

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

RODRIGO MORAES SÁ¹

RESUMO

Com a constitucionalização do Direito, todas as suas ramificações comportaram modificações de padrões, uma vez que no momento atual a Constituição passou a ser interpretada como o núcleo do ordenamento jurídico. O Direito Administrativo trilhou o mesmo caminho, caracterizado que é como uma disciplina que praticamente teve a mesma procedência do Direito Constitucional, mantendo como sustentáculo a legalidade e a garantia dos direitos fundamentais como maneira de balizar a atuação estatal em face dos abusos do poder. É essencial acentuar que o processo de constitucionalização do Direito não representa uma simples introdução de regramentos atinentes a determinados institutos do direito administrativo no texto constitucional, mas, trata-se sim, de uma releitura da norma tendo como ponto de partida a Constituição. É compreender o Direito sob uma nova perspectiva, iniciando-se através da observação e aplicação de princípios constitucionais que possuem força normativa superior no ordenamento jurídico, à luz do Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal, a título exemplificativo, traz explicitamente preceitos sobre Administração Pública, servidores públicos, responsabilidade civil do Estado, separa a função administrativa da atividade de governo e apresenta principal e expressamente os princípios do direito administrativo da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Essa sistemática objetivou o estabelecimento de uma relação mais próxima entre a Constituição e as demais divisões do Direito, transportando um conteúdo axiológico com caráter subordinativo à Carta Constitucional. Sob essa nova ótica, o direito administrativo adota como ponto inicial, um antigo referencial, qual seja, a Constituição Federal. Nesse contexto, diante da necessidade da manutenção de uma estrutura eficiente por parte da Administração, surge para o agente a obrigação de perseguir o bem comum, através do exercício de suas competências de maneira participativa e eficaz, isenta de burocracia, sempre almejando a racionalização dos recursos públicos com o escopo de impedir desperdícios e estabelecer uma qualidade de gestão. Dessa maneira o princípio da eficiência apresenta-se como norteador para que o cidadão seja atendido com maior celeridade de maneira que essa satisfação seja alcançada de modo menos oneroso para o Ente Público. Por constituir preceito de grande importância será nosso objeto de estudo.

Palavras-chave: direito administrativo; princípio da eficiência; Administração Pública.

¹ Procurador do Município de Diadema, Advogado militante nas áreas de Direito Civil e Penal, Articulista, Parecerista, Pós-graduado com especialização em Direito Penal e Processual Penal pela Escola Paulista de Direito, Pós-graduado com especialização em Direito Processual Civil pela Universidade Cidade de São Paulo, Pós-graduado com especialização em Direito Administrativo pela Universidade Gama Filho. E-mail: rmoraes_sa@yahoo.com.br

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS.....	5
2. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	8
CONCLUSÃO.....	18
REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA.....	20

INTRODUÇÃO

Num espectro abrangente, podemos conceituar a Administração Pública como sendo um aparelhamento estatal preestabelecido à concretização de seus serviços, objetivando à satisfação do interesse coletivo. A designada função administrativa do Estado se sujeita a um regime de direito público, calcada nos princípios da supremacia do interesse público e o da indisponibilidade do interesse público.

Adotando a concepção de Administração Pública em sua perspectiva orgânica, ou seja, no aspecto de um conjugado de órgãos e pessoas instituídos para o exercício total da ação executiva do Estado, a Constituição Federal estabeleceu os princípios gerais orientadores de suas funções, considerando todos os entes integrantes da federação nacional.

Sobressaem-se pela sua aplicabilidade programática, fornecendo diretivas posicionadas no cume do sistema, a serem adotadas por todos os agentes públicos, caracterizando-se, ainda, pela sua constituição mútua, sem exclusão um dos outros.

Desse modo, os princípios intrínsecos à Administração Pública se revelam como aqueles elencados no artigo 37 da Constituição Federal, positivados de forma expressa. Nessa conjuntura, a Administração Pública direta e indireta deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com efeito, a contemporânea interpretação constitucional dissolveu premissas fundamentais do positivismo, fazendo com que o legislador se preocupasse em trazer no próprio corpo do texto constitucional a previsão de inúmeros preceitos que encerram normas jurídicas até então previstas em sede ordinária, que, juntamente com os direitos fundamentais e valores constitucionais, servirão de norte para a aplicação das normas infraconstitucionais.

