

# O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

*Rozeli Aparecida da Silva Malkut*  
*Graduada em Direito pelo UNIARAXA*  
*Pedagoga*

**SUMÁRIO:** Introdução – 1. A Eficiência na Administração Pública Antes da Emenda Constitucional 19/98 – 2. A Emenda Constitucional Nº 19/98 e a Eficiência na Administração Pública – 3. Conceito de Eficiência – 4. Características do Princípio da Eficiência – 5. Conteúdo do Princípio da Eficiência – 5.1. Instrumentalidade – 5.2. Pluridimensionalidade – 6. Aplicabilidade e Fiscalização do Princípio da Eficiência – 7. Cidadania: Direito a Administração com Qualidade – 7.1. Eficiência = Efetividade + Eficácia na Administração Pública – Conclusão – Bibliografia.

## INTRODUÇÃO

Recentemente, o nosso texto constitucional sofreu mudanças através da Emenda 19/98. Juntamente com a emenda, assistimos à mudança no perfil da administração pública brasileira e na postura daqueles que gerem a coisa pública

Há muito, a sociedade brasileira reclama pela eficiência na administração pública. A eficiência é uma exigência dos novos tempos. Não apenas a nossa sociedade, mas todo o mundo globalizado busca e exige a eficiência como característica que deve estar presente na administração pública. Clama-se por um Estado eficiente, um serviço público eficiente, enfim uma administração pública eficiente. Há uma insatisfação do cidadão com os serviços que lhes são oferecidos.

Como cidadã e usuária dos serviços públicos, pude acompanhar, de perto, a questão que envolve a eficiência na administração pública, percebendo nitidamente o descaso e ineficiência com que alguns serviços eram prestados ao cidadão, resultado do manejo inadequado dos recursos públicos. Recursos estes oriundos dos bolsos dos cidadãos, contribuintes, altamente sobrecarregados pelas exorbitantes taxas de impostos que lhe são cobrados.

As idéias que hora apresento estão contidas na Monografia julgada e aprovada, para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Instituto de Ciências Exatas e Humanas do Centro Universitário do Planalto de Araxá, em 2002.

## 1. A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ANTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98

O texto da Constituição Federal de 1988, ora de forma explícita, ora implicitamente, refere-se à exigência de eficiência como uma obrigação constitucional da administração pública.

A Reforma Administrativa Federal, já apontara a existência do princípio da eficiência em relação à Administração Pública. A Constituição já previa casos de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar resultados, mas somente quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, além da aplicação de recursos públicos (Constituição Federal, art. 74, II).

Dallari assim se manifesta em 1994.

“A atuação da administração pública deve ser dimensionada em função dos objetivos a atingir. A configuração da estrutura administrativa deve ser determinada pelas possibilidades de uma atuação concreta, permanente, generalizada e eficiente.”<sup>1</sup>

Observamos, também, que o Supremo Tribunal de Justiça reconhecia a existência do princípio da eficiência como uma das diretrizes e exigências da administração pública, afirmando:

“A Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Constituição, art.37). Outros também se evidenciam na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar o resultado de interesse público.” (STJ – 6ª T. – RMS nº 5.590/95DF – Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, Diário da Justiça, Seção I, 10 de jun. 1996 p. 20.395).<sup>2</sup>

A Constituição Federal concede autorização constitucional ao Tribunal de Contas para avaliar a “legitimidade e economicidade” da atuação administrativa em geral, ao lado do controle de legalidade, no caput do art. 70 da Constituição Federal. Já o art. 71, da Constituição Federal, autoriza ao Tribunal de Contas realizar auditorias operacionais, distintas das auditorias contábil, financeira e patrimonial, perante órgãos e entidades da administração pública, mostrando assim que a ineficiência importa em violação de direito.

No parágrafo 7º da Constituição Federal, está expresso: “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir eficiência de suas atividades”. Já o art. 175 impõe a obrigação de prestar serviço adequado.

<sup>1</sup> Adilson Abreu Dallari, Administração Pública no estado de direito. Revista trimestral de Direito Público nº 5/1994, p. 39.

