamentos e no acesso dos usuários à assistência à Saúde. Constatação de ações individuais, de caráter curativo, com alta probabilidade de êxito. Gastos crescentes, que saltaram de R\$ 70 milhões em 2008 para R\$ 1 bilhão em 2015. Deficiências de controle. Pagamentos por fármacos sem registro na ANVISA ou já disponibilizados pelo SUS. Falta de adoção de recomendações do CNJ. Ausência de procedimentos de ressarcimento interfederativo. Determinações e recomendações. Ciência e arquivamento. Todavia, a judicialização da saúde reorienta o fluxo do atendimento das necessidades de saúde, com base em informações e provas contidas em cada processo judicial isolado, inviabilizando uma racionalidade sistêmica no acesso a ações e serviços de saúde. Desse modo, é indispensável que o gestor tenha mecanismos eficazes de diagnóstico da situação atual, a fim de tomar decisões e adaptar estratégias com base em evidências. Dispor de informações completas sobre as demandas judiciais e de forma sistematizada possibilita ao gestor identificar falhas na gestão, desperdícios de recursos públicos, prescrições inadequadas e eventuais indícios de fraude.

¹⁸⁹ Acórdão 2894/2018 – Relatório de Levantamento- do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2894%2520/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/4/%20?uuid=c475cc10-cc13-11e9-bf25-f96b2129fb4e>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

¹⁹⁰ TCU. Tribunal de Contas da União. Notícias da Voz do Brasil. Judicialização do INSS. Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 21 set. 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumItemId=8A81881F65AAE4150165FCCC8BE92AA1&lumPagId=8A95A98A4137862F014137B4580C0ED9>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

O Tribunal de Contas indica como uma das causas para a excessiva judicialização face ao INSS a divergência de interpretação das normas previdenciárias entre a autarquia e o Poder Judiciário. Aponta que análise administrativa carece de especialização e adequação¹⁹¹, tendo em vista o alto percentual de procedência das ações.

O estudo aponta ainda que decisões administrativas negativas de aposentadorias rurais tem como principal fator de procedência uma instrução deficitária do procedimento administrativo, sem que seja realizada uma investigação profunda e detalhada, que, por outro lado, leva à uma flexibilização ou banalização das provas¹⁹². Ainda com relação à pesquisa do Tribunal de Contas da União, restaram evidentes as principais deficiências na esfera administrativa:

- não realização de pesquisas externas, entrevistas e justificações administrativas (quando o segurado ou suas testemunhas dão 'depoimentos' ao INSS), principalmente nos benefícios rurais;
- falta de motivação clara, compreensível e correta nas decisões administrativas, principalmente no indeferimento de benefícios;
- orientação deficiente ao segurado hipossuficiente, aliada ao excesso de exigências¹⁹³.

Outro dado de extrema importância trazido pela pesquisa do referido órgão diz respeito à diferença de custos nas diferentes instâncias; enquanto na esfera administrativa, no ano de 2016, correspondia à R\$ 894,00, por procedimento; no Poder Judiciário (Justiça Federal) equivalia a R\$ 3.734,00; uma diferença substancial de R\$ 2.840,00, que seriam economizados pelos cofres públicos e poderiam reverter em favor de políticas públicas¹⁹⁴.

No ano de 2018, o INSS pagou ao Ofício Distribuidor e Anexos da Comarca de Jaguapitã/PR¹⁹⁵, o equivalente a R\$ 6.928,74¹⁹⁶. Salienta-se que esta soma diz

¹⁹¹ Segundo o acórdão 2894 do TCU, um dos motivos para a judicialização foi apontado como: "Por outro lado, magistrados e procuradores também indicaram que o INSS demora a internalizar entendimentos jurisprudenciais, deixando de alinhar seu entendimento ao entendimento do Poder Judiciário, tanto em relação à interpretação da norma quanto à análise da matéria fática. Para alguns respondentes, a autarquia deveria seguir as orientações da Procuradoria e alterar seus normativos, que muitas vezes seriam mais restritivos que o texto legal" (Relatório de Levantamento, SecexPrevidência em conjunto com a SecexAdministração, 2017-2018, p. 32).

¹⁹² TCU, 2018.

¹⁹³ Idem, ibidem.

¹⁹⁴ Idem, ibidem.

¹⁹⁵ Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/intranet>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

¹⁹⁶ BRASIL. *Lei Estadual nº. 19.803, de 21 de dezembro de 2018*. Altera o Valor de Referência de Custas para os atos judiciais constantes nas Tabelas do Regimento de Custas das Tabelas previstas na Lei nº 6.149, de 9 de setembro de 1970. Brasília, DF: Casa Civil, 2018.

respeito simplesmente a uma parte das custas processuais a que a autarquia é condenada; ainda são devidas custas à Secretaria¹⁹⁷, ao Oficial de Justiça e Taxa Judiciária¹⁹⁸. Tal valor pode parecer ínfimo, ao primeiro olhar; mas, uma reflexão mais profunda remete a uma projeção nacional da referida quantia e o número só pode ser astronômico.

As custas judiciais não figuram nos orçamentos públicos de forma explícita e individualizada e acabam sendo somadas ao valor do benefício concedido; portanto, não há forma de se balizar o quanto representam de desperdício; mas sem dúvida representam perda de dinheiro público.

E, como restou demonstrado, tais prejuízos poderiam ser evitados mediante a adoção de procedimentos eficientes de gestão pública, que primassem pelo dever de boa administração, como aventado no primeiro capítulo.

A análise do orçamento do Poder Judiciário e da falta de planejamento em relação ao recolhimento das custas faz-se importante para o exame crítico de sua atuação, tema que será abordado no próximo item.

2.3 AS CUSTAS JUDICIAIS NO ORÇAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO

O orçamento público é composto de receitas e despesas, a lógica recomenda que o gasto sempre deve ser menor do que a receita. A dificuldade, porém, reside no equilíbrio das contas, e a gestão administrativa tem influência direta para manter a estabilidade orçamentária do Estado. O reiterado indeferimento administrativo de benefícios tem responsabilidade direta nos gastos públicos.

A Constituição Federal estabelece em seus artigos 165 a 169 as normas gerais para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias que, por sua vez, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual. De acordo com o glossário do Senado, a Lei de Responsabilidade Fiscal “[...] remeteu à LDO diversos outros temas [...]”¹⁹⁹, dentre os quais, controle dos gastos. As custas judiciais constituem fonte constante de gasto público.

¹⁹⁷ BRASIL, 2018.

¹⁹⁸ PARANÁ. *Decreto nº 963/1932*. Taxa Jurídica. Curitiba: Tribunal de Justiça do Paraná – Funrejus, 1932.

¹⁹⁹ GUEDES, Odilon. O Plano Diretor e as Leis Orçamentárias (PPA, LDO, LOA) como Instrumentos de Planejamento na Administração Pública. In: CONGRESSO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2., 2011. São Paulo. *Palestra...* São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/II_Congresso/2odilon-leis%20or%C3%A7ament%C3%A1rias%20como%20instrumento%20de%20planejamento.doc>. Acesso em: 12 maio 2019.

Segundo o Manual Técnico de Orçamento 2018 do Estado do Paraná²⁰⁰ a gestão dos recursos é composta pelo Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA. Cada um possui prazo diverso para encaminhamento à Assembleia Legislativa. O PPA deve ser encaminhado até 30 de setembro do respectivo exercício financeiro, a cada quatro anos. A LDO até 15 de abril, do mesmo exercício financeiro e, a LOA, até 30 de setembro. Todos esses instrumentos determinam a forma como o dinheiro público será gasto, investido e fiscalizado²⁰¹. Como se depreende, toda receita e despesa está vinculada ao plano e às leis, impondo à Administração sua estrita observância.

Observando o Manual Técnico de Orçamento do Estado do Paraná e a Composição do Gasto Público Federal²⁰² percebe-se que não há menção ao pagamento de custas judiciais pelo Estado ou pela União. Tais textos denominam as despesas decorrentes de demandas de “Sentenças Judiciais e Precatórios”, e aí estão incluídos os valores gastos com as custas, que são simplesmente somadas ao valor devido pelos entes públicos. Somente no âmbito de cada precatório ou requisição de pequeno valor há a discriminação das custas, o que torna impossível um controle efetivo.

Por outro lado, a cada cidadão é garantido o acesso à justiça. De acordo com o artigo 5º, XXXV da Constituição Federal “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”²⁰³. É da competência do Poder Judiciário garantir efetivamente tal direito.

²⁰⁰ PARANÁ. Manual Técnico de Orçamento (MTO). Curitiba: Governo do Estado. Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/assunto/2/69?origem=4>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

²⁰¹ Elaboração, acompanhamento da execução e cumprimento das Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs e Leis Orçamentárias Anuais – LOAs; Análise, compatibilização e consolidação das propostas orçamentárias setoriais, em observância ao disposto no Plano Plurianual – PPA vigente; Estabelecimento de normas e de procedimentos referentes à elaboração das propostas orçamentárias; Orientação aos órgãos e unidades governamentais na elaboração de seus orçamentos; Acompanhamento e avaliação do comportamento da despesa e de suas fontes de financiamento, promovendo a gestão dos recursos orçamentários de acordo com os programas de governo e as disponibilidades financeiras; Desenvolvimento e participação em estudos econômico-fiscais, voltados ao aperfeiçoamento do processo de alocação de recursos; Acompanhamento e controle da execução física e financeira dos orçamentos em articulação com as unidades orçamentárias; Elaboração da programação orçamentário-financeira das fontes orçamentárias de receita e estabelecimento dos limites de empenho; Acompanhamento e avaliação do orçamento e dos equilíbrios financeiro e atuarial do Regime Próprio e de Previdência Social; Proceder análise crítica sobre a alocação do recurso público (Idem, ibidem).

²⁰² Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

²⁰³ BRASIL, 1988.

Por conseguinte, a Lei nº. 1.060/50²⁰⁴ concede aos necessitados o benefício de assistência judiciária, incluindo custas e despesas processuais, para que possam pleitear em Juízo seus direitos. A Lei nº. 9.099/1995²⁰⁵, dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, consiste em outra forma de se garantir o direito fundamental de acesso à justiça, vez que prescinde de custas, além de oferecer maior celeridade e informalidade ao processo.

De longa data, os Tribunais Superiores já pacificaram que custas e emolumentos judiciais e extrajudiciais são tributos da espécie taxa²⁰⁶, e, nos termos do artigo 77 do Código Tributário Nacional: “As taxas [...] têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”.

Portanto, o Poder Judiciário quando atua e presta sua função jurisdicional é retribuído por meio de custas; são elas que custeiam todo o aparato do Judiciário. As custas judiciais no Estado do Paraná são atualizadas pelo denominado Valor de

²⁰⁴ BRASIL. *Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950*. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, DF: Casa Civil, 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1060compilada.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

²⁰⁵ BRASIL. *Lei nº. 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm>. Acesso em: 3 mar. 2019.

²⁰⁶ “I. Ação direta de inconstitucionalidade: L. 959, do Estado do Amapá, publicada no DOE de 30.12.2006, que dispõe sobre custas judiciais e emolumentos de serviços notariais e de registros públicos, cujo art. 47 - impugnado - determina que a “lei entrará em vigor no dia 1º de janeiro de 2006”: procedência, em parte, para dar interpretação conforme à Constituição ao dispositivos questionado e declarar que, apesar de estar em vigor a partir de 1º de janeiro de 2006, a eficácia dessa norma, em relação aos dispositivos que aumentam ou instituem novas custas e emolumentos, se iniciará somente após 90 dias da sua publicação. II. Custas e emolumentos: serventias judiciais e extrajudiciais: natureza jurídica. É da jurisprudência do Tribunal que as custas e os emolumentos judiciais ou extrajudiciais têm caráter tributário de taxa. III. Lei tributária: prazo nonagesimal. Uma vez que o caso trata de taxas, devem observar-se as limitações constitucionais ao poder de tributar, dentre essas, a prevista no art. 150, III, c, com a redação dada pela EC 42/03 – prazo nonagesimal para que a lei tributária se torne eficaz (ADI 3694, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2006, DJ 06-11-2006 PP-00030 EMENT VOL-02254-01 PP-00182 RTJ VOL-00201-03 PP-00942 RDDT n. 136, 2007, p. 221). Processual Civil. Ação proposta no Juízo Federal. Serviços Judiciários Estaduais. Autarquia Federal. Custas Judiciais. Isenção. Precedente. Recurso Especial Provido. I - Execução fiscal ajuizada no foro federal por autarquia federal. Diante da expedição de carta precatória a juízo estadual para citação do executado, não incidem na espécie custas judiciais, pois não houve ajuizamento de demanda por ente federal perante a justiça estadual no exercício de competência delegada, como preconiza a hipótese de incidência das custas judiciais, prevista no § 1º do art. 1º da Lei nº. 9.289/96, mas apenas cumprimento de ato processual perante o juízo estadual deprecado. II - Não se tratando de “causas ajuizadas perante a Justiça Estadual”, inexistente fato gerador apto a ensejar a incidência de custas judiciais, que têm natureza de taxa judiciária, portanto, de tributo. III - Não se cuida de exercício de jurisdição federal no juízo estadual, mas de propositura de ação na Justiça Federal e mero cumprimento de diligência na Justiça Estadual, circunstância que não enseja recolhimento das custas judiciais. IV - Precedente desta Corte (REsp nº 720.659/PR. Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ de 25/05/2006). V - Recurso especial provido (REsp 1097307/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 10/03/2009, DJe 18/03/2009).

Referência de Custas – VRC, que é definido em lei. Nenhum ato praticado pelas Secretarias Judiciais ou Ofício Extrajudiciais pode efetuar cobrança de seus serviços sem previsão ou valor definido em lei e tabelas anexas.

As custas constituem importante fonte de arrecadação do Judiciário e contribuem para o seu constante aparelhamento e inovação. São gerenciadas pelo Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS, instituído pela Lei nº. 2.216, de 15 de julho de 1983 e pelo Fundo da Justiça – FUNJUS, criado pela Lei nº. 15.942, de 3 de setembro de 2008.

Um dos maiores contribuintes para o aparelhamento do Poder Judiciário é o próprio Estado, e, novamente, o INSS, que figura constantemente no polo passivo das demandas em razão de decisões administrativas ineficientes, que deixam de reconhecer direitos pleiteados e declarados amplamente pelo Judiciário.

O INSS goza dos mesmos benefícios concedidos à Fazenda Pública quando atua em juízo, ou seja, não está sujeito ao pagamento de custas e emolumentos, de acordo com o artigo 39 da Lei nº 6.830/1980. Em contrapartida, quando é vencido em qualquer demanda judicial deve arcar com o pagamento das custas processuais, conforme já decidido pelo Súmula 178 do Superior Tribunal de Justiça²⁰⁷ e eventuais honorários arbitrados.

Como referido, as condenações impostas à União, Estados e Municípios e respectivas autarquias e fundações são pagas por precatórios ou requisições de pequeno valor²⁰⁸. Segundo o Conselho Nacional de Justiça, a dívida desses entes públicos, somava em 2014, R\$ 97,3 bilhões “em precatórios emitidos pelas Justiças estadual, federal e trabalhista”²⁰⁹. Juliana Pondé Fonseca diz que os valores pagos a título de precatórios ou de requisições de pequeno valor não são contabilizados como dívida pública²¹⁰ e, por extensão, as custas pagas também não. A autora aponta que a dívida pública oficial do Estado do Paraná em 2012 era de mais de R\$ 12 bilhões. Todavia, nesse número não estava incluída a dívida com precatórios que

²⁰⁷ “O INSS não goza de isenção do pagamento de custas e emolumentos, nas ações acidentárias e de benefícios, propostas na justiça estadual” (Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/sumulas/enunciados.jsp?&b=SUMU&p=true&l=10&i=451>>. Acesso em: 14 jun. 2019).

²⁰⁸ AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. O que são os precatórios? CNJ – *Conselho Nacional da Justiça*, Brasília, DF, 2 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/77269-o-que-sao-os-precatorios>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

²⁰⁹ Idem, ibidem.

²¹⁰ FONSECA, Juliana Pondé. *O (Des)Controle do Estado no Judiciário Brasileiro: Direito e Política em Processo*. 2015. 233 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/41330>>. Acesso em: 11 maio 2019.

somava aproximadamente R\$ 6 bilhões²¹¹. Tal fato compromete de forma efetiva toda análise e planejamento do orçamento.

Resta evidente que as decisões administrativas têm peso de relevo na dívida pública e, uma mudança de atitude, a busca por novas dinâmicas administrativas conjugadas à uma maior eficiência na análise, inclusive sob o ponto de vista econômico, pode provocar mudanças substanciais no orçamento público. Para Romeu Felipe Bacellar²¹², as regras e procedimentos da Administração configuram “condição indispensável para a concretização da democracia”.

²¹¹ Considere-se a situação do Estado do Paraná. Em um relatório realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, a dívida em precatórios junto ao Tribunal de Justiça local em julho de 2012 era de mais de R\$ 6 bilhões. 563 A dívida do Estado, na mesma época, era de mais de R\$ 12 bilhões, considerando valores referentes ao Tesouro Nacional e instituições financeiras públicas e privadas. 564 Na verdade, a dívida pública era superior a R\$ 18 bilhões, mas essa soma não aparece em relatórios oficiais, ocultando o valor real 50% superior. Essa situação se repete na maior parte dos entes federados, e o precatório, além de ser calote institucionalizado, revela-se como método de escamoteação da dívida pública. O motivo pelo qual esse tema foi deixado por último no presente

²¹² BACELLAR, Romeu Felipe. *Processo Administrativo Disciplinar*. Curitiba: Saraiva. 2013. p. 135.

3 INSTRUMENTOS QUE PERMITEM UMA ATUAÇÃO ECONOMICAMENTE EFICIENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE CONTROVÉRSIAS E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA PRÁTICA BRASILEIRA

Lançadas as premissas que permitem indicar opções para uma Administração Pública eficiente, tem-se que tais indicativos não são observados diuturnamente pelo poder público. Com efeito, decisões administrativas do INSS que indeferem direitos sociais, como os benefícios de aposentadoria rural, oneram constantemente os cofres públicos dada a busca dos cidadãos pelo reconhecimento de seus direitos no Judiciário. Decorre dessas decisões o pagamento de honorários e custas judiciais.

A falta de aprimoramento técnico dos gestores e servidores públicos e a consequente judicialização dos conflitos, refletem a ausência da análise da eficiência sob a perspectiva econômica. A reorganização, ou ainda, a recomposição de boas práticas administrativas, como a mediação albergada pela Lei nº. 13.140, apontam para um novo referencial na Administração. Ricardo Perlingeiro²¹³ assinala que as possibilidades introduzidas pelo referido texto legal, podem reverter o quadro de ineficiência das decisões.

A adoção de meios alternativos de solução de contendas tem como fundamento assegurar acesso à justiça – art.5º., XXXV, da Constituição Federal – de significado amplo, ou seja, não somente acesso ao Poder Judiciário, mas sim a outros meios que tragam resultados em menor tempo e com menos despesas. Encontra guarida ainda na razoável duração do processo, seja administrativo seja judicial – art. 5º., LXXIV, igualmente no princípio da eficiência.

Consensualidade, procedimentos diligentes e colaboração são aspectos presentes nas Leis nº. 13.105 e nº. 15.140, que devem ser observados pela Administração frente à escassez de recursos orçamentários e a urgente realização de direitos sociais.

²¹³ PERLINGEIRO, Ricardo. Princípios Fundamentais e Regras Gerais de Jurisdição Administrativa. *Revista de Direito dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 20, 2009. p. 137.

A implementação da “Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Interesses”²¹⁴, confere efetividade ao art. 5º, XXXV da Constituição Federal, denominado princípio do direito de ação ou princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, assim como promove a pacificação social por meio da mediação, conciliação ou outras formas de resolução de conflitos; aumentando a “confiança entre Estado e sociedade”²¹⁵, promovendo uma “Democracia participativa”²¹⁶.

O princípio da cooperação implícito no art. 6º do Código de Processo Civil, também assinala a importância de que os procedimentos sejam eficazes e eficientes.

De acordo com Ada Pellegrini Grinover²¹⁷, quando da elaboração do projeto do Código de Processo Civil, ficou evidente que a diferenciação entre as “técnicas de solução”²¹⁸, possibilitariam a adoção do meio mais apropriado no desenlace da questão; considerando-se também, que as formas não se confundem.

Conciliação, mediação e arbitragem são os meios alternativos de solução de controvérsias mais conhecidos e utilizados. Conciliação e mediação “podem ou não ser prestados no próprio seio do Judiciário”²¹⁹. A Lei nº. 9.099/1995 prevê a realização de arbitragem nos Juizados Especiais.

A conciliação extrajudicial é perfeitamente admissível; contudo, sua eficácia somente se opera em Juízo com o trânsito em julgado da decisão de homologação. A arbitragem dirige as partes a um entendimento, de maneira livre, com a assistência de profissionais especializados; é célere e no seu decorrer, pode-se também, conciliar. No entanto, seu procedimento depende de um julgamento de terceiro; ou seja, haverá necessariamente um vencedor e um perdedor; não obstante, possui eficácia tal qual sentença judicial.

²¹⁴ BRASIL. Conselho Nacional da Justiça. *Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_comp_125_29112010_03042019145135.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

²¹⁵ OLIVEIRA, Luthyana Demarchi; SPENGLER, Fabiana Marion. Uma Política de Tratamento do Conflito como Fortalecimento da Cidadania. *Revista de Direito UNISC*, Santa Cruz do Sul, n. 35, jan./jun. 2011. p. 4.

²¹⁶ Idem, *ibidem*, p. 3.

²¹⁷ REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília, DF: Senado Federal, ano 1, n. 1, mar. 1964-. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496922/RIL190_Tomo1.pdf f# page=10>. Acesso em: 22 jun. 2019.

²¹⁸ Idem, *ibidem*.

²¹⁹ SOUZA, Luciane Moessa de (Org.). *Medição de Conflitos: Novo Paradigma de Acesso à Justiça*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015. p. 50.

A mediação, por outro lado, tem um lado socializador, que leva as partes a um entendimento mútuo, com fundamento nas suas soluções; estimula o diálogo.

Algumas diferenças são importantes entre os institutos; enquanto a conciliação busca uma solução individual a mediação tem como o objetivo a satisfação mútua e uma reflexão do que seria adequado para todos os envolvidos. O conciliador pode sugerir soluções de acordo, estabelece uma função de coautoria; diversamente, a mediação guia as partes ao protagonismo no encontro da melhor solução; não há vencedor ou vencido. A mediação tem ainda uma proposta dirigida ao futuro, distanciando “as pessoas das ideias cartesianas de *correto e incorreto* e de *autor e réu*, fomentadoras de uma postura adversarial” e extremamente centrada na punição²²⁰.

Tem-se que as duas formas pretendem acomodar os lados numa demanda. Todavia, a mudança de comportamento das partes é um dos fundamentos preponderantes para a efetividade na resolução dos conflitos. A manutenção de ideias, procedimentos e condutas conduz ao fracasso das respostas dadas pelas vias alternativas de solução de problemas;²²¹ portanto, a Lei nº. 13.140 possibilita à Administração realizar novas escolhas, concretizando o princípio da eficiência com a consequente redução de despesas.

As técnicas alternativas de resolução de conflitos prometem solução pela via construtiva²²², quer dizer, o expediente que mais atenda aos interesses das partes; que desenvolva a capacidade criativa e, especialmente, restabeleça o relacionamento social. Para a Administração, o estabelecimento de um relacionamento sólido com os administrados, aumenta a confiança em suas

²²⁰ SOUZA, 2015.

²²¹ Idem, ibidem, p. 50.

²²² A Teoria Construtivista de Jean Piaget apoia-se em etapas como fator de crescimento e desenvolvimento da criança. Analogicamente, aplicando-se as etapas de cognição aos meios de resolução de conflitos, tem-se um verdadeiro aprendizado, um ganho pessoal e um aumento de confiança nas instituições (BARBOSA, Priscila Maria Romero. O Construtivismo e Jean Piaget. *Revista Educação Pública*, Rio de Janeiro, 23 jun. 2015. Disponível em: <<https://educacaopublica.cederj.edu.br/artigos/15/12/o-construtivismo-e-jean-piaget>>. Acesso em: 25 maio 2019).

instituições e oportuniza a efetivação da paz social com a concretização de direitos por um caminho menos árduo e dispendioso²²³.

André Gomma de Azevedo²²⁴ destaca que, “segundo uma perspectiva tradicional de direito processual, a jurisdição é considerada como uma ‘atividade secundária’ por conseguinte, “o dever principal ou primário de resolução de conflito é considerado como sendo das próprias partes”; sob esse prisma, a negociação deve ser a primeira opção.

Outro modo de se abordar as resoluções alternativas, tendo em mente uma Administração voltada à eficiência de suas decisões, com vistas à limitação de despesas e realização de direitos sociais, remete ao princípio da simplificação, com base nas proposições do Reino Unido “Government Digital Service”²²⁵, a

²²³ As resoluções processuais tem dois caminhos, apontados por André Gomma de Azevedo “Quanto a interesses que não são necessariamente juridicamente tutelados, mas ainda assim permanecem relevantes no conflito, Morton Deutsch (1973), em sua obra *The e solution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*, apresentou importante classificação de processos de resolução de disputas, ao indicar que esses podem ser *construtivos* ou *destrutivos*. Para Deutsch (1973, p. 351), um processo destrutivo se caracteriza pelo enfraquecimento ou rompimento da relação social preexistente à disputa em razão da forma pela qual esta é conduzida. Em processos destrutivos, há a tendência de o conflito se expandir ou se tornar mais acentuado no desenvolvimento da relação processual. Como resultado, tal conflito frequentemente torna-se “independente de suas causas iniciais”, assumindo feições competitivas nas quais cada parte busca “vencer” a disputa e decorre da percepção, na mais das vezes errônea, de que os interesses das partes não podem coexistir. Em outras palavras, quando as partes estão em processos destrutivos de resolução de disputas, concluem tal relação processual com esmaecimento da relação social preexistente à disputa e acentuação da animosidade decorrente da ineficiente forma de conduzir o conflito. Por sua vez, processos construtivos, segundo Deutsch (1973), seriam aqueles em razão dos quais as partes concluiriam a relação processual com um fortalecimento da relação social preexistente à disputa. Para esse professor, processos construtivos caracterizam-se: a) pela capacidade de estimular as partes a desenvolverem soluções criativas que permitam a compatibilização dos interesses aparentemente contrapostos; b) pela capacidade das partes ou do condutor do processo (e.g. magistrado, árbitro ou mediador) de motivar todos os envolvidos para que *prospectivamente* resolvam as questões sem atribuição de culpa ou ao menos sem a percepção da existência de um vencido e um vencedor; c) pelo desenvolvimento de condições que permitam a reformulação das questões diante de eventuais impasses (DEUTSCH, 1973, p. 360) e d) pela disposição das partes ou do condutor do processo para abordar, além das questões juridicamente tuteladas, todas e quaisquer questões que estejam influenciando a relação (social) das partes. Em outros termos, as partes, quando em processos construtivos de resolução de disputas, concluem tal relação processual com fortalecimento da relação social preexistente à disputa e, em regra, robustecimento do conhecimento mútuo e empatia. Exemplificativamente, mesmo um casal em via de separação pode ser orientado por meio de um processo construtivo, na medida em que o condutor desse procedimento estiver apto a motivar as partes para que, diante da inevitável ruptura do vínculo conjugal, estas possam desenvolver a melhor relação possível na fase posterior à separação — presumindo-se, no exemplo, que as partes manterão algum vínculo em razão da existência de filhos (BARBOSA, 2015, p. 18).

²²⁴ Idem, ibidem, p.18.

²²⁵ BRASIL. Governo Digital. Ministério da Economia. *10 princípios da simplificação dos serviços públicos*. Brasília, DF: Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/transformacao/ferramentas/10-principios-da-simplificacao-dos-servicos-publicos>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

simplificação remete à acessibilidade, ao compartilhamento de ideias na esfera administrativa e consistência das ações e decisões.

Referido princípio é latente nos vários institutos legais, dentre os quais, o Código de Processo Civil e a Lei nº. 13.140, pois propugnam uma simplificação, elegendo a mediação, a conciliação e outros modos de solução de conflitos²²⁶.

Juarez Freitas explica que, para que haja uma remodelação da Administração, é necessária a compreensão de que a litigiosidade é incompatível com os princípios que lhe regem a atuação;²²⁷ os embates entre Administração e sociedade devem ser tratados de forma não adversarial²²⁸. Especifica que a atuação dos agentes públicos representa relevante questão para a redução da judicialização e consequentemente dos custos iminentes ao cenário; previne, no entanto, que a negociação somente pode ser levada a termo se o fim colimado tenha como objetivo a “implementação de políticas públicas” de maneira eficiente e eficaz; logo, o controle de gastos é condição que assegura o desígnio pretendido. Aduz que a adversidade produz “externalidades negativas”²²⁹; isto é, um aumento de despesas. Um pesado custo adicional para um Estado deficiente na gestão de recursos. Juarez Freitas leciona também que uma postura aberta à negociação motiva a cooperação redundando em eficiência e eficácia.

Tem-se na legislação pátria inúmeras possibilidades de resolução de conflitos pela via do consenso, com menor impacto econômico, tornando a administração mais eficiente. O Código de Defesa do Consumidor²³⁰ inovou quando alterou a Lei nº. 7.347/1985, oportunizando a realização de “ajustes de condutas”²³¹, estimulando a negociação com objetivo de prevenir ou interromper qualquer lesão ao “meio ambiente, patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ordem econômica,

²²⁶ “Recentemente, a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) firmou termo de conciliação encerrando uma arbitragem, conduzida pela Corte de Arbitragem da Câmara de Comércio Internacional (CCI), movida em desfavor de país do continente africano e que durava quase uma década. Os termos dessa conciliação não podem ser reproduzidos em razão da política de confidencialidade da CCI (SOUZA, 2018, p. 17).

²²⁷ FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, v. 276, set./dez. 2017.

²²⁸ Idem, ibidem.

²²⁹ Externalidades negativas aumentam o custo ou as despesas de uma negociação. Para maiores esclarecimentos acessar: VARIAN, H. *Microeconomia*. Princípios Básicos. 7. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Economia; Editora Campus, 2003. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/us_e_rintranet/hpp/arquivos/051220163218_cap33externalidades2_com_ex.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

²³⁰ BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

²³¹ SOUZA, 2015, p. 333.

defesa do consumidor, entre outros”²³²; na mesma linha segue o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº. 8.069/1990²³³, evidenciando que se obtém a eficiência por diversos caminhos.

A Lei nº 12.767/2012 alterou a Lei nº 9.492/1997, que regulamenta os serviços de protesto de títulos, possibilitando à União, Estados e Municípios o protesto de dívidas fiscais, ou seja, incluiu a certidão de dívida ativa entre os títulos passíveis de protesto. No Estado do Paraná tal procedimento é regulado pelas Leis nº. 18.292/2014 e nº. 18.879/2016, pois não acarreta qualquer custo para a Administração²³⁴. Tal legislação proporciona uma Administração Pública não adversarial e mais eficiente na gestão de recursos, bem como constitui meio menos danoso ao devedor, que não terá seu patrimônio penhorado; voltada à realização do interesse público.

Em atenção às disposições legais que autorizam o protesto para os entes públicos, a Procuradoria-Geral do Estado do Paraná²³⁵, proporcionou aos cidadãos a possibilidade de cancelamento dos protestos eletronicamente; o que enfatiza uma postura de aproximação e diálogo com a sociedade.

Além das alternativas legais oportunizadas à Administração, como a mediação, a conciliação ou outras formas de composição que possam surgir, há ainda a possibilidade de se criar uma jurisdição administrativa, servindo-se das estruturas estatais existentes, como defende Romeu Felipe Bacellar Filho.

O autor explica que no “Brasil Colônia”²³⁶ houve uma tentativa tímida de instaurar um “sistema de contencioso administrativo, porém desprovido do caráter de

²³² SOUZA, 2015, p. 333.

²³³ O artigo 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente conduz à uma solução mais célere, protegendo os direitos individuais, difusos e coletivos das crianças (BRASIL. *Lei nº 8.069/90, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, Casa Civil, 1990).

²³⁴ “Art. 5º No protesto extrajudicial da dívida ativa não haverá cobrança de custas, emolumentos, contribuições ou quaisquer outras despesas em face do Estado do Paraná, suas Autarquias e Fundações Públicas” (BRASIL. *Lei nº 1.892, de 04 de novembro de 2014*. Estabelecimento de mecanismos para o incremento da cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa do Estado, das Autarquias e das Fundações Públicas e adoção de outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2014. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=163176&indice=1&totalRegistros=1&dt=13.10.2018.11.20.23.90>>. Acesso em: 17 fev. 2019).

²³⁵ “O objetivo é trazer economia, agilidade e segurança na regularização de dívidas protestadas” (PARANÁ. Procuradoria Geral do Estado. Protesto de Dívidas Ativas. Curitiba: PGE. Disponível em: <<http://www.pge.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=177>>. Acesso em: 15 mar. 2019).

²³⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Breves Reflexões sobre a Jurisdição Administrativa: Uma Perspectiva de Direito Comparado. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, v. 211, p. 65-77, jan./mar. 1998.

entidade jurisdicional”²³⁷, e, que o sistema adotado pelo Brasil, desde 1891, é o “sistema de Jurisdição única”²³⁸. Destaca, todavia, que o cerne da questão se resume à qual jurisdição é mais eficiente na proteção e concretização de direitos dos cidadãos, a judiciária ou a administrativa. Acrescenta-se à esta dúvida outra questão: qual é a mais eficiente na realização de direitos, considerando-se os custos? Nessa concepção de uma jurisdição administrativa, entende que poderia ser usada a estrutura do Poder Judiciário, integradamente, ou ainda, os Tribunais de Contas, como consequência, por meio de uma atividade administrativa mais eficiente e eficaz.

Afirma José dos Santos Carvalho Filho, que a gerência da “função pública” é verdadeiramente difícil e multiforme, cujas perspectivas compreendem inúmeras ponderações como “custo, pessoal, necessidade, utilidade, resultados”²³⁹; para isto, a consideração do estabelecimento de uma política de Estado orientada para remodelação do pensamento administrativo público e redução de gastos no âmbito judicial, mediante os meios legais de composição, é salutar.

3.2 FUNDAMENTOS LEGAIS DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Uma nova postura dos gestores públicos, quando da prática dos respectivos atos, requer a adoção de medidas que gerenciem os recursos, para que ao mesmo tempo haja ganho de eficiência e qualidade.

A adoção de novos paradigmas no setor público conduz necessariamente à inovação. José Vicente Santos de Mendonça aborda o tema no âmbito da Administração Pública. Diz ele que nem sempre inovar é bom e que o bom nem

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47127/45703>>. Acesso em: 22 set. 2018.

²³⁷ Por intermédio do artigo 110 da Constituição de 1967, citado pelo autor, constata-se que o modo de pensar e agir da administração é antigo, pois determina que sempre seja interposto recurso: “O art. 110, por sua vez, estipulou que “os litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores com a União, inclusive as autarquias e as empresas públicas federais, qualquer que seja o seu regime jurídico, processar-se-ão e julgar-se-ão perante os juízes federais, devendo ser interposto recurso, se couber, para o Tribunal Federal de Recursos” BACELLAR FILHO, 1998, p.70 de 65-77.

²³⁸ Idem, ibidem, p.69.

²³⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Escolhas e Eficiência: Uma Integração Necessária. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson. *A Regeneração da Administração Pública Brasileira*. Curitiba: Íthala e Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA, 2017. p. 75.

sempre é inovador. Ensina que todo procedimento inovador tem um custo, que pode ser social, econômico, dentre outros; e que os resultados nem sempre podem ser satisfatórios²⁴⁰; desse modo, toda mudança deve ser incansavelmente avaliada pelo Poder Público, no intuito de oferecer ao cidadão o serviço mais eficiente pela via menos onerosa. Assim, a ciência econômica auxilia o Poder Público, pois a análise constante que faz de dados constitui instrumento valioso. Diz ainda, que em razão do legalismo que rege a atividade administrativa, onde só existe direito no texto normativo e tudo gira em torno da lei, que as mudanças nesse setor são temidas pelos gestores públicos, que tem na lei a garantia pessoal de seu cargo; todavia, explica que a lei também pode forçar a inovação²⁴¹.

É neste panorama que desponta a importância dos reflexos que o princípio da eficiência, tratado nos capítulos antecedentes, traz para o tema abordado na presente pesquisa. Com efeito, há disposições que apontam para um novo panorama na administração, na busca da eficiência como forma de economia e melhoria da prestação dos serviços e, para tanto, faz-se necessário buscar soluções que representem rupturas com o pensamento tradicional. Como exemplo, o pregão eletrônico, introduzido pelo Decreto nº. 5.450 de 2005. O sítio do governo digital²⁴² do Ministério da Economia divulgou que o pregão eletrônico já gerou uma economia para os cofres públicos de R\$ 48 milhões; configurando um “instrumento transparente e eficiente”²⁴³.

Tem-se outro exemplar na Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, considerada a fomentadora da mediação, conciliação, ou outras formas consensuais de resolução de conflitos. A Resolução tem como fundamento o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, aliado à eficiência na prestação jurisdicional, constituindo como verdadeira política nacional o “tratamento adequado dos conflitos de interesses”²⁴⁴; portanto, evidente que esses métodos de resolução de conflitos geram economia de tempo e de recursos, resultando numa

²⁴⁰ MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Direito Administrativo e Inovação: Limites e Possibilidades. A&C – R. de Dir. Adm. Const.*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 169-189, jul./set. 2017. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/792>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

²⁴¹ MENDONÇA, 2017.

²⁴² BRASIL. Governo Digital. Ministério da Economia. *Pregão eletrônico gera economia de R\$ 48 bilhões últimos cinco anos*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/noticias/pregao-eletronico-gera-economia-de-r-48-bi-nos-ultimos-cinco-anos>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

²⁴³ Idem, ibidem.

²⁴⁴ BRASIL, 2010.

prestação eficiente do serviço. Esse ato normativo dispõe também sobre a necessidade de constante adequação dos envolvidos no processo de mediação ou conciliação, por intermédio de aprimoramento prático e teórico, destacando, a importância das respectivas estatísticas para avaliação constante da política²⁴⁵. Estabelece diretrizes, regulamenta a atuação dos conciliadores e mediadores, ou ainda, facilitadores “da solução consensual de controvérsias” e determina aos Tribunais a implementação de “Centros Judiciários de Solução de Conflitos”²⁴⁶.

No Estado do Paraná, definiu-se que a instalação dos primeiros CEJUSCs, ou Centros Judiciários de Solução e Conflitos, teria como premissa o número de habitantes da Comarca, o número de demandas e a quantidade de varas instaladas. Assim, chegou-se à conclusão que era premente a instalação no Foro Central de Curitiba, Londrina e Maringá e nas Comarcas que compõem as respectivas Regiões Metropolitanas. De acordo com a necessidade, as demais Comarcas, intermediárias e iniciais, receberão o CEJUSC paulatinamente²⁴⁷.

Crítica que se faz à criação desses centros de resolução reside justamente na sua composição, porquanto poderia aproveitar-se a estrutura já existente no Poder Judiciário, inclusive com a possibilidade de mediadores voluntários; acarretando menos gastos para o Estado²⁴⁸.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal implementou espaço para mediação e conciliação para aqueles com débitos fiscais. O trabalho é desenvolvido conjuntamente com a Administração Pública. Além da medida promover pacificação entre exequente e executado, as soluções são mais rápidas, bem como há um retorno financeiro para os cofres públicos, explicou Romão Cícero de Oliveira, Presidente do referido Tribunal²⁴⁹. De acordo com relatórios do Tribunal de Justiça do Distrito Federal²⁵⁰, a conciliação na fase pré-processual atinge uma taxa de

²⁴⁵ Sobre a Administração Consensual consultar: FREITAS, 2017.

²⁴⁶ BRASIL, *ibidem*.

²⁴⁷ CESJUS. Paz e Cidadania. *TJPR – Tribunal de Justiça do Estado do Paraná*, Curitiba, 22 fev. 2016. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/cejusc>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

²⁴⁸ MARTINEZ, Sergio Rodrigo; SCHULZ, Stephanie Galhardo. Análise da Institucionalização da Mediação a partir das Inovações do Novo Código de Processo Civil e da Lei nº 13. 140/2015. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, v. 12, n. 1, p. 198-217, 2017.

²⁴⁹ FERRAZ, Ian. Parceria do GDF com o TJDFT promove a mediação de conflitos fiscais. Agência Brasília, Brasília, DF, 15 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2019/04/15/parceria-do-gdf-com-o-tjdft-promove-a-mediacao-de-conflitos-fiscais>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

²⁵⁰ NUPEMEC. Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação. *Relatório Semestral 2018*. TJDFT, 2018. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nupemec/publicacoes/relatorios-1/Relatorio1semestre2018_2510.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.

acordo de 65,2% e a mediação 83,3%. Inequívoco que o resultado de tal trabalho, resulta numa prestação jurisdicional eficiente.

A exemplo da Lei nº. 13.105/2015, que em seus artigos 165 a 169 trata da medição e da conciliação e, no artigo 174, especificamente na esfera administrativa, a edição da Lei nº. 13.140/2015 constitui marco regulatório da mediação. Dita lei inovou quando disciplinou a possibilidade de mediação na Administração Pública “que, tradicionalmente, não tem sido afeita a adoção de métodos autocompositivos”²⁵¹. Segundo Roberto Pasqualin, Presidente do Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem – Conima em 2015, a mediação constitui importante instrumento para o Estado²⁵². Nesse ponto, verifica-se que as normas de autocomposição da Administração Pública coincidem com a eficiente redução de despesas judiciais e indicam uma urgente especialização dos servidores.

A revista catarinense de solução de conflitos – RCSC, publicada no sítio da Federação das Entidades de Mediação e Arbitragem – FECEMA, em agosto de 2017, apresenta estudo realizado pelo cientista político Luciano Da Ros, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, publicado em 2015, cujo teor versa sobre o custo do judiciário. Concluiu o cientista político que no ano de 2013, o custo de cada processo judicial para o Estado era de R\$ 2.200,00²⁵³.

Apoiada nesse estudo, a Federação de Mediação referida, afirma que os procedimentos de mediação, conciliação e arbitragem, relativamente às entidades filiadas à Federação, economizaram aos cofres públicos mais de R\$ 70 milhões, no

²⁵¹ WILLERS, Miriane Maria. Os Desafios da Resolução Pacífica de Conflitos na Administração Pública Municipal. In: SEMINÁRIO NACIONAL – DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 13.; MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 3., 2007. Santa Cruz do Sul. *Anais...* Santa Cruz do Sul: UNISC; FAPERGS; CNPq, 2017. p. 1-18. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/16952/4163>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

²⁵² “O Marco Legal da Mediação no Brasil, há muito aguardado e recentemente introduzido em nosso sistema jurídico pela Lei 13.140, de 26 de junho de 2015, não se limita a disciplinar apenas a mediação privada e a mediação judicial, como originalmente se propôs nos anteprojetos elaborados pela Comissão de Juristas instalada no Senado Federal e pela Comissão de Especialistas criada pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Por iniciativa da Advocacia Geral da União, grande parte da hoje chamada Lei de Mediação veio regular, também, a autocomposição de conflitos na [e da] Administração Pública. Originada em proposta da AGU levada ao Senado Federal, a Lei 13.140 trata extensa e detalhadamente da solução extrajudicial de conflitos envolvendo a Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal” (PASQUALIN, Roberto. Mediação na administração pública é alternativa para o Estado. *Jota*, 9 out. 2015. Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/mediacao-na-administracao-publica-e-alternativa-para-o-estado-09102015>>. Acesso em: 10 ago. 2019).

²⁵³ RCSC. *Revista Catarinense de Solução de Conflitos*, Joinville: FECEMA, ano 5, n. 5, ago. 2017. Disponível em: <<http://www.conima.org.br/arquivos/16223>>. Acesso em: 24 maio 2019.

período compreendido entre 2007 e 2017, vez que totalizaram 39.698 procedimentos. Evidente, que os métodos geram economia²⁵⁴.

Estabelece a Lei que a transação com a Administração Pública Federal, suas Autarquias e Fundações poderá ocorrer se for autorizada pelo “Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores ou parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República”²⁵⁵.

Na mesma linha, a Portaria 24/2018 do Procurador-Geral Federal estabelece a possibilidade de

[...] celebração de acordos, o reconhecimento de pedidos e a abstenção ou desistência de recursos pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal em ações judiciais que tratem da concessão ou restabelecimento de benefícios previdenciários por incapacidade de que trata a Lei 8.213/1991²⁵⁶.

Vislumbra-se, por conseguinte, que a normativa tem o objetivo de especialização no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, mas notadamente, a integração e uniformização nos procedimentos do INSS, da Advocacia-Geral da União e do Poder Judiciário, concretizando desse modo, o princípio da eficiência.

Por outro lado, a Lei nº. 13.303/2016, conhecida como a Lei das Estatais, também veio em socorro da simplificação das práticas administrativas com o objetivo de imprimir maior eficiência e eficácia nas contratações das empresas públicas e sociedades de economia mista. Essa Lei pretende incrementar a “relação custo-benefício (eficiência) e contribuir para a obtenção de resultados (eficácia)”²⁵⁷.

Esses dispositivos são significativos na mudança de padrões e procedimentos da Administração, pois a “gestão pública deve dar soluções distintas

²⁵⁴ RCSC, 2017.

²⁵⁵ BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Casa Civil, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

²⁵⁶ BRASIL. *Portaria nº 24, de 18 de janeiro de 2018*. Dispõe sobre a celebração de acordos, o reconhecimento de pedidos e a abstenção ou desistência de recursos pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal em ações judiciais que tratem da concessão ou restabelecimento de benefícios previdenciários por incapacidade de que trata a Lei nº 8.213/91. Brasília, DF: Casa Civil, 2018. Disponível em: <https://lex.com.br/legis_27603942_portaria_n_24_de_18_de_janeiro_de_2018>. Acesso em: 27 nov. 2018>. Acesso em: 27 nov. 2018.

²⁵⁷ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTI, Marinês Restelatto. A Lei das Estatais contribui para simplificar e elevar a segurança jurídica de licitações e contratos. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, n. 141, jan./abr. 2108. p. 85.

às novas circunstâncias que surgem”²⁵⁸; e, as circunstâncias de agora merecem atenção especial à redução de gastos públicos onerados por decisões administrativas ineficientes que remetem o cidadão ao Judiciário, pensamento compartilhado por Romeu Felipe Bacellar Filho²⁵⁹.

A falta de flexibilidade da Lei nº. 13.140/2015, devido a exigência da intervenção do “Ministro do Estado, do Advogado-Geral da União”, que por certo uniformizam os procedimentos de conciliação e mediação, pode provocar demora e, como resultado, “ineficiência”. Esta é crítica que se manifesta²⁶⁰.

Em contrapartida, Suheil Mohamed Salém, vê a legislação Portuguesa²⁶¹ atinente à arbitragem administrativa “como meio de jurisdição paralela à jurisdição administrativa, e não como uma exceção a esta”²⁶². Por conseguinte, a busca por uma mudança de atitude no setor administrativo público preocupa também outros Estados²⁶³, que buscam o sistema de “múltiplas portas”²⁶⁴ – mediação, conciliação e outros meios de solução de conflitos – para a resolução de conflitos na esfera administrativa. As disposições da Lei nº. 13.140/2015 inerentes à Administração demonstram a necessidade de

²⁵⁸ NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de Inovação na Administração Pública Contemporânea: “Destruição Criadora” ou “Inovação Destruidora” do Direito Administrativo. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson. *Administração Pública: Desafios para a Transparência, Probidade e Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 151.

²⁵⁹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização na Administração Pública: A Experiência Brasileira. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, v. 232, p. 1-9, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45681>>. Acesso em: 22 set. 2018.

²⁶⁰ JESUS, Marcela do Amaral de. Mediação e Conciliação no Âmbito da Jurisdição Administrativa no Brasil. *Revista CEJ*, Brasília, DF, ano 21, n. 71, p. 47-53, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.71.05.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2019.

²⁶¹ DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro.

²⁶² SALÉM, Suheil Mahomed. Arbitragem Administrativa: o papel conferido ao Ministério Público no processo arbitral. *E-Pública*, Lisboa, v. 3, n. 2, nov. 2016.p. 277.

²⁶³ NUNO VILLA-LOBOS esclarece que o CPTA representou um passo legislativo importante, que abriu a porta à arbitragem no domínio público, permitindo a sujeição da Administração Pública aos tribunais arbitrais. Refere que, desde 2004, com a reforma do contencioso administrativo, iniciou-se um caminho de afirmação sem retorno e que teve como etapas fundamentais a criação do CAAD, em 2009, então competente para a resolução de litígios de relações jurídicas de emprego público e contratos públicos e a implementação, em 2011, de um regime inovador de arbitragem em matéria tributária. E que se é verdade que a arbitragem tributária só foi equacionada em função do sucesso do funcionamento da arbitragem no domínio da função pública e da contratação pública será, também, justo reconhecer que a bondade das soluções legais e regulamentares testadas, com sucesso, na arbitragem tributária a partir de 2011 levaram o legislador em 2015 a revisitar o regime da arbitragem administrativa previsto no CPTA (transcrito de <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2017000200013&lang=pt>. Acesso em: 21 jun. 2019).

²⁶⁴ DIAS, Maria Tereza Fonseca. A mediação na Administração Pública e os novos caminhos para a solução de problemas e controvérsias no setor público. *Direito do Estado*, Salvador, 22 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-tereza-fonseca-dias/a-mediacao-na-administracao-publica-e-os-novos-caminhos-para-a-solucao-de-problemas-e-controversias-no-setor-publico>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

transformação da atividade administrativa frente às “novas concepções [...] baseada nas ideias de consensualismo, cidadania ativa, eficiência entre outras”²⁶⁵.

Nesse contexto, a adoção de métodos alternativos, como inovação no campo do Direito Público, pode representar caminhos possíveis para solucionar os conflitos colaborando, inclusive, com a agilidade do processo e diminuição de gastos, corroborando, assim, com a consagração do princípio da eficiência, conforme tratado.

3.3 GESTÃO DE GASTOS PÚBLICOS

Como tratado no capítulo anterior, os métodos legais de composição exigem da Administração, como ensina Juarez Freitas, a reformulação da sua atividade, que requer, necessariamente, a transformação do pensamento dos agentes públicos, ora arraigados ao “unilateralismo e/ou paralisados pela quimera da indisponibilidade absoluta e de falácias do gênero, que acometem os bons servidores”²⁶⁶. A condução para outras formas de resoluções de conflitos, que não seja a judicial, indica um caminho promissor como instrumento econômico e novas referências para a Administração. E como resultado, um controle concreto do que o Estado despende devido à própria política de protelar direitos admitidos há muito pelo Judiciário, inclusive honorários e custas sucumbenciais.

Luiz Alberto Blanchet assevera que

Ou o Estado passa a ser administrado mediante estrita observância das imposições inerentes ao princípio da eficiência, ou daqui a séculos, ou mesmo milênios, o Estado [...] continuará sendo estéril, inoperante, inerte, e as normas pertinentes continuarão mantendo-se como expressões meramente literais [...]”²⁶⁷.

É certo que as mudanças ensejam um novo modo de pensar dos servidores, contudo, sob outra perspectiva, há que assinalar que essa classe de trabalhadores se sujeita, “[...] ao partido político dominante”²⁶⁸, à vista disso, relevante a implementação de uma política de Estado que transcenda o governo atual, estabelecendo parâmetros objetivos no contexto administrativo, operando

²⁶⁵ Idem, *ibidem*.

²⁶⁶ FREITAS, 2017.

²⁶⁷ BLANCHET, Luiz Alberto. Eficiência e Reserva do Possível: A Trivialização do Desprezo ao Direito Fundamental à Saúde e a Perpetuação da Ineficiência Estatal. In: LIBÓRIO, Daniela; GUIMARÃES, Edgar; GARBARDO, Emerson (Org.). *Eficiência e Ética no Direito Administrativo*: Livro do II Seminário Eficiência e Ética na Administração Pública. Curitiba: Íthala, 2017. p. 99.

²⁶⁸ GABARDO, 2002, p. 109.

modificações nas decisões administrativas que negam direitos sociais frequentemente, obtendo resultados eficientes e eficazes.

Romeu Felipe Bacellar Filho ensina que “A administração Pública legitima-se quando age em conformidade com o interesse público”²⁶⁹, e esclarece

[...] que a condição democrática do Estado enquanto Estado de Direito constitui a própria base da Administração Pública. Bem por isso é exigida da organização e funcionamento do Estado em seu conjunto, a legitimação de todas as suas estruturas, e, portanto, de todo exercício de poder mediante sua recondução direta ou indireta ao povo. Sobre estas bases, a Administração Pública aparece como “poder estatal, igual ao Estado e ao mesmo tempo, organização (sujeito), função (atuação ou atividade) e ordenamento (dotado de uma economia e lógica próprias no seio do ordenamento geral do Estado)”²⁷⁰.

Nesse contexto, as leis que conduzem e possibilitam à atividade administrativa um posicionamento mais racional e adequado, requerem uma atenção especial, requerem uma política estatal.

Para Fábio Konder Comparato política corresponde a “[...] uma atividade [...]” um “[...] conjunto de normas e atos [...]”, cujos objetivos partilhados devem respeitar regime próprio da Administração. Segundo o autor, as políticas possuem vários objetivos, dentre eles, a estruturação, coordenação, normatização e uniformização “[...] no campo administrativo”²⁷¹.

O território brasileiro tem extensão gigantesca, diferenças extremas e preocupantes em todos os sentidos, como saúde, educação e economia, Deste modo, uma política promovida em prol da atividade administrativa, com escopo de modificar as atitudes corporificadas, como decisões, em sua grande maioria contrárias à jurisprudência dos tribunais, e a deficiência de uma análise do custo dessas decisões, exige esforço e coordenação; mormente se pensar-se no

²⁶⁹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização da Função Pública no Brasil. *A&C – R. de Dir. Adm. Const.*, Belo Horizonte, ano 13, n. 12, ab./jun. 2003. p. 10. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/699/388>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

²⁷⁰ Idem, ibidem, p.10.

²⁷¹ O texto faz referência ao conceito de Dworkin atribuído à política, em oposição “à noção de *princípio*”, que traduz a objetividade e transcendência da implementação de uma política de Estado como “aquela espécie de padrão de conduta (standard) que assinala uma meta a alcançar, geralmente uma melhoria em alguma característica econômica, política ou social da comunidade [...]” (COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação legislativa*, Brasília, DF, v. 35, n. 138, abr./jun. 1998. p. 45. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/364>>. Acesso em: 22 set. 2018.

federalismo instituído desde a Proclamação da República²⁷². É evidente que a concretização de uma política efetiva na atividade administrativa estatal requisita recursos técnicos específicos e amplos, a fim de se concretizar. Recursos legais já se têm, destarte, restam atitudes concretas da Administração para atingir objetivos caros ao erário, como a moderação de gastos que poderiam ser evitados.

Exemplo de atuação da Administração voltada à preocupação com custos desnecessários, diz respeito ao estudo realizado pelo Ministério da Fazenda²⁷³ em 2010, que constatou, não obstante calcado em premissas gerenciais, que é imprescindível disponibilizar aos gestores públicos informações de “custos capaz de auxiliar decisões típicas, tais como comprar, alugar, produzir internamente ou terceirizar determinado serviço ou atividade”²⁷⁴, acrescenta-se a estas atividades estatais referidas, as resoluções consensuais.

Assim, referido estudo desenvolveu uma ferramenta para o Governo Federal, denominado de sistema de informação de custos na Administração Pública Federal, que oportuniza ao servidor meios de análise de custos. Esse estudo, faz referência importante no que concerne às decisões administrativas vez que “num modelo de gestão moderno [...] não se pode (ou melhor, não se deve) tomar decisão

²⁷² Considerações pertinentes em relação às dificuldades da implementação de políticas públicas. “Federações são instituições políticas sujeitas a inúmeros dilemas, que giram em torno de encontrar o equilíbrio entre autonomia regional e autoridade federal. Algumas vezes, as federações não sobrevivem a esses dilemas. Em outras, como o Brasil, são longevas. Por serem instituições sujeitas a inúmeros dilemas, seu desenho é crucial para sua sobrevivência, requerendo técnica para agregar grandes áreas sob um só governo 1; salvaguardas que sustentem, mediante incentivos, a estrutura federal 2; soberania partilhada 3 e autossustentação política e econômica que consolide os objetivos iniciais de criação da federação 4. Entre os dilemas federativos, encontrar o equilíbrio entre cooperação *versus* coordenação, uniformidade *versus* diversidade, autonomia *versus* compartilhamento de autoridade e centralização *versus* descentralização na formulação e implementação de políticas é um dos menos triviais. Tais dilemas estão no centro do debate da literatura teórica e empírica sobre o federalismo. Esse equilíbrio é particularmente importante em federações como a brasileira, que foi redesenhada em 1988 para conciliar políticas públicas nacionais com a autonomia dos entes constitutivos da federação 5. Essa conciliação remete a questões de pesquisa que por vezes têm respostas contraditórias ou são ainda pouco debatidas” (SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, Supl. 2, 2019. p. 2. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000803002&lng=pt&nrm=iso&tng=pt>. Acesso em: 27 jul. 2019).

²⁷³ HOLANDA, Victor Branco de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando; GUIMARÃES, Fabricia (Org.). Sistema de informação de custos na administração pública federal: uma política de Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7725/CPDOC_SistemaDeInformacaoCusto.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 ago. 2019.

²⁷⁴ Conclui o estudo que a “universalização de políticas públicas [...] não é incompatível com a eficiência da ação governamental” (Idem, *ibidem*, p. 8).

sem conhecer as diferentes alternativas de ação, seus custos e seus benefícios”²⁷⁵; apontando para uma “inovadora política de Estado”²⁷⁶.

A eficiência na gestão do orçamento e a profissionalização dos servidores, aponta José Matias-Pereira²⁷⁷, propiciam ao Estado a solução de um número maior de “demandas da sociedade”²⁷⁸.

Contudo, ainda não se vê a identificação clara quando se busca, especificamente, as despesas relativas aos honorários e custas judiciais. No painel do teto do gasto público, segundo informação constante na página do Tesouro Nacional Transparente,²⁷⁹ o limite para os gastos em 2019 é de R\$ 1.407.052.612.991,00. Destes, já foram gastos R\$ 537.313.120.997,90, e, dentre essas despesas, 2,58%, exatos R\$ 13.432.828.024,90, destinou-se ao pagamento de sentenças judiciais e precatórios, quantia esta que não contabiliza as despesas judiciais processuais,²⁸⁰ que por certo representam um valor expressivo.

Em recente entrevista, o presidente do INSS²⁸¹ fala das modificações propostas pela PEC nº 06, que trata da reforma da Previdência Social, que se aprovada, pretende, por intermédio de lei posterior, restringir hipóteses de julgamentos pela Justiça Estadual em relação ao INSS, medida essa que pode acarretar a diminuição de demandas no Judiciário. Alega que os juízes estaduais

²⁷⁵ HOLANDA; LATTMAN-WELTMAN; GUIMARÃES, 2010, p.10.

²⁷⁶ Idem, ibidem, p.10.

²⁷⁷ Para o autor, a realização de um “choque de gestão em curto prazo não é uma medida factível”; cita ainda que “No que se refere ao Brasil, podemos argumentar que o modelo de reforma do Estado dual e linear, implementado sob a ótica neoliberal, não se mostrou capaz de resolver adequadamente os problemas socioeconômicos do país. Ficou evidenciado que, em geral, além da ausência de vontade política dos governantes, as reformas apoiadas em decisões pontuais e casuísticas se apresentaram desarticuladas e incoerentes. Os custos dessas distorções se refletem na capacidade de competitividade do país, na vida dos cidadãos e na motivação dos funcionários públicos” (MATIAS-PEREIRA, José. Administração Pública Comparada: Uma Avaliação das Reformas Administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, jan./fev. 2008. p. 79-80. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a04v42n1.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2019).

²⁷⁸ Idem, ibidem, p.78.

²⁷⁹ PAINEL DO TETO DE GASTOS. Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

²⁸⁰ Que aponta pensamento de Benjamim Franklin, de simplicidade e profundidade admiráveis “Tem cuidado com os custos pequenos! Uma pequena fenda afunda barcos grandes” (VOGADO, Éder Souza. Tesouro Nacional. 11º Encontro de Gestores Públicos. Portal de Custos do Governo Federal. Manaus, 21 maio 2018. Disponível em: <<https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/01/Portal-de-Custos-do-Governo-Federal>>. Acesso em: 27 nov. 2018).

²⁸¹ SIMÃO, Edna; ARAÚJO, Carla; DI CUNTO, Rapahel. INSS gasta R\$ 92 bi com benefícios concedidos judicialmente. *Valor Econômico*, São Paulo, 14 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/6159767/inss-gasta-r-92-bi-com-beneficios-concedidos-judicialmente?origem=G1>>. Acesso em: 1 fev. 2019.

não tem a expertise necessária para julgar as demandas em face da Autarquia, assim, a prejudicam.

Não se vislumbra nessa fala do presidente do INSS preocupação nem análise dos custos decorrentes das ações, nem avaliação de uma implementação efetiva de outras possibilidades de diminuição de ações em face do INSS, como as albergadas pelo dispositivo legal conhecido como Lei da Mediação, nem dos custos residuais decorrentes das ações. A falta de planilha específica relativa às sucumbências fere vários dispositivos legais, entre os quais o inciso XXXIII do artigo 5º e o inciso II do parágrafo 3º do artigo 37, da Constituição Federal, regulamentados pela Lei nº. 12.527/2011. Conclui-se, portanto, que é negado à população ampla e individualizada informação das despesas do Estado.

A redução de despesas envolve o pleno conhecimento delas para um efetivo controle e direcionamento de uma política de Estado.

Nesse cenário a gestão de recursos públicos há que considerar o efeito de suas ações. A racionalização dos gastos, seja qual for, transforma-se em recursos. Recursos garantem direitos.

Para o, sistema de custos do Governo Federal²⁸², gestão significa “tomar conta dos custos”, abrangendo todos os entes da Federação e todas as instituições públicas.

Portanto, o conhecimento e a demonstração clara de todas as despesas são elementos relevantes para que as decisões administrativas sejam analisadas também sob o ponto de vista econômico, permitindo uma política de Estado direcionada à racionalização dos custos inerentes às ações judiciais, e, desta forma, a concretização de direitos fundamentais, dentre outros, os sociais.

²⁸² BRASIL. Sistema de Custos no Governo Federal: O que é? Para que serve? E como isso afeta meu dia a dia? Brasília: MF, STN, 2012. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/27032013_cartilha_sistema_de_custos_do_governo_federal.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019.

CONCLUSÃO

Ante a exposição do tema que associou princípio da eficiência a preceitos da ciência econômica, buscou-se, fomentar ideias que permitam à Administração Pública uma atuação efetiva na realização de direitos fundamentais. Nessa conjuntura, a atividade administrativa costumeira está intrinsecamente ligada à eficiência, bem como há um desempenho econômico responsável.

Traçou-se aspectos essenciais para este trabalho. Desde as atribuições da Constituição Federal à Administração, consubstanciando nessa atividade o alcance e realização dos deveres do Estado. Avistou-se no Poder Executivo, a perspectiva de democratização. Característica que se destaca face às atribuições da Constituição Federal, diz respeito a uma Administração voltada à satisfação dos interesses do cidadão, contrariando ideias de uma atuação secundária do Estado. Planejamento, execução, controle e verificação da efetividade de políticas e serviços públicos são as incumbências da atividade administrativa, com vistas à realidade.

Quando se ocupa da prática administrativa, não se pode olvidar da sua submissão a regime jurídico específico, indisponibilidade e supremacia do interesse público, e conformação de seus atos à lei, de forma impessoal, atendendo ainda à moralidade, tornando-os públicos e à eficiência. O desígnio dos princípios é, ao mesmo tempo, promover unicidade, pertinência, aplicação e efeitos.

Em vista disso, o princípio da eficiência, que adentrou o ordenamento somente em 1998, carrega consigo grande esperança quanto à especialização e consequente melhoria das prestações estatais. Perpassa pelo postulado da boa administração. Administrar satisfatoriamente concilia método apropriado eficiente e eficaz. A eficiência, interpretada sistematicamente, pode ser implementada sob várias vertentes. A eficiência tem, recentemente, fundamentado muitas iniciativas administrativas, cita-se como exemplo, o Governo Digital, que por intermédio da tecnologia, espera tornar as políticas públicas eficientes e econômicas. Este trabalho assenta-se, portanto, na convergência entre eficiência e ciência econômica; por outro lado, não pretende que os ditames da ciência econômica sejam soberanos nas decisões, entretanto, sejam considerados.

É dever da Administração empenhar-se na busca de condições convenientes para o seu exercício, tendo como finalidade o atendimento do interesse público. Comungam dessa preocupação com uma prestação adequada da

Administração, países da União Europeia, Canadá e Oceania. Mudanças de paradigmas da atuação são necessárias.

São os recursos que possibilitam ao Estado uma prestação adequada de medidas ou políticas públicas à sociedade; impondo, desse modo, uma gestão racional do orçamento. Nesse ponto, percebe-se que análise econômica do direito, fornece substrato quando da materialização de direitos fundamentais, pois aponta para o binômio custo-benefício.

O recorte metodológico proposto, tem como paradigma as decisões administrativas do Instituto Nacional do Seguro Social. Essas decisões se mostram ineficientes, em sua grande maioria, na medida que remetem ao Judiciário requerimentos que poderiam se resolver administrativamente. Denota-se que não há preocupação com as consequências econômicas dessas decisões, vez que decorrem despesas inerentes à condenação do Poder Judiciário.

O Tribunal de Contas da União, promoveu minucioso estudo acerca da intensa judicialização em face do INSS. Um dos motivos apontados pelos pesquisados, remete justamente à dissonância entre as decisões administrativas e a jurisprudência, que oneram o orçamento público.

Compreende-se, que instrumentos legais como os meios alternativos de resolução de conflitos e o aprimoramento dos servidores, apontam para um caminho sensato na gestão dos recursos.

Assim, a pesquisa considerou elementos expressivos para uma administração eficiente economicamente, adotando-se práticas convenientes na resolução de seus conflitos com os administrados.

Conclui-se que o princípio da eficiência conjugado a uma análise econômica, potencializa-se; assegurando e viabilizando direitos sociais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. O que são os precatórios? *CNJ – Conselho Nacional da Justiça*, Brasília, DF, 2 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/77269-o-que-sao-os-precatorios>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

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

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. 2. tiragem São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

ALVARENGA, Darlan; LAPORTA, Alvarenga. PEC 241: Um Teto para os Gastos Públicos. *Globo.com*, 23 out. 2016. Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/pec241-umtetoparaosgastospublicos/>>. Acesso em: 7 jul. 2019.

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise Econômica do Direito: Contribuições e Desmitificações. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 29, p. 49-68, jul./dez. 2006.

AMARAL, Helena Kerr do. Desenvolvimento de competências de servidores na administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 57, n. 4, p. 549-563, out./dez. 2006. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RS/article/view/211/216>>. Acesso em: 27 maio 2019.

ARAÚJO, Thiago Cardoso. *Análise Econômica do Direito no Brasil: Uma Leitura à Luz da Teoria dos Sistemas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Breves Reflexões sobre a Jurisdição Administrativa: Uma Perspectiva de Direito Comparado. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, v. 211, p. 65-77, jan./mar. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47127/45703>>. Acesso em: 22 set. 2018.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização da Função Pública no Brasil. *A&C – R. de Dir. Adm. Const.*, Belo Horizonte, ano 13, n. 12, p. 9-17, ab./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/699/388>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização na Administração Pública: A Experiência Brasileira. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, v. 232, p. 1-9, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45681>>. Acesso em: 22 set. 2018.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, v. 89, p. 8-33, 1967. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30088/28934>>. Acesso em: 8 ago. 2019.

BARBOSA, Priscila Maria Romero. O Construtivismo e Jean Piaget. *Revista Educação Pública*, Rio de Janeiro, 23 jun. 2015. Disponível em: <<https://educacao publica.cederj.edu.br/artigos/15/12/o-construtivismo-e-jean-piaget>>. Acesso em: 25 maio 2019.

BERBERI, Marco Antonio Lima. *Os Princípios na Teoria do Direito*. Rio de Janeiro: Renova, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma Leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BINTENCOURT, Caroline Muller. *Controle Jurisdicional de Políticas Públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

BLANCHET, Luiz Alberto. Eficiência e Reserva do Possível: A Trivialização do Desprezo ao Direito Fundamental à Saúde e a Perpetuação da Ineficiência Estatal. In: LIBÓRIO, Daniela; GUIMARÃES, Edgar; GARBARDO, Emerson (Org.). *Eficiência e Ética no Direito Administrativo: Livro do II Seminário Eficiência e Ética na Administração Pública*. Curitiba: Íthala, 2017. p.151-162.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. *Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950*. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, DF: Casa Civil, 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1060compilada.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 jul. 2018.

BRASIL. *Lei nº 8.069/90, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, Casa Civil, 1990.

BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de novembro de 1991*. Código de Processo Administrativo (CPA/1991). Brasília, DF: Casa Civil, 1991.

BRASIL. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm>. Acesso em: 3 mar. 2019.

BRASIL. *Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997*. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1998. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional da Justiça. *Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_comp_125_29112010_03042019145135.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Sistema de Custos no Governo Federal: O que é? Para que serve? E como isso afeta meu dia a dia? Brasília: MF, STN, 2012. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/27032013_cartilha_sistema_de_custos_do_governo_federal.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 1.892, de 04 de novembro de 2014*. Estabelecimento de mecanismos para o incremento da cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa do Estado, das Autarquias e das Fundações Públicas e adoção de outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2014. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=163176&indice=1&totalRegistros=1&dt=13.10.2018.11.20.23.90>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

BRASIL. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Casa Civil, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. *Planejamento, Desenvolvimento e Gestão*. Brasília, DF: ME, 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. *Lei Estadual nº. 19.803, de 21 de dezembro de 2018*. Altera o Valor de Referência de Custas para os atos judiciais constantes nas Tabelas do Regimento de Custas das Tabelas previstas na Lei nº 6.149, de 9 de setembro de 1970. Brasília, DF: Casa Civil, 2018.

BRASIL. *Portaria nº 24, de 18 de janeiro de 2018*. Dispõe sobre a celebração de acordos, o reconhecimento de pedidos e a abstenção ou desistência de recursos pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal em ações judiciais que tratem da concessão ou restabelecimento de benefícios previdenciários por incapacidade de que trata a Lei nº 8.213/91. Brasília, DF: Casa Civil, 2018. Disponível em: <https://lex.com.br/legis_27603942_portaria_n_24_de_18_de_janeiro_de_2018>. Acesso em: 27 nov. 2018>. Acesso em: 27 nov. 2018.

BRASIL. Governo Digital. Ministério da Economia. *10 princípios da simplificação dos serviços públicos*. Brasília, DF: Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/transformacao/ferramentas/10-principios-da-simplificacao-dos-servicos-publicos>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. Governo Digital. Ministério da Economia. *Pregão eletrônico gera economia de R\$ 48 bi nos últimos cinco anos*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/noticias/pregao-eletronico-gera-economia-de-r-48-bi-nos-ultimos-cinco-anos>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico*. Texto para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, n. 157, p. 1-25, dez. 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. *RAE*, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

BREUS, Thiago Lima. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. Os Gastos Públicos no Brasil São Produtivos? *Ipea – Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 23, p. 233-260, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/77/88>>. Acesso em: 12 out. 2018.

CARDOSO, César. A Concretização do Princípio da Moralidade Administrativa à Luz do Utilitarismo. *Revista da PGBC*, Brasília, DF, v. 4, n. 1, p. 61-96, jun. 2010.

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. Artigo 41º - Direito a uma boa administração. *Jornal Oficial da União Europeia C 303/17 - Fra – European Union Agency for Fundamental Rights*, 14 dez. 2007. Disponível em: <<http://fra.europa.eu/pt/charterpedia/article/41-direito-uma-boa-administracao>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 18 dez. 2000. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 27 set. 2019.

CARVALHO, Paulo de Tarso Bilard. *O Conceito Jurídico do Princípio de Impessoalidade no Direito Administrativo Brasileiro: Uma Releitura*. 2014. 160 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Escolhas e Eficiência: Uma Integração Necessária. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson. *A Regeneração da Administração Pública Brasileira*. Curitiba: Íthala e Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA, 2017. p. 73-82.

CASSESE, Sabino. *Il diritto alla buona amministrazione*. Relazione alla “Giornata sul diritto alla buona amministrazione” per il 25° anniversario della legge sul “Síndic de Greuges” della Catalogna. Barcellona, 27 Marzo 2009. Disponível em: <<https://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2018.

CELONE, Cristiano. A Configuração Inovadora do Princípio da Boa Administração entre Privados e Autoridades Públicas na União Europeia. *Rev. Direitos fundam. Democ.*, Curitiba, v. 22, n. 1, p. 24-45, jan./abr. 2017.

CESJUS. Paz e Cidadania. *TJPR – Tribunal de Justiça do Estado do Paraná*, Curitiba, 22 fev. 2016. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/cejusc>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *100 maiores litigantes*. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

COASE, Ronald H. O Problema do Custo Social. Traduzido por Francisco Kummel F. Alves e Renato Vieira Coavilla. *J. Law and Econ.*, p. 1-36, out. 1960.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação legislativa*, Brasília, DF, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/364>>. Acesso em: 22 set. 2018.

CORAZZA, Gentil. Ciência e Método na História do Pensamento Econômico. *Revista de Economia*, Curitiba, v. 35, n. 2, ano 33, p. 107-135, maio/ago. 2009.

CORSI, Giancarlo. Sociologia da Constituição. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 39, p. 169-189, 2001. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1194>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. A mediação na Administração Pública e os novos caminhos para a solução de problemas e controvérsias no setor público. *Direito do Estado*, Salvador, 22 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-tereza-fonseca-dias/a-mediacao-na-administracao-publica-e-os-novos-caminhos-para-a-solucao-de-problemas-e-controversias-no-setor-publico>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

DICIONÁRIO LATIM. Disponível em: <<https://www.dicionariodelatim.com.br/>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

FERRAZ, Ian. Parceria do GDF com o TJDFt promove a mediação de conflitos fiscais. Agência Brasília, Brasília, DF, 15 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2019/04/15/parceria-do-gdf-com-o-tjdft-promove-a-mediacao-de-conflitos-fiscais>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

FIORAVANTI, Maurizio. *Stato e Costituzione*: Materiali per una Storia delle Dottrine Costituzionali. Torino: G. Giappichelli Editore, 1993.

FLESCHE, Carla Machado. A Submissão da Administração Pública ao princípio da eficiência visando à satisfatória consecução de seus fins. *Boletim Científico ESPMI*, Brasília, DF, ano 14, n. 45, p. 211-238, jul./dez. 2015.

FOLLONI, André. A Complexidade Ideológica, Jurídica e Política do Desenvolvimento Sustentável e a Necessidade de Compreensão Interdisciplinar do Problema. *Revista de Direitos Humanos e Fundamentais*, Osasco, ano 14, n. 1, p. 63-91, jan./jun. 2014.

FONSECA, Juliana Pondé. *O (Des)Controle do Estado no Judiciário Brasileiro: Direito e Política em Processo*. 2015. 233 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/41330>>. Acesso em: 11 maio 2019.

FREITAS, Juarez. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 3. ed. rev. e aum. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

FREITAS, Juarez. *Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 25-46, set./dez. 2017.

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

GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado: Uma Análise das Estruturas Simbólicas do Direito Político*. Barueri: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson. *Interesse Público e Subsidiariedade*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

GUEDES, Néviton. A importância de Dworkin para a teoria dos princípios. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 5 nov. 2012. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-nov-05/constituicao-poder-ronald-dworkin-teoria-principios>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

GUEDES, Néviton. Professor Canotilho e sua Constituição Dirigente. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 12 nov. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-nov-12/constituicao-poder-professor-canotilho-constituicao-dirigente>>. Acesso em: 18 maio 2019.

GUEDES, Odilon. O Plano Diretor e as Leis Orçamentárias (PPA, LDO, LOA) como Instrumentos de Planejamento na Administração Pública. In: CONGRESSO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2., 2011. São Paulo. *Palestra...* São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/II_Congresso/2odilon-leis%20or%C3%A7ament%C3%A1rias%20como%20instrumento%20de%20planejamento.doc>. Acesso em: 12 maio 2019.

HACHEM, Daniel Wunder. A Maximização dos Direitos Fundamentais Econômicos e Sociais pela Via Administrativa e a Promoção do Desenvolvimento. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, jan./jun. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A Noção Constitucional de Desenvolvimento para Além do Viés Econômico: Reflexos sobre Algumas Tendências do Direito Público Brasileiro. *A&C – R. de Dir. Adm. Const.*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/126>>. Acesso em: 18 maio 2019.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos Cedes*, Campinas, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

HOLANDA, Victor Branco de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando; GUIMARÃES, Fabricia (Org.). *Sistema de informação de custos na administração pública federal: uma política de Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7725/CPDOC_SistemaDInformacaoCusto.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 ago. 2019.

INSPER. O papel do economista e a importância da economia na sociedade. *Insper*, São Paulo, 30 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/conhecimento/conjuntura-economica/papel-do-economista-importancia-da-economia-na-sociedade>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

JESUS, Marcela do Amaral de. Mediação e Conciliação no Âmbito da Jurisdição Administrativa no Brasil. *Revista CEJ*, Brasília, DF, ano 21, n. 71, p. 47-53, jan./abr. 2017. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n. 71. 05. pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-CEJ_n.71.05.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2019.

JUIZADOS ESPECIAIS do TJ-PR passam a realizar intimações utilizando o WhatsApp. *TJPR – Tribunal de Justiça do Estado do Paraná*, Curitiba, 13 set. 2017. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1IKI/content/juiza-dos-especiais-do-tj-pr-passam-a-realizar-intimacoes-utilizando-o-whatsapp/1831>. Acesso em: 12 jun. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KARMACK, Elaine. *Government Innovation Around the World*. Faculty Research Working Papers Series, RWP04-010. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. Harvard: Kennedy School of Government, 2004.

LARA, Fabiano Teodoro de Rezende. Análise econômica do direito como método e disciplina. *E-civitas Revista Científica do Departamento de Ciências Jurídicas, Políticas e Gerenciais do UNI-BH*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 1-17, nov. 2008. Disponível em: <<https://revistas.unibh.br/dcjpg/article/view/2/2>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

LIMA, Heitor Ferreira. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

LIMA, Rui Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7. ed. rev. e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MALISKA, Marcos Augusto. *Fundamentos da Constituição: Abertura, Cooperação, Integração*. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

MARTINEZ, Sergio Rodrigo; SCHULZ, Stephanie Galhardo. Análise da Institucionalização da Mediação a partir das Inovações do Novo Código de Processo Civil e da Lei nº 13. 140/2015. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, v. 12, n. 1, p. 198-217, 2017.

MARTINS, Flademir Jerônimo Belinati. *Dignidade da Pessoa Humana*. Curitiba: Juruá, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração Pública Comparada: Uma Avaliação das Reformas Administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a04v42n1.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

MAYER, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEDEIROS, Clayton Gomes. *Da Boa Administração Pública: Princípio e Direito Fundamental: Breves Elementos para sua Concretização*. Curitiba: Unibrasil, 2015.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito Administrativo e Inovação: Limites e Possibilidades. *A&C – R. de Dir. Adm. Const.*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 169-189, jul./set. 2017. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/792>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

MILL, Alfred. *Tudo o que Você Precisa Saber sobre Economia*. Tradução de Leonardo Abramowicz. São Paulo: Editora Gente, 2017.

MOTTA, Fabrício. Influência do Direito Administrativo Italiano na Construção das Bases Dogmáticas do Direito Administrativo Brasileiro. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson. *Administração Pública: Desafios para a Transparência, Probidade e Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 125-140.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez Aran. *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de Inovação na Administração Pública Contemporânea: “Destruição Criadora” ou “Inovação Destruidora” do Direito Administrativo. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson. *Administração Pública: Desafios para a Transparência, Probidade e Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 151-160.

NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almeida, 1987.

NOVAIS, Jorge Reis. *Em Defesa do Tribunal Constitucional*. São Paulo: Almedina, 2014.

NUPEMEC. Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação. *Relatório Semestral 2018*. TJDF, 2018. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/nupemec/publicacoes/relatorios-1/Relatorio1semestre2018_2510.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito Administrativo Democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

OLIVEIRA, Luthyana Demarchi; SPENGLER, Fabiana Marion. Uma Política de Tratamento do Conflito como Fortalecimento da Cidadania. *Revista de Direito UNISC*, Santa Cruz do Sul, n. 35, p. 3-18, jan./jun. 2011.

OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.

PAINEL DO TETO DE GASTOS. Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

PAIVA, Carlos Henrique. A Burocracia no Brasil: as Bases da Administração Pública Nacional em Perspectiva Histórica. *História*, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 775-796, 2009.

PARANÁ. *Decreto nº 963/1932*. Taxa Jurídica. Curitiba: Tribunal de Justiça do Paraná – Funrejus, 1932.

PARANÁ. Manual Técnico de Orçamento (MTO). Curitiba: Governo do Estado. Disponível em: <<http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/assunto/2/69?origem=4>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

PARANÁ. Procuradoria Geral do Estado. Protesto de Dívidas Ativas. Curitiba: PGE. Disponível em: <<http://www.pge.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=177>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

PASQUALIN, Roberto. Mediação na administração pública é alternativa para o Estado. *Jota*, 9 out. 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/justica/mediacao-na-administracao-publica-e-alternativa-para-o-estado-09102015>. Acesso em: 10 ago. 2019.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. A Lei das Estatais contribui para simplificar e elevar a segurança jurídica de licitações e contratos. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, n. 141, p. 84-105, jan./abr. 2108.

PERLINGEIRO, Ricardo. Princípios Fundamentais e Regras Gerais de Jurisdição Administrativa. *Revista de Direito dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 20, p. 137-140, 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

PORTO, Maria Célia da Silva. Estado e Neoliberalismo no Brasil Contemporâneo: implicações para as políticas sociais. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – MUNDIALIZAÇÃO E ESTADOS NACIONAIS: A QUESTÃO DA EMANCIPAÇÃO E DA SOBERANIA, 2., 2005, São Luís. *Anais...* Maranhão: JOINPP, 2005. p. 1-9. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/1_Mundializacao/estado-e-neoliberalismo-no-brasil-contemporaneo.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro de 2015*. No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 42/2014, de 11 de julho, aprova o novo Código do Procedimento Administrativo. Lisboa: Diário da República, 1ª série, n. 4, 7 jan. 2015.

POSNER, Richard A. Valores e Consequências: Uma Introdução a Análise Econômica do Direito. Traduzido por Barbara Luia Galdino Disponível em: <<http://www.aw.uchicago.edu/Lawecon/index.html>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

RCSC. *Revista Catarinense de Solução de Conflitos*, Joinville: FECEMA, ano 5, n. 5, ago. 2017. Disponível em: <<http://www.conima.org.br/arquivos/16223>>. Acesso em: 24 maio 2019.

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. Brasília, DF: Senado Federal, ano 1, n. 1, mar. 1964-. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496922/RIL190_Tomo1.pdf#page=10>. Acesso em: 22 jun. 2019.

RIVABEM, Fernanda Schaefer. A Dignidade da Pessoa Humana como Valor-Fonte do Sistema Constitucional Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 3, n. 0, p. 2-19, dez. 2005. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/7004>>. Acesso em: 29 set. 2019.

SALÉM, Suheil Mahomed. Arbitragem Administrativa: o papel conferido ao Ministério Público no processo arbitral. *E-Pública*, Lisboa, v. 3, n. 2, p. 277-290, nov. 2016.

SANDEL, Michael J. *A Justiça: O que é Fazer a Coisa Certa*. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. *Revista Desenvolvimento em Questão*, Unijuí, ano 11, n. 22, p. 35-61, jan./abr. 2013.

SANTANA, José Cláudio Pavão. O Significado e as Funções da Constituição na Era Globalizada: Por uma Ética Constitucional Republicana. *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, São Paulo, n. 8, p. 283-295, jul./dez. 2006.

SANTOS, Luciano Roberto Bandeira. Princípio da eficiência e princípio da legalizada: relação no controle de atos da administração pública. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3312, p. 1-3, 2012.

SANTOS, Maria Clara Oliveira. *Ampliação da Democracia Participativa: Necessidade de Manifestação do Poder Público após o Procedimento Participativo*. 2011. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8MRGAT/dissertacaomariaclara.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 9 jul. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Serviço Público. Garantia Fundamental e Cláusula de Proibição de Retrocesso Social*. Curitiba: Íthala, 2016.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: Desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson. *A Regeneração da Administração Pública Brasileira*. Curitiba: Íthala e Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA, 2017. p. 21-34.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. *A&C – R. de Dir. Adm. Const.*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/825>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 18, p. 114-128, jun. 2005. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/4807/art11_18.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2019.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de Coalizão: Democracia e Governabilidade no Brasil. *Rev. direitos fundam. democ.*, Curitiba, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de Coalizão: Contexto, Formação e Elementos na Democracia Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2017.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. Revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. *A Ideia de Justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVEIRA, Paula; TRINDADE, Nelson. *A Gestão na Administração Pública: Usos e Costumes, Manias e Anomalias*. Lisboa: Editorial Presença, 1992.

SIMÃO, Edna; ARAÚJO, Carla; DI CUNTO, Rapahel. INSS gasta R\$ 92 bi com benefícios concedidos judicialmente. *Valor Econômico*, São Paulo, 14 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/6159767/inss-gasta-r-92-bi-com-beneficios-concedidos-judicialmente?origem=G1>>. Acesso em: 1 fev. 2019.

SMARTH, Ascom. Tecnologia dá mais eficiência na gestão para modernização do Estado. Gov RS Novas Feições, 8 jun. 2017. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/tecnologia-da-mais-eficiencia-na-gestao-para-modernizacao-do-estado>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, Supl. 2, p. 1-14, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000803002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 27 jul. 2019

SOUZA, Luciane Moessa de (Org.). *Medição de Conflitos: Novo Paradigma de Acesso à Justiça*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015.

SOUZA, Luiza Catarina S. *et al.* Estabilidade e eficiência: como adequar esses princípios?. *Âmbito Jurídico*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 108, p. 1-39, jan. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12678>. Acesso em: 22 jul. 2019.

TCU SECOM. *Aumentam os gastos públicos com judicialização da saúde*. Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 23 ago. 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumentam-os-gastos-publicos-com-judicializacao-da-saude.htm>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

TCU. Tribunal de Contas da União. Notícias da Voz do Brasil. *Judicialização do INSS*. Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 21 set. 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumItemId=8A81881F65AAE4150165FCCC8BE92AA1&lumPageId=8A95A98A4137862F014137B4580C0ED9>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

TCU. Tribunal de Contas da União. *TCU e o Desenvolvimento Nacional*. Brasília, DF. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/desenvolvimento-nacional->>. Acesso em: 27 mar. 2019.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*. Salvador: Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dado/s/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 25 set. 2018.

TORRES, Adelino. A Economia como Ciências Social e Moral: Algumas Observações sobre as Raízes do Pensamento Econômico Neoclássico: Adam Smith ou Mandeville? *Episteme*, Porto Alegre, n. 2, p. 95-122, jun./jul. 1998. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1064/1/economia_ciencia_social_moral.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2019.

TV Justiça, Rádio Justiça, YouTube, Twitter: as várias formas de estar perto da sociedade. Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 19 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=124648>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

VALIM, Rafael. *A Subvenção no Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Controle Judicial de Políticas Públicas: Sobre os Riscos da Vitória da Semântica sobre o Normativo. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 387-408, jul./dez. 2013.

VARIAN, H. *Microeconomia*. Princípios Básicos. 7. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Economia; Editora Campus, 2003. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/usarintranet/hpp/arquivos/051220163218_cap33externalidades2_com_ex.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

VOGADO, Éder Souza. Tesouro Nacional. 11º Encontro de Gestores Públicos. Portal de Custos do Governo Federal. Manaus, 21 maio 2018. Disponível em: <<https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/01/Portal-de-Custos-do-Governo-Federal>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

WHEELAN, Charles. *Economia: O que é, para que Serve, como Funciona*. Tradução de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

WILLERS, Miriane Maria. Os Desafios da Resolução Pacífica de Conflitos na Administração Pública Municipal. In: SEMINÁRIO NACIONAL – DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 13.; MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 3., 2007. Santa Cruz do Sul. *Anais...* Santa Cruz do Sul: UNISC; FAPERGS; CNPq, 2017. p. 1-18. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/16952/4163>>. Acesso em: 15 ago. 2019.