Assim, a constitucionalização do Direito, principalmente no campo do direito administrativo, vêm proclamar a supremacia da Constituição, a aplicabilidade direta das normas constitucionais e prestigiar a interpretação das normas conforme a Lei Maior.

A problemática está presente justamente nesta questão, ou seja, como conciliar e harmonizar a nova concepção adotada em face de paradigmas ultrapassados.

Nesse contexto, assenta-se uma precaução em desburocratizar a estrutura administrativa brasileira de modo a adequá-la a um novo padrão organizacional ligado a prestação de serviços, imposto pela desestatização.

Dessa forma, se fez necessária a realização de um estudo relativo ao princípio constitucional da eficiência com o escopo de demonstrar sua nova vertente sob o ponto de vista constitucional.

Para tanto, elaboramos, um plano de trabalho, onde procuraremos demonstrar a conexa relação com a Lei Maior, apresentando as concepções do preceito da eficiência administrativa.

No desenvolvimento da pesquisa incursionou-se por correntes doutrinárias que hodiernamente se apresentam cada vez mais adeptas a constitucionalização do direito administrativo, não deixando de procurar observar a legislação atinente a matéria, além, é claro, da Constituição Federal.

1 - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS

Na seara constitucional, os conhecimentos extraídos do conceito genérico de princípios não apresentam grandes modificações quando transportados para o Direito, na medida em que se caracterizam como pensamento diretivo que serve de fundamento para as formações das disposições do próprio sistema jurídico, de um código, bem como do Direito Positivo.

Celso Antonio Bandeira de Mello (2009, p. 949) compreende o princípio como centro irradiador, que integra e repercute em diversas normas, imbuídas do conteúdo e do fundamento contido no princípio. E de tal sorte, que seu descumprimento é muito mais do que o descumprimento de uma norma, pois implica na violação do espírito, do conteúdo, do aspecto mandamental, da própria harmonia de um sistema.

A Administração Pública também é regrada por seus próprios princípios. A principiologia administrativa tem suas raízes fundadas nos princípios gerais do direito, que antigamente se apresentavam como forma de válvula de escape, com escopo de suprir as lacunas da lei e que, ao longo do tempo, foram sendo elevados à condição normativa.

Nesta seara, Petrônio Braz (2001, p. 148) afirma que “tem o Direito Administrativo, como disciplina autônoma, princípios que lhe são peculiares dentre de uma unidade e coerência que compõem o regime jurídico-administrativo”.

Seguindo este mesmo raciocínio, José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 12) aponta que:

Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas.

Denise Hauser (1999) apresenta interessante conceito sobre a interligação do sistema constitucional, com o Direito Administrativo, afirmando que funciona como uma:

rede hierarquizada de princípios, regras e valores, que exige não mais o mero respeito à legalidade estrita, mas vincula a interpretação de todos atos administrativos ao respeito destes princípios... A função administrativa encontra-se subordinada e deve-se pautar às finalidades dos princípios constitucionais, vez que

estes não figuram como enunciados meramente retóricos e distantes da realidade, mas possuem plena juridicidade.

Paulo Bonavides (1993, p.510) ao versar sobre o assunto em pauta, leciona:

Postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos, sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento. Servindo de pautas ou critérios por excelência para avaliação de todos os conteúdos constitucionais (e infraconstitucionais, acrescenta-se), os princípios desde sua constitucionalização, que é, ao mesmo passo, positivação no mais alto grau, recebem como instância máxima, categoria constitucional, rodeada do prestígio e da hegemonia que se confere às normas inseridas na lei das leis. Com esta relevância adicional, os princípios se convertem igualmente em *norma normarum*, ou seja, normas das normas.

Paulo Bonavides (1993, p. 511) sintetiza a ideia acerca da constitucionalização dos princípios ao colocá-los como diretrizes constitucionais, alçando-os a garantia da constitucionalidade das regras de uma Constituição já que esta é a guardiã dos valores intrínsecos ao Estado e à sociedade. Tendo a Constituição Federal como a Lei Maior do ordenamento jurídico brasileiro, necessário ressaltar a importância que têm os princípios constitucionais diante do mesmo ordenamento, visto que nenhuma outra regra, poderá contrariar estes preceitos diretivos, sob pena de opor-se à própria Constituição.

Esse processo está intimamente ligado à constitucionalização anterior do Direito Administrativo e à descodificação das diversas áreas do Direito, com a edição de diversas leis esparsas, na qual verificou-se a necessidade de encontrar um fundamento de validade para esses microssistemas, que neste cenário seria a Carta Constitucional. No entendimento de Rafael Oliveira (2010, p. 32), a “constitucionalização do direito administrativo se propõe a manter o constante diálogo entre essa disciplina e o Direito Constitucional, verificando uma verdadeira revolução copernicana do Direito”, pois a “Constituição passa a ocupar definitivamente o centro do ordenamento jurídico e os demais ramos do direito circulam ao seu redor”, por isso devem ser interpretados e aplicados à luz da Constituição.

Segundo Rui Samuel Espíndola (1998, p. 76), os princípios constitucionais não proclamam tão somente uma natureza jurídica, mas também política, ideológica e social, características estas que encontram-se normativamente predominantes, e devem ser entendidas como a concretização do Direito no sentido mais amplo possível, alçando as diversas organizações e procedimentos vigentes.

Assim, os princípios constitucionais se caracterizam por um espírito primitivo, antecedente, governante do sistema normativo fundamental do Estado, dotados de originalidade e superioridade material sobre os conteúdos que formam o ordenamento jurídico inferior, apresentando-se como função fundamentadora, interpretativa e supletiva.

Na Constituição Federal de 1988 encontram-se mencionados explicitamente os princípios que devem reger a Administração Pública. O embasamento Direito Público é composto por um regime de Direito Público. Trata-se de um complexo regido especificamente por princípios denominados Princípios de Direito Público.

Os princípios constitucionais do Direito Administrativo são diretrizes básicas que norteiam os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem os fundamentos da ação administrativa. Relegá-los significa desvirtuar a gestão dos negócios públicos e desprezar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

A função dos princípios no campo administrativo é informada por José Afonso da Silva (2009, p. 614):

A Administração Pública é informada por diversos princípios, destinados, de um lado, a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, de outro lado, a garantir a boa administração que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo, com o que também se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas.

O artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 prevê expressamente os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Todos esses princípios estão fundamentados em duas noções centrais, consistentes na supremacia do interesse público (poderes da Administração) e indisponibilidade do interesse público (direitos conferidos aos administrados).

A seguir passaremos a analisar detidamente o princípio da eficiência.

2 - PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Na Constituição Federal de 1988, o artigo em que é dado maior destaque ao princípio da eficiência é o 37, *caput*, onde o instituto encontra-se estampado de forma expressa:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

O desígnio foi tornar o aparelho estatal capaz de conceber maiores benefícios à sociedade, com recursos disponíveis, em deferência àqueles que colaboram de variados modos para manutenção do Estado.

Pode-se afirmar que ideia do princípio em análise teve como fundamentos dispositivos constitucionais sinalizadores da produção de um efeito que dá bom resultado. Primeiramente, relaciona-se o artigo 70 da Constituição Federal:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Pouco mais adiante a Constituição Federal retoma a disposição sobre o princípio em tela, nos seguintes termos:

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

[...]

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

A seguir, colaciona-se outro artigo da Constituição Federal onde o constituinte fez menção à eficiência, apesar de não tê-lo se referido expressamente:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

[...]

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

No âmbito administrativo relacionado à segurança pública, o constituinte também previu a necessidade de eficiência no desenvolvimento das atividades:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

O constituinte determinou, portanto, que as atividades administrativas fossem orientadas por uma diretriz que já se encontrava implícita ou explicitamente previstas no próprio texto constitucional.

A jurisprudência também já consagrava a eficiência como princípio da Administração Pública antes da sua inserção formal na Constituição. Eis uma manifestação do Superior Tribunal de Justiça que confirmava essa realidade:

A Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Const., art. 37). Outros também se evidenciam na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público (STJ – 6ª T – RMS n. 5.590/95 – DF. Diário da Justiça, Seção I, 10, jun. 1996. P. 20.395).

Estabelecida às origens do princípio da eficiência administrativa, faz-se necessário estabelecer, desde logo, o que deve ser entendido por eficiência como princípio da Administração Pública.

De início, é apropriado enfatizar que a disciplina da Administração inaugura clara diferenciação entre os vocábulos eficiência e eficácia. Sobre o tema, ensina Idalberto Chiavenato (1998, p. 47):

Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira (the best way) pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matérias-primas) sejam aplicados da forma mais racional possível. A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis. A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia. À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis).