<sup>2</sup> Diário da Justiça, Seção III, 14.11.1996, Ementário STJ 17/51

## 2. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98 E A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes da Emenda Constitucional 19/98, vigorava o seguinte texto, no art. 37 da Constituição Federal:

“Art. 37 A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte.”<sup>3</sup>

Com a Emenda 19/98, o texto constitucional ganhou a seguinte redação:

“Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência e, também ao seguinte”.<sup>4</sup>

A Emenda Constitucional 19/98 acrescentou expressamente aos princípios constitucionais existentes o princípio da eficiência. Com essa inclusão, findaram-se as inúmeras discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre sua existência implícita no texto constitucional e aplicabilidade integral. Agora já não se comenta a sua existência implícita uma vez que ele explicitamente aparece no texto constitucional.

### 3. CONCEITO DE EFICIÊNCIA

São vários os doutrinadores que conceituam eficiência. Aqui, a definição dada por Alexandre Moraes para quem 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 evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social”.<sup>5</sup>

O administrador público precisa ser eficiente, sendo aquele que administra a coisa pública e produz o efeito desejado, que dá um bom resultado. Podemos dizer que o princípio da eficiência dirige-se à razão e ao fim maior do Estado que é a prestação de serviços essenciais à comunidade, de forma satisfatória, obedecendo não apenas aos parâmetros de qualidade, bem como aos de efetividade dos serviços oferecidos, e que estes satisfaçam às necessidades da população. É importante que não apenas os serviços sejam prestados, mas que primem pela qualidade e tenham efetividade.

<sup>3</sup> Redação do art. 37, anterior a Emenda 19/98.

<sup>4</sup> Redação do art. 37 da Constituição após a Emenda 19/98.

<sup>5</sup> O princípio da eficiência segundo conceituação de Alexandre de Moraes em Direito Constitucional, 6ª ed., São Paulo, Atlas.

#### 4. CARACTERÍSTICAS DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência possui características próprias. Vamos enumerá-las no intuito de compreendermos melhor a questão da eficiência na administração pública. São elas: direcionamento das atividades e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

- Direcionamento da atividade e dos serviços públicos prestados à efetividade do bem comum: está previsto na Constituição Federal, art. 3º, inciso IV, que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação. Esse objetivo deverá servir de diretriz, ao legislador ordinário e ao intérprete e em especial às autoridades públicas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e do Ministério Público, quando interpretar ou editar leis ou quaisquer atos normativos. Com essa característica está enfatizado no princípio da eficiência o objetivo maior da administração pública: servir à sociedade que a custeia, obedecendo ao interesse público.
- Imparcialidade: a administração precisa ser exercida sem a influência de interesses alheios ao interesse público; na administração não pode haver interferência de interesses externos. Uma atuação eficiente implica uma atuação com imparcialidade e independência. Segundo Maria Tereza de Melo Ribeiro: "independência perante os interesses privados, individuais, ou de grupos; independência perante os interesses partidários; independência, por último, perante os concretos interesses políticos do Governo".<sup>6</sup>
- Neutralidade: a busca da prevalência da justiça, regras justas na resolução das questões, e uma atitude de neutralidade na hora de valorar os interesses.
- Transparência: deve haver transparência nos atos praticados pela administração; deve-se buscar a eliminação de condutas negativas como subornos, corrupção e tráfico de influência, tão comuns, por exemplo na indicação, nomeação e manutenção de cargos e funções públicas; deve-se observar o mérito funcional e a competência na prestação dos serviços. A administração deve lutar para banir a costumeira prática do favorecimento ou discriminação.
- Participação e aproximação dos serviços públicos da população: deverá ser exercida uma gestão participativa, onde a população que usufrui dos serviços prestados, participa efetivamente na administração. É necessário que representantes da comunidade participem e interfiram nessa gestão (aqui trazemos o exemplo das Associações de Moradores

<sup>6</sup> Maria Tereza de Melo Ribeiro. O princípio da imparcialidade da administração pública. Coimbra: Almedina, 1996.

de nossa cidade). “A administração pública será organizada de modo a aproximar os serviços disponíveis de seus beneficiários ou destinatários”.<sup>7</sup>

- **Eficácia:** a eficácia pode ser material ou formal; material significa o cumprimento dos objetivos próprios pelos entes administrativos e a eficácia formal da administração é aquela que é verificada no curso do procedimento administrativo, ante a obrigatoriedade da administração de oferecer uma resposta ao pedido de um administrado.
- **Desburocratização:** seria o rompimento com a burocracia que entrava a administração, buscando a implantação de facilitadores da prestação de serviços pelos órgãos administrativos; é agilizar, facilitar e desburocratizar tais serviços.
- **Busca de qualidade:** para explicar essa característica, vamos nos valer de uma definição dada pela Secretaria Geral da Presidência da República:

“Qualidade do serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção se prestado por uma instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente, a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário (...). Outra característica básica da qualidade total é a melhoria permanente, ou seja, no dia seguinte, a qualidade será ainda melhor”.<sup>8</sup>

As características aqui abordadas são aquelas com as quais a maioria dos doutrinadores concorda. Existem, porém algumas divergências doutrinárias sobre essas características. Por exemplo, para Alexandre de Moraes a transparência, a imparcialidade e neutralidade são características do princípio da eficiência, para outros a transparência está ligada ao princípio da publicidade e ao princípio da motivação e assim por diante. Independentes dessas divergências em relação às características do princípio da eficiência devemos ter atenção ao fato de que a eficiência é uma finalidade da administração pública e que todos os princípios elencados na Constituição Federal são igualmente importantes, guardando entre si fortes ligações. São partes do nosso ordenamento jurídico, não são compartimentos estanques, devendo, por isso, integrarem-se e harmonizarem-se na consecução e satisfação das necessidades do cidadão.

## 5. CONTEÚDO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência, por se tratar de uma inovação e por ser relativamente novo, ainda carece de um estudo maior por parte dos doutrinadores e estudiosos. Não devemos invocá-lo de qualquer forma. Conhecendo-o, poderemos

<sup>7</sup> Constituição do Rio Grande do Sul.

<sup>8</sup> Definição constante da Portaria n-7 05, de 14.11.1991, do presidente do Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade, Secretário geral da Presidência da República.

perceber condutas abusivas na administração. Sabemos que os princípios elencados no rol da Constituição possuem uma apreensão doutrinária e concretizam-se quando submetidos a uma apreciação do Judiciário, resultando daí uma sentença. Sendo princípio, deve viabilizar a invalidação de qualquer ato do Estado que lhe seja contrário.

O princípio é uma norma, mas sua efetivação acontece no momento em que é observado, por parte dos destinatários e seja cobrada a sua observância por parte dos administradores. O simples fato de estar inserido no texto constitucional não lhe dá garantia de efetividade, conforme mencionamos. Daí, uma necessidade de termos claramente essa noção de sua delimitação.

Talvez enumeraríamos facilmente uma lista de práticas administrativas que se tornaram costumeiras e que talvez estejam incorporadas como normais à gestão da coisa pública. Práticas de conhecimento da população e que, no entanto são abusivas como: obras que não atendem à necessidade da população, aquisição de medicamentos ou outros gêneros em quantidades exageradas etc. Partindo dessas considerações, enquanto cidadãos há a necessidade de delimitarmos claramente o conteúdo do princípio da eficiência:

## 5.1 INSTRUMENTALIDADE

O princípio da eficiência é mais um instrumento colocado à disposição da administração pública. Não é solto, isolado, mas tem um imenso valor no sentido de que integrado aos demais princípios definem como pautar a administração pública. Como normas os princípios exigem: ponderação, concordância prática, aplicação tópica, complementação. Assim correlacionam, alinham-se no cumprimento de sua função constitucional.

Percebe-se, pois, que o princípio da eficiência, como os demais princípios, não possui um caráter absoluto, mas irradia seus efeitos em quatro dimensões: cumpre uma função ordenadora, uma função hermenêutica, função limitativa e função diretiva.

## 5.2 PLURIDIMENSIONALIDADE

Segundo alguns autores é o princípio da eficiência “princípio pluridimensional”, não devendo ser reduzido à mera economicidade no uso dos recursos públicos. Não deve sintetizar uma mera relação quantitativa entre o uso dos meios e a consecução dos fins estabelecidos, mediante o emprego tradicional das ciências econômicas.

Precisamos contemplar o princípio da eficiência diferentemente de uma simples exigência ou mesmo eficácia no comportamento administrativo.

“Eficácia é aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados pretendidos. A eficácia relaciona, de uma parte, resultados possíveis ou reais da atividade e, de outro, os objetivos pretendidos. A eficiência pressupõe a

eficácia do agir administrativo, mas não limita a isto. A eficácia é, juridicamente, um prus da eficiência”.<sup>9</sup>

Juridicamente, podemos dizer que a atuação eficiente pressupõe dimensões da atividade administrativa indissociáveis: a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios e a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública.

Essas duas exigências devem ser idéias conjugadas. Estão ambas inseridas na exigência de economicidade, sendo o desperdício a idéia oposta imediata. É a eficiência como qualidade da ação administrativa que maximiza recursos na obtenção do resultados previstos.

Quando falamos de satisfatoriedade dos resultados previstos, referimo-nos à eficiência como qualidade da ação administrativa que obtém resultados satisfatórios ou excelentes, constituindo a obtenção de resultados inúteis e/ou insatisfatórios uma das fontes de contravenção desse princípio.

O primeiro enfoque desse princípio está evidenciado em diversas disposições constitucionais como no art. 39, parágrafo 7º, Art. 74, II, da Constituição Federal. O segundo aspecto do princípio está na avaliação do resultado, prevista no art. 37, parágrafo 3º - “avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços” e a necessidade de lei para disciplinar a “representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública”; nesse segundo aspecto caso o parágrafo 1º, III e 247 da Constituição Federal.

Analisando o princípio sob as suas duas dimensões básicas, vamos ao encontro do que Hely Lopes considera como princípio da boa administração. Não basta ao administrador atuar, obedecendo aos demais princípios constitucionais previstos em lei; há de se buscar a eficiência na conjugação dessas duas dimensões o que corresponde ao rendimento satisfatório das ações desenvolvidas, maximização de recursos e produção de resultados que atendam as necessidades da população. Portanto, atuar com eficiência significa: ação idônea (eficaz); ação econômica (otimizada); ação satisfatória (dotada de qualidade).

## 6. APLICABILIDADE E FISCALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Deter-se ao estudo do princípio da eficiência, suscita alguns questionamentos importantes:

- Significa o princípio da eficiência um avanço ou apenas um princípio a mais inserido no texto constitucional? Terá efetivamente aplicabilidade, sendo possível a fiscalização desse princípio?
- Quais os critérios que poderíamos utilizar para sua fiscalização, sendo efetivamente aplicável à nossa administração?
- Quem seria fiscal da efetividade da eficiência: o Judiciário ou o próprio

<sup>9</sup> Notas para um debate sobre o princípio da eficiência, in <http://orbita.starmedia.com/~jurifran/ajefic.html>

cidadão a quem se destinam esses serviços públicos?

- O cidadão usuário seria ao mesmo tempo o responsável pelo controle a ser exercido sob a administração pública?

A respeito do princípio da eficiência, Celso Antonio Bandeira Mello:

“Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente de algo mais do que fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto”.<sup>10</sup>

A Emenda 19/98, além de introduzir o princípio da eficiência na Constituição, fez alterações para garantir-lhe plena aplicabilidade e efetividade.

Vejamos:

A participação do usuário na administração pública direta e indireta está disciplinada no art. 37, parágrafo 3º, que prevê que a lei disciplinará as formas da participação do usuário, regulando as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços, o acesso dos usuários a registros administrativos e as informações sobre atos do governo, observando o disposto no art. 5º, X e XXXIII; e a disciplina da representação contra exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

No parágrafo 2º, do art.39, a Emenda Constitucional 19/98 estabeleceu que a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se, a participação nos cursos, um dos requisitos para a promoção na carreira, podendo, para atender esse dispositivo, celebrar convênios ou contratos entre os entes federados, enquanto no parágrafo 4º do art. 41 está prevista, como condição obrigatória, para a aquisição da estabilidade, a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. Os municípios, por sua vez, não estão obrigados de instituírem e manterem escolas de governo, nos mesmos parâmetros já citados, mas não estão impedidos de aderirem à idéia e utilizarem dessa prática em prol de aumentar a eficiência na administração pública. Também o servidor público submetido ao procedimento de avaliação perderá o cargo em caso de desempenho insatisfatório.

O princípio da eficiência representa, enquanto norma constitucional, uma diretriz, um contexto no qual devem estar inseridos os atos da administração pública. Esses devem estar em consonância com o princípio da eficiência. O princípio serve de fonte para a declaração de inconstitucionalidade de qualquer ação administrativa contrária a sua aplicação.

A prestação dos serviços públicos ao cidadão, muitas vezes, deixa a

<sup>10</sup> Celso Antonio Bandeira de Melo. Curso de Direito Administrativo, 11 ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

desejar. Com o princípio da eficiência surge a possibilidade de equacionar esse problema uma vez que o Poder Judiciário como órgão que analisa e fiscaliza essa eficiência pode estar presente na administração pública. Apesar da inclusão da eficiência no texto constitucional, não é fácil para o Judiciário controlar integralmente a eficiência da atividade administrativa. Em alguns casos, as provas contra a administração são obtidas através de perícias técnicas, exigindo realmente um esforço e empenho daqueles que estão demandando contra o órgão público. Isso, às vezes, gera aquela costumeira prática de “deixar para lá.”

A inserção desse princípio reforça a função do Ministério Público: zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública, aos direitos dos cidadãos assegurados na Constituição. Confere ao Poder Judiciário a possibilidade de defender os direitos fundamentais a serviços essenciais previstos na Constituição, garantir que a eficiência esteja como marca em todos eles, caso contrário, a administração poderá ser responsabilizada por omissão, ineficiência dos serviços prestados.

Cabe a cada Poder exercer o controle interno da eficiência administrativa, em alguns casos ao Legislativo. Esse controle interno, quando diz respeito ao Executivo é exercido através de uma ampla revisão e apreciação. Quando o Legislativo aprecia projetos do Executivo, ele está exercendo um controle mais no sentido de não colocar em vigor um instrumento com vícios.

O Tribunal de Contas poderá impugnar o ato ineficiente, tomando as medidas necessárias no caso do administrador persistir em executá-lo. Assim, perceberemos uma forma de exercer via Poderes Constituídos o controle da eficiência.

Aqui se percebe a clara importância do cidadão que, se maltratado pela inatividade ou pelos maus serviços, recorra a quem a lei incube a defesa dos seus direitos. Talvez seja a população o fiscal mais importante na prestação desses serviços, através das garantias e procedimentos previstos em lei complementar, auxiliado pelo Ministério Público. Tão importante é o papel a ser exercido pelo cidadão usuário que ele tem direito assegurado de participação na gestão pública.

Dispõe o cidadão, nesse caso, de medidas jurídicas, das quais poderá lançar mão para assegurar seus direitos, sempre que se sentir prejudicado, maltratado ou mal atendido em relação aos serviços prestados, como por exemplo, a Ação Civil Pública e Popular que são meios processuais utilizados para atacar atos lesivos ao patrimônio público bem como outros que venham a ofender os princípios da administração pública.

“A função do Poder Judiciário é esgotada pela comprovação de que as vias eleitas, bem como sua correlação com o interesse público no caso concreto, estão em conformidade com o regime jurídico-administrativo. Não cabe ao juiz, verificado que o administrador atendeu aos padrões da legalidade, impessoalidade, proporcionalidade, isonomia, moralidade e publicidade, determinar se a medida vai ser eficiente ou não, caso esta ainda não tenha sido concretizada. Imagine-se o tumulto que os juízes provocariam

se começassem a invalidar atos administrativos que ferissem padrões ideológicos particulares. E como conciliar o direito subjetivo do cidadão à eficiência com a insindicalidade do ato administrativo portador de mérito em matéria estrita de eficiência? Embora o Poder Judiciário não possa invalidar o ato administrativo, antes de sua execução, pela ótica estrita da eficiência administrativa, é possível responsabilizar o Estado pelas perdas e danos causados pela ação administrativa".<sup>11</sup>

Cada vez mais a ineficiência se apresenta como obstáculo à ação política do administrador, devendo sempre pautar suas ações pela eficiência elencada no rol dos princípios do art. 37 da Constituição Federal. A não observância desse princípio colocará o administrador em sérias dificuldades perante o próprio Judiciário.

## 7. CIDADANIA: DIREITO À ADMINISTRAÇÃO COM QUALIDADE

Com a inserção do princípio da eficiência na Constituição, a sociedade pode em nome da cidadania exigir serviços públicos com qualidade. Não tem por que se acomodar diante de serviços ineficientes oferecidos pela administração.

Percebemos alguns direitos estabelecidos para o cidadão, representando significativos avanços na garantia da sua cidadania. São eles:

- Direito de reclamação contra serviços públicos ineficientes;
- Direito de acesso dos usuários dos serviços públicos a registros administrativos e a informações sobre atos do governo;
- Direito de representação contra exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função pública.

Muitas são as responsabilidades do Estado quanto ao cidadão, podendo ser exigidos direitos como requisito básico da efetividade da cidadania: art. 23 da Constituição Federal, direito a saúde e assistência pública (políticas sociais e econômicas eficientes); art. 205 educação como direito de todos. Nesses dispositivos como em outros da nossa Constituição, o cidadão tem direitos assegurados, cabendo à administração agir com eficiência na programação, atuação e controle desses serviços oferecidos.

Não importa em que área os serviços sejam oferecidos: saúde, segurança, educação, serviços básicos, devem efetivamente ter qualidade sob pena de responsabilidade daqueles que são seus gestores. O Estado deve oferecer o melhor aos seus cidadãos. Deve buscar qualidade de vida para a população através de uma gestão voltada para a excelência dos serviços prestados. O cidadão, por sua vez, deve exercer o seu papel de usuário e fiscalizador desses serviços. Deve reclamar e lançar mão dos meios cabíveis a fim de assegurar e garantir que o seu direito a serviços prestados com eficiência seja resguardado. Nesse exercício diário, vai se consolidando o exercício da cidadania.

<sup>11</sup> Hely Lopes Meirelles, Direito administrativo brasileiro, ed. Revista dos Tribunais, 10 ed., 1984, p.68.

## 7.1 EFICIÊNCIA= EFETIVIDADE + EFICÁCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública deve dotar suas ações de efetividade e eficácia. Os serviços prestados aos cidadãos precisam ser efetivos e eficazes. Não há como dissociar uma coisa da outra; priorizar a efetividade ou a eficácia nessas ações, uma vez que:

- A efetividade dos serviços prestados não garante a eficácia;
- Não é possível ser eficiente, assegurando apenas a efetividade dos serviços prestados;
- A eficácia dos serviços, sem a efetividade não gera a eficiência;

A eficiência deve levar em conta não apenas os resultados alcançados, mas o custo despendido na busca destes resultados; eficiência liga-se à idéia de produtividade. Deve haver uma otimização dos resultados com os custos dessa produção.

“Aumentará a eficiência à medida que aumentar a diferença entre a quantidade de serviço público produzido e custo unitário dessa produção mantida ou ampliados os padrões de qualidade satisfatórios”.<sup>12</sup>

Mesmo porque:

“O princípio da eficiência pede governo de resultado, performance e avaliação de desempenho, sem abrir mão da aplicação dos demais princípios.”<sup>13</sup>

Vamos perceber que essa avaliação da qualidade dos serviços prestados depende muito da participação efetiva do usuário. Através de sua participação, comprovando-se a ineficiência, a administração será responsabilizada.

O princípio da eficiência impõe ao administrador “o dever da boa administração”.

## CONCLUSÃO

O cidadão brasileiro encontra-se exausto pela péssima qualidade do serviço público que lhe é prestado pelo Estado. Embora a emenda constitucional tenha sido muito criticada por parte de estudiosos do direito público, a introdução da eficiência no ordenamento jurídico como princípio constitucional abre novos horizontes para o estudo das questões relacionadas à administração pública. O cidadão usuário dos serviços tem a sua disposição um instrumento jurídico para fazer valer o seu direito à qualidade nos serviços prestados. Resta a esse cidadão tomar conhecimento da sua existência no texto constitucional, adquirir o domínio do seu manejo, e o utilizar na defesa dos seus interesses.

<sup>12</sup> Wladimir Rodrigues Dias, A administração pública na ordem jurídica constitucional, p. 118.3

<sup>13</sup> Newton Bignotto, op.cit.17

Embora a eficiência fosse “dever de boa administração”, e como tal uma obrigação do administrador público, merece ser revigorado. Através desse princípio podem ser renovados diversos institutos de direito público. Ele oferece nova legitimação à aplicação abrangente e geral do direito na disciplina da administração pública e permite um controle mais efetivo da competência discricionária dos agentes públicos.

Alguns ainda insistem em fazer uma distinção entre a qualidade dos serviços oferecidos pelos entes privados e pelos entes públicos, mas no mundo atual é impossível aceitar esse posicionamento, uma vez que a mesma otimização ou obtenção da excelência no desempenho da atividade, continua a ser valor tanto no setor privado como no público.

Pode ser esse o papel do princípio da eficiência: revigorar o movimento de atualização do direito público, para mantê-lo dominante no Estado Democrático e Social, exigindo que este último cumpra efetivamente a tarefa de oferecer utilidades concretas ao cidadão, conjugando equidade e eficiência. Busca-se o equilíbrio entre os interesses fundamentais tutelados pelo direito administrativo, evitando tanto a prepotência quanto à impotência do Estado. O cidadão tem agora o direito subjetivo à eficiência administrativa, podendo recorrer ao Judiciário para fazer prevalecer o seu direito.

Eficiência tem o selo da boa qualidade e, com isso, a sociedade pode cobrar a efetividade de direitos relativos aos serviços sociais que lhe são prestados: saúde, educação, moradia, renda regular, lