

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ABORDAGEM DOUTRINÁRIA

Lia de Paula Modesto¹

RESUMO: O presente trabalho busca fazer uma análise comparativa das principais visões doutrinárias do Princípio da Eficiência aplicado à Administração Pública, através de uma análise histórico bibliográfica e utilizando-se do método descritivo e explicativo.

Palavras-chave: Administração pública. Princípio da Eficiência. Doutrina jurídica.

1702

ABSTRACT: The present work aims to make a comparative analysis of the main doctrinal views of the Principle of Efficiency applied to the Public Administration, through bibliographical and documentary review, using the descriptive and explanatory method.

Keywords: Public Administration. Principle of efficiency. legal doctrine.

INTRODUÇÃO

Nos anos 90 do século XX, os parâmetros impostos pela globalização trouxeram consigo a necessidade de o Brasil passar por uma reforma de estado. Essa mudança estrutural sofrida pelo Estado Brasileiro nesse período causou alterações pontuais no texto da Constituição Cidadã de 1988. Uma dessas alterações foi a Emenda Constitucional nº 19/1998.

¹ Advogada, Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM, Conciliadora e Mediadora Judicial.

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 tornou o Princípio da Eficiência explícito e norteador da Administração Pública durante a reforma administrativa do Estado brasileiro, a qual teve início no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Essa reforma administrativa foi a responsável pela mudança de paradigma do Modelo de gestão burocrático da administração pública, dando impulso fundamental para a consolidação de um modelo gerencial, como tentativa de superar a crise que o Estado brasileiro vinha enfrentando desde os anos 80 em relação à prestação de serviços públicos.

1 Panorama Histórico

A administração burocrática moderna vigente em meados do século XX previa a seleção de profissionais qualificados e aparentemente distantes das lutas políticas, visto que eram membros de um corpo funcional estável, que atuaria sob regras rígidas; esse panorama causou uma crise do Estado que levou à Reforma Administrativa em 1998 por intermédio da Emenda Constitucional 19/1998. De acordo com Bresser Pereira, a

[...] crise do Estado, que se manifestou claramente nos anos oitenta, também pode ser definida: como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e como uma crise política. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 6)

Com a implantação da Reforma Administrativa (Emenda Constitucional 19/1998), nasce um Estado Gerencial, ainda com a incumbência de prestar serviços públicos, mas sob um novo regime jurídico. Cogita-se uma nova posição do Estado na economia, pautada pela transferência à iniciativa privada de atividades exploradas pelo setor público. Nesse sentido, o Estado deve concentrar os seus esforços nas atividades em que a sua presença é imprescindível (assim dando início ao processo de desestatização). A implantação de um novo modelo encontra na Emenda Constitucional 19/1998 um espaço à consolidação de uma teórica transição do Estado Burocrático para o modelo seguinte: o Estado Gerencial. Acrescenta-se ao *caput* do

artigo 37 da Constituição Federal um novo princípio, a saber, o da eficiência, e por aí se revela a raiz teórica do conjunto de mudanças trazidas pela Reforma.

2 DIÓGENES GASPARINI

Conforme Diógenes Gasparini, a ideia de eficiência está plenamente ligada a de rapidez na execução dos serviços públicos, a realização de serviços perfeitos, e que os serviços não sejam apenas gastos, mas que tragam rendimentos a Administração, representando desta forma o cumprimento de um bem comum aqueles que são administrados.

Conhecido pelos italianos como “dever da boa administração”, o princípio da eficiência impõe à Administração pública direta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras [...]. (GASPARINI, 2010, p. 76)

3 ALOÍSIO ZIMMER JÚNIOR

Para Aloísio Zimmer Júnior, o paradigma da eficiência determinou à Constituição Federal uma série de mudanças, de reprogramações do modelo de Estado pensado pelo Poder Constituinte Originário no limite das cláusulas pétreas, muito embora provavelmente atingindo escolhas fundamentais do processo constituinte.

Chama atenção do doutrinador que a mudança no *caput* do artigo 37 é um dado interessante, pois acrescenta um termo já existente na própria Constituição Federal: a eficiência, como princípio administrativo, já desempenhava esse papel no artigo 74, inciso II, da referida Constituição. Corroborando com o que já foi dito, leciona ainda que:

[...] a emenda constitucional 19/1998 propôs um novo modelo de Estado, a saber, do Estado burocrático para o Estado Gerencial, síntese revelada pela adoção do paradigma da eficiência, conceito, pois, presente no Direito Administrativo Brasileiro desde o Decreto-Lei 200/1967, no seu artigo 26. Pode-se afirmar, então, que legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade são princípios identificados como o Estado Burocrático, enquanto a eficiência marca a migração teórica para o modelo de estado gerencial. (ZIMMER, 2009, p. 143)

4 CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO

Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu livro *Curso de Direito Administrativo*, afirma que não há nada a se dizer sobre o princípio da eficiência. É, evidentemente, algo desejável, mas “eficiência” trata-se de um conceito juridicamente tão fluido e de tão difícil controle. O doutrinador compara esse princípio a um “simples adorno” agregado ao artigo 37 da Constituição Federal, ou o “extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto”. Faz ainda a seguinte ressalva: “[...] o fato é que tal princípio não pode ser concebido [...] senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência.”

Segundo o Princípio da legalidade, todo ato administrativo deve ser justificado de acordo com a legislação vigente. Aí reside a maior diferença entre a administração pública e a privada. Na administração privada, o administrador pode exercer qualquer ato que não seja proibido pela lei, enquanto que na administração pública, o administrador está limitado aos atos expressamente previstos na lei. Por este motivo, é impossível que a eficiência da administração pública se iguale à privada, visto que relativizar o princípio da legalidade pode causar uma crise na segurança jurídica dos atos da administração pública, e o dever primeiro do poder público é justamente o de fornecer segurança aos cidadãos.

5 HELY LOPES DE MEIRELLES

Hely Lopes de Meirelles fala na eficiência como um dos deveres da Administração Pública, definindo-o como

O que se impõe a todo agente público de realizar suas ações 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. (MEIRELLES, 2013, p. 102)

Acrescenta ele que esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao 'dever da boa administração' da doutrina italiana, o que já se acha

consagrado entre nós pela Reforma Administrativa Federal do DC.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração Indireta a supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100).

6 JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO

Para José dos Santos Carvalho Filho, com a EC 19/1998, que guindou ao plano constitucional as regras relativas ao projeto de reforma do Estado, pretendeu o governo conferir direito aos usuários de diversos serviços prestados pela administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores.

O núcleo do princípio [da eficiência] é a procura de produtividade e economicidade, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. (CARVALHO FILHO, 2008, p. 25)

1706

O doutrinador afirma que a *eficiência* não se confunde com a *eficácia* nem com a *efetividade*. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, a eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os *resultados* obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos.

Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causaram aos usuários. De fato, sendo tais serviços prestados pelo Estado ou por delegados seus, sempre ficam inacessíveis para os usuários os meios efetivos para assegurar seus direitos. Os poucos meios existentes se revelaram insuficientes ou inócuos para sanar as irregularidades cometidas pelo Poder Público na execução desses serviços. (CARVALHO FILHO, 2008, p. 30)

Carvalho Filho reforça que a inclusão do princípio suscitou numerosas críticas entre os estudiosos. Uma delas consiste na imprecisão do termo. Ou seja: quando se pode dizer que a atividade administrativa é eficiente ou não? Por outro lado, afirma-se ainda que de nada adianta a referência expressa na Constituição se não houver por parte da Administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e os interesses da sociedade. Com efeito, nenhum órgão se tornará eficiente simplesmente por ter sido qualificada a eficiência como princípio na Constituição: “O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Só assim se poderá falar de eficiência”. (CARVALHO FILHO, 2008, p. 30)

7 MARÇAL JUSTEN FILHO

Marçal Justen Filho afirma que um dos aspectos essenciais do direito administrativo reside na vedação ao desperdício ou má utilização dos recursos destinados à satisfação de necessidades coletivas. É necessário, obter o máximo de resultados com a menor quantidade possível de recursos; mas devemos ainda afastar a aplicação de juízos puramente econômicos de direção e avaliação da atividade administrativa. Em outras palavras:

Quando se afirmar que a atividade econômica é norteada pela eficiência, não se impõe a subordinação da atividade administrativa à racionalidade econômica, norteada pela busca do lucro e da acumulação de riqueza. Eficiência administrativa não é um sinônimo de eficiência econômica. Numa empresa privada, a autonomia permite organizar os fatores de produção segundo as finalidades perseguidas egoisticamente pelo empresário – o que o autoriza, inclusive, a privilegiar a busca do lucro. Ao contrário, a atividade estatal deverá traduzir valores de diversa ordem, e não apenas aqueles de cunho econômico. (Justen Filho, 2009, p. 119)

A Atividade da Administração Pública é norteada por uma pluralidade de princípio e regras, todos os quais devem ser realizados de modo conjunto e com a maior intensidade possível. Mas a eficácia ou eficiência deve 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. Veda-se o desperdício econômico

precisamente porque a otimização de recursos propicia realização mais rápida e ampla dos encargos estatais. Quando houver incompatibilidade entre a eficiência econômica e outros valores fundamentais, deverá adotar-se a solução que preserve ao máximo todos os valores em conflito, mesmo que tal solução implique a redução da eficiência econômica. A eficácia administrativa significa que os fins buscados pela administração devem ser realizados segundo o menor custo econômico possível, o que não é sinônimo de obtenção de maior lucro.

8 EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN

Reforçando a ideia de que o princípio da eficiência impõe como primeiro dever à Administração evitar o desperdício e a falha apresentada por Justen Filho, Schmidt-Assmann assinala que:

[...] o direito administrativo há de satisfazer uma dupla finalidade: a ordenação, disciplina e limitação do poder, ao mesmo tempo que a *eficácia* e efetividade da ação administrativa. Isso obriga, entre outras consequências, não apenas utilizar o cânone da proibição do excesso (princípio da proporcionalidade), senão também o da proibição de defeito. (SCHMIDT-ASSMANN, 2003, p. 26)

9 MARIA ZANELLA DI PIETRO

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da eficiência apresenta dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação dos agentes públicos, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. No Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado em 1995, expressamente se afirma que:

Reformar o Estado significa não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços - tanto os exclusivos quando os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não estatais - *operem muito eficientemente*. (BRASIL, 1995)

Quanto à aparente oposição entre o princípio da legalidade e o princípio da eficiência impostos pela Constituição como inerente ao Estado de Direito, “Vale dizer que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”, afirma Di Pietro (2013:85).

10 JESUS LEGUINA VILLA

Quanto ao mesmo tema de preocupação de Di Pietro devemos lembrar, então, o ensinamento de Jesus Leguina Villa. A respeito dessa oposição entre os dois princípios quando o autor afirma:

Não há dúvida de que a eficiência é um princípio que não se deve subestimar na Administração de um Estado de Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços públicos sejam prestados adequadamente. Daí o fato de a Constituição o situar no topo dos princípios que devem conduzir a função administrativa os interesses gerais. Entretanto, eficiência não se deve confundir com a eficiência das organizações privadas nem é, tampouco, um valor absoluto diante dos demais. Agora, o princípio da legalidade deve ficar resguardado, porque a eficácia que a Constituição propõe é sempre suscetível de ser alcançada conforme o ordenamento jurídico, e em nenhum caso ludibriando este último, que haverá de ser modificado quando sua inadequação às necessidades presentes constitua um obstáculo para a gestão eficaz dos interesses gerais, porém nunca poderá se justificar a atuação administrativa contrária ao direito, por mais que possa ser elogiado em termos de pura eficiência. (LEGUINA, 1995, p. 673)

11 MÁRCIO PESTANA

Marcio Pestana observa que o princípio da eficiência tanto se refere ao disciplinamento das condutas dos agentes da administração pública, como também em relação à estruturação e funcionamento dos órgãos e entidades que a integram. Pestana acredita que o princípio da efetividade está intimamente ligado ao princípio da supremacia do interesse público.

O princípio da eficiência, desta forma, realiza-se por meio do direcionamento da atividade dos serviços à efetividade do bem comum, com o intuito de promover o bem coletivo; a imparcialidade em seu exercício; a transparência; a participação e

aproximação dos serviços públicos da população e da eficácia desburocratização e busca pela qualidade.

CONCLUSÃO

Conclui-se então que o princípio da eficiência se correlaciona com todos os princípios elencados no artigo 37 da CRFB/88, de modo a consubstanciar o intuito do legislador de atender de maneira satisfatória o interesse coletivo.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. Volume I, Coimbra, Almedina.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Saraiva, 2015.

BARCELLAS FILHO, Romeu Felipe e outros (coord). *Direito Administrativo Contemporâneo*. Belo Horizonte, Fórum, 2004.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CAETANO, Marcelo. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Almedina. 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Direito Administrativo*. 9^a ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002.

CARVALHO, Victor Nunes. *O princípio da eficiência e a reforma administrativa do Estado brasileiro a partir da EC nº 19/98*. <https://jus.com.br/artigos/35060/o-principio-da-eficiencia-e-a-reforma-administrativa-do-estado-brasileiro-a-partir-da-ec-n-19-98> publicado em 12/2014. Acesso em 20/09/2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27^a ed. São Paulo, Atlas, 2015.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo Positivo*. Belo Horizonte, Del Rey, 1997.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle Figueiredo (coord). *Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo*. Belo Horizonte, Fórum, 2004.

- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte, Fórum, 2007.
- GASPARINI, Marcio. *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos*. 14^a ed., São Paulo, Dialética, 2010.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Saraiva, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros, São Paulo, 2003.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros, 26^a ed., 2009.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Vol. I, 3^a ed., São Paulo, Malheiros, 2007.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. São Paulo, Atlas, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*, 12^a ed., Forense, Rio de Janeiro, 2002.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil*. *Revista de Serviço Público*, n^o 1, ano 49, jan./mar. 1998.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la constitución sistemática*. 2003.
- Sundfeld, Ari Carlos (coord.) *Direito Administrativo Econômico*. 1^a ed. São Paulo, Malheiros, 2002.
- TELLES, Antonio A. Queiroz. *Introdução ao Direito Administrativo*. 2^a ed., Revista dos Tribunais, São Paulo.
- VILLA, Jesus Leguina. *La reforma de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*. 1995.
- ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Curso de Direito Administrativo*. 3^a ed., Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.
- ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. Belo Horizonte, Fórum, 2005.