Sob a ótica do Direito, Marcelo Douglas de Figueiredo Torres (2004, p. 175), traz os conceitos para a área pública:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte.

Não há como se falar em organização sem estabelecer entrelaçamento entre esses critérios, como bem ilustra Alvacir Correa dos Santos (2003, p. 189):

seja no âmbito da administração privada, seja no da administração pública, eficiência e eficácia têm de andar juntas, significando que, em qualquer empreendimento ou organização, deve-se sempre buscar o melhor resultado, com o menor esforço e custos possíveis.

Atualmente, a doutrina atinou para o fato de bem incorporar um terceiro conceito, mais complexo que eficiência e eficácia. Trata-se da efetividade, notadamente apropriada para a Administração Pública.

No campo público, a efetividade mede em que grau as sequelas de uma ação trazem de benefício à população. Caracteriza-se por ser mais abrangente que a eficácia, na medida

em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada.

Mais uma vez vale a pena recorrer aos ensinamentos de Marcelo Douglas de Figueiredo Torres (2004, p. 175):

efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito.

Lucas Rocha Furtado (2007, p. 112-113), propõe um escalonamento a ser seguido entre os propósitos, atrelando a efetividade, porém ao gênero economicidade, definindo eficiência, eficácia e efetividade da seguinte forma:

A eficiência requer do responsável pela aplicação dos recursos públicos o exame da relação custo/benefício da sua atuação. O primeiro aspecto a ser considerado em termos de eficiência é a necessidade de planejamento, de definição das necessidades e a indicação das melhores soluções para o atendimento dessa necessidade pública.

[...]

Por eficácia se deve entender o simples exame dos resultados. Realizada qualquer atividade estatal, deve-se buscar examinar em que medida aquela atividade gerou benefícios para a sociedade.

[...]

A efetividade, terceiro passo para realização da economicidade, pressupõe o cumprimento das duas etapas anteriores. Como parte da eficiência, foram definidas metas de atuação. No exame da eficácia, foram constatados os resultados da atividade administrativa. No exame da efetividade deve ser feita a comparação entre os objetivos ou metas que haviam sido fixadas por ocasião do planejamento e os resultados efetivamente alcançados.

Ao analisar o texto constitucional, cabe recurso aos ensinamentos da Ciência Jurídica.

Sobre as vertentes do princípio da eficiência, de importante valor o conceito trazido por Ubirajara Custódio Filho (1999, p. 210-217), *in verbis*:

Do exposto até aqui, identifica-se no princípio constitucional da eficiência três idéias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público. Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão. Ocorre que há também outra espécie de situação a ser considerada quanto à Administração e que não engloba diretamente os cidadãos. Trata-se das relações funcionais internas mantidas entre os agentes administrativos, sob o regime hierárquico. Nesses casos, é fundamental que os agentes que exerçam posições de chefia estabeleçam programas de qualidade de gestão, definição de metas e resultados, enfim, critérios objetivos para cobrar de seus subordinados eficiência nas relações funcionais internas dependerá a eficiência no relacionamento Administração Pública/cidadão. Observando esses dois aspectos (interno e externo) da eficiência na Administração Pública, então, poder-se-ia enunciar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência nos seguintes termos: a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis.

Neste mesmo aspecto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 82), assevera que:

o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação de serviço público.

Com efeito, cabe fazer menção ao dito de Emerson Gabardo (2002, p. 146), que vem encerrar o que se afirmou até o momento. Vejamos:

A expressão eficiência possui múltiplos sentidos, com semelhanças e afinidades, mantendo-se, contudo, suas diferenças, que variam conforme os autores e as teorias a serem considerados. Mas é a partir do ideal comum de racionalização que todos os conceitos afins são tomados pelas distintas racionalidades público-administrativas, com o objetivo de construir seus modelos de gestão de Estado.

A doutrina tem também, deliberadamente, se guiada no sentido de se entregar ao princípio da eficiência uma conotação de realização apropriada dos meios disponíveis com busca de resultados. Neste aspecto, Diógenes Gasparini (2004, p. 19), assim define o princípio da eficiência:

[...] conhecido entre os italianos como ‘dever de boa administração’, o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo o princípio da legalidade. Pela EC nº 19/98, que o acrescentou ao rol dos consignados no art. 37, esse princípio ganhou status constitucional.

[...]

As atribuições devem ser executadas com perfeição, valendo-se das regras técnicas e conhecimentos necessários a tornar a execução a melhor possível, evitando sua repetição e reclamos por parte dos administrados. Ademais, a realização cuidadosa das atribuições evita desperdício de tempo e de dinheiro públicos, tão necessários na época atual. Por fim, tais competências devem ser praticadas com rendimento, isto é, com resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para o interesse da coletividade. Resultados positivos não significam lucros, embora, alguns casos possam existir. Deve-se com esse desempenho, rápido e perfeito, atingir um maior número de beneficiários. Procura-se maximizar os resultados em toda e qualquer intervenção de alçada da Administração Pública. Qualquer ação ou decisão deve ter essa preocupação, evitando-se as que não têm ou não atentam a este princípio. É, pois, a relação custo-benefício que deve presidir todas as ações públicas.

Emprestando significação análoga, assinala Hely Lopes Meirelles (2009, p. 98), discorrendo sobre a eficiência como um dos deveres da Administração Pública, definindo-a como:

Exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Afirma ainda o autor (2009, p. 108):

Como bem bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ‘dever de boa administração’ da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda a atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100).

Estabelecendo um liame entre a eficiência e a qualidade na prestação do serviço público, Dinorá Adelaide Musetti (2003, p. 298-299), oferece definição próxima, senão vejamos:

É um conceito econômico, que introduz, no mundo jurídico, parâmetros relativos de aproveitamento ótimo de recursos escassos disponíveis para a realização máxima de resultados desejados. Não se cuida apenas de exigir que o Estado alcance resultados com os meios que lhe são colocados à disposição pela sociedade (eficácia), mas de que os efetue o melhor possível (eficiência), tendo, assim, uma dimensão qualitativa.

[...]

A eficiência diz respeito ao cumprimento das finalidades do serviço público, de molde a satisfazer necessidades dos usuários, do modo menos oneroso possível, extraindo-se dos recursos empregados a maior qualidade na sua prestação.

Outra visão interessante a respeito do tema é dada por Alexandre Moraes (2002, p. 37), onde anuncia que:

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

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir maior rentabilidade social.

Esse conceito da Administração Pública gerencial ou por produção, que abraça múltiplas inovações operacionais e organizacionais derivadas da iniciativa privada, como a redução de graus hierárquicos, o acolhimento do sistema de custos e a propagação de sistemas de informações gerenciais, surgiu neste século.

Neste atual estágio, já é razoável deduzir que a adoção da eficiência como princípio constitucional emana da influência do mencionado padrão de Administração Pública no Estado brasileiro, como, aliás, pode ser constatado da apresentação dos comentários assinalados por Otávio Campos Fischer (2006, p. 262):

Devemos lembrar que a explicitação normativa do princípio da eficiência na Constituição de 1988, por meio da EC 19/1998, realizou-se em um momento que se pretendeu impor uma profunda transformação na estrutura e no funcionamento da Administração Pública brasileira. Estamos às voltas com uma nova (e, para muitos, brilhante) idéia, a de Administração Pública gerencial, na qual o papel do princípio da eficiência seria central, na medida em que ‘teria o condão de voltar-se contra a burocracia estatal, atenuando o formalismo exacerbado da Administração Pública brasileira.

Apesar disso, seria pouco ajuizado afirmar que a Administração Pública pode ser norteada por conceitos genuinamente privados. É certo que estes postulados não podem ser desprezados pelos administradores públicos, mas é sempre cauteloso advertir que o Estado apresenta finalidades essencialmente distintas das organizações privadas.

Adequado recordar que todo desempenho estatal deve ter por finalidade o atendimento ao interesse público e o alcance do bem comum, concebido pela obrigação de proporcionar uma melhor qualidade de vida aos cidadãos, com a realização de serviços adequados.

Percebe-se, portanto, que esta perspectiva da eficiência concentrada na racionalidade econômica, que constitui finalidade de toda empresa privada, não é, e não poder ser, o foco da Administração Pública, vez que como acentua Marçal Justen Filho (2008, p. 97) “a eficácia tem de ser avaliada como ponderação de interesses e de valores de distinta natureza, sem eleger o lucro e a rentabilidade econômica como princípio único ou fundamental”.

Ainda sobre o tema e aprofundando mais o raciocínio, Marçal Justen Filho (2008, p. 97), afirma que:

Numa empresa privada, a autonomia autoriza organizar os fatores da produção segundo as finalidades buscadas egoisticamente pelo empresário - o que autoriza, inclusive, a privilegiar a busca do lucro. Ao contrário, a atividade estatal deverá traduzir valores de diversa ordem, não apenas aqueles de cunho econômico.

É primordial alertar para essa diferenciação imperativa que deve haver entre os objetivos da atividade administrativa estatal e os objetivos da administração privada. Nesse sentido, Jessé Torres Pereira Junior (1999, p. 44), adverte que:

Nas entrelinhas da explicação, estaria a Emenda 19 a exortar a Administração Pública a operar como se empresa fora, com o fim de sanar suas desordens e mazelas internas, segundo compreensão político-ideológica que quer reduzir as funções do Estado e entregar ao capital privado a execução daquelas que o ente público vinha desempenhando, para que passe a fazê-lo empresarialmente. Ocorre que, na empresa privada, a eficiência é instrumento para a perseguição do lucro, o que é legítimo. Na administração, a axiologia é outra. O lucro não é o justificador das funções públicas. Cabe ao Estado promover o bem comum, a dignidade da pessoa humana, a paz social, o que já se deduz do preâmbulo da Constituição de 1988.

Sobre o assunto, apropriado se faz novamente salientar a concepção de Otávio Campos Fischer (2006, p. 263):

Entretanto, a eficiência pública não pode ser reduzida, confundida, nem lida a partir da – ou como se fosse um espelho da – eficiência privada. É dizer, eficiência pública não é eficiência privada e vice-versa, porque seus pressupostos são diversos. Não significa que não possam influenciar e moldar (em variados graus) um ao outro, mas o fundamento de cada qual é oposto e é assim que devem ser lidos.

Portanto, tem-se transparente que os preceitos oriundos da administração pública gerencial podem, na medida do possível, serem utilizados à Administração Pública, desde que observados os demais princípios e normas constitucionais.

Por outro lado, Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 68), apresenta um posicionamento bem crítico sobre a admissão do princípio:

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 o texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma face de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da boa administração.

Da mesma maneira, Lúcia Valle Figueiredo (2003, p. 63), não observa o novel como um avanço:

é de se perquirir o que muda com a inclusão do princípio da eficiência, pois, ao que se infere, com segurança, à Administração Pública sempre coube agir com eficiência com seus cometimentos. Na verdade, no novo conceito instaurado de Administração Gerencial, de ‘cliente’, em lugar de administrado, o novo ‘clichê’ produzido pelos reformadores, fazia-se importante, até para justificar perante o país as mudanças constitucionais pretendidas, trazer ao texto o princípio da eficiência. Tais mudanças, na verdade, redundaram em muito pouco de substancialmente novo, e em muito trabalho aos juristas para tentar compreender figuras emprestadas sobretudo do Direito Americano, absolutamente diferente do Direito Brasileiro.

Na ótica de Maurício Antônio Ribeiro Lopes (1998, p. 109), eficiência não deve ser elevada em nível de princípio da Administração Pública, por constituir sim, finalidade desta.

Nada é eficiente por princípio, mas por sua consequência. Para referido autor, o princípio da eficiência não passa de:

princípio retórico imaginado e ousado legislativamente pelo constituinte reformador, sem qualquer critério e sem nenhuma relevância jurídica no apêndice do elenco dos princípios constitucionais já consagrados sobre Administração Pública.

Toshio Mukai (2003, p. 202), apresenta raciocínio no sentido de que o princípio da eficiência deveria ser direcionado e somente aplicado no âmbito do serviço público, uma vez que o preceito foi colocado pela Constituição Federal de uma forma ampla, atingindo a Administração Pública como um todo. Entretanto, isso é ilusório, porque se referido princípio for aplicado na prática, o Presidente da República, os Governadores de Estado, os Prefeitos... “Estariam na ‘rua’, por impeachment, pois, basta constatar, a título de exemplo, o caos verificado com a segurança pública no país.”

Ao se referir ao princípio da eficiência, Sérgio Ferraz (2003, p. 202), atesta que é conveniente ter em pensamento que na interpretação de um regramento constitucional deve-se sempre buscar preservar e extrair o que se tem de benéfico e intercalar tudo aquilo que possa dar efetividade àqueles pontos mais polêmicos. No seu dizer, é preciso dar “rentabilidade jurídica” aos novos instrumentos trazidos pela Emenda Constitucional 19 de 1998.

O certo é que a inserção textual de um princípio não afeta o conteúdo ou a boa técnica que deve nortear a elaboração de uma Constituição. E inexistindo prejudicialidade, mais aconselhável que nela permaneça, ainda como simples manifestação do desejo de conferir a um dever a condição de norma superior.

CONCLUSÃO

As considerações finais procuram sintetizar as conclusões da pesquisa realizada, cujo aprofundamento necessário restou limitado pelas restrições metodológicas presentes em toda investigação em grau dissertativo, mantendo, porém, aberta a reflexão para futuro detalhamento, em sede própria.

Neste sentido, chegamos às conclusões abaixo expostas.

Princípios são enunciações que comportam as diretrizes estruturais de uma determinada ciência, consubstanciando valores morais, éticos, religiosos e políticos. No palco do Direito, os princípios se caracterizam por expressarem valores que coordenam o sistema jurídico, variando conforme o momento político, histórico e social.

Como matéria independente, o Direito Administrativo apresenta preceitos que são inerentes ao seu campo de atuação. O Ente Administrativo é disciplinado por seus próprios princípios. A maioria dos princípios administrativos encontra-se expresso, explícita ou implicitamente, na Constituição Federal de 1988. Compreendem eficácia jurídica direta e imediata e desempenham o papel de diretrizes superiores do sistema, vinculando a atuação dos operadores jurídicos da Administração Pública à aplicação das normas ao seu respeito.

O legislador definiu que as atividades administrativas fossem norteadas por uma diretiva que já se encontrava implícita ou explicitamente no próprio texto constitucional. Pode-se afirmar que o conteúdo do princípio da eficiência teve como fundamentos, dispositivos constitucionais que já sinalizavam este ideal. Seu cerne encontra base na busca do melhor resultado admissível com menor dispêndio de forças possível, diferenciando-se da eficácia, que esta ligada a capacidade de produzir resultados. O conceito de eficiência apresenta contornos diferenciados quando proposto por áreas distintas do Direito, mas sob o ponto de vista jurídico, se caracteriza como o melhor emprego dos recursos e meios para melhor satisfazer às necessidades coletivas, implicando num exercício da atividade administrativa com presteza, perfeição e rendimento funcional. A adoção da eficiência encontra sua origem no novo padrão de Administração Pública gerencial ou por produção, que muito embora recepcionando ideais derivados da iniciativa privada, não pode levar o ente público a ser orientado exclusivamente pelo lucro, uma vez que o desempenho estatal deve ter por finalidade primordial o atendimento ao interesse público e o alcance do bem comum. Apesar das críticas de parte da doutrina no que se refere ao alçamento da eficiência em nível

de princípio constitucional, por entender que referida concepção já se encontra ínsita ao desenvolvimento da atividade administrativa, a verdade é que a utilidade na inserção deste preceito reside na valorização da busca pela eficiência do gestor público, efetuada pelo próprio texto constitucional, norma superior que deve orientar toda a Administração Pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- BRAZ, Petrônio. *Direito municipal na Constituição*. 4.ed. Leme/São Paulo: LED – Editora de Direito, 2001.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- CUSTODIO FILHO, Ubirajara. *A emenda constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na Administração Pública*. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22.ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- ESPÍNDOLA, Rui Samuel. *Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- FERRAZ, Sérgio. *Uma nova Administração Pública*. In: SANTOS, Alvacir Correa dos. *Princípio da eficiência da Administração Pública*. São Paulo: LTR, 2003.
- FISCHER, Otávio Campos. *Princípio da eficiência em matéria tributária*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, 2006.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- HAUSER, Denise. *Teoria dos princípios (para uma aplicação dos princípios constitucionais da Administração Pública)*. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 37, dez./1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/317>>. Acesso em: 15 fev. 2013.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. *Comentários à reforma administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26.ed. rev e atual até a Emenda constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Alexandre. *Constitucionalização do direito administrativo e princípio da eficiência*. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício. (org.); NÓBREGA, Marcos. (org.) *Administração Pública: direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MUKAI, Toshio. *Uma nova Administração Pública*. In: SANTOS, Alvacir Correa dos. *Princípio da eficiência da Administração Pública*. São Paulo: LTR, 2003.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Constitucionalização do direito administrativo: o princípio da juridicidade, a releitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SANTOS, Alvacir Correa dos. *Princípio da eficiência da Administração Pública*. 1.ed. São Paulo: LTR, 2003.

SILVA, Jose Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e Administração Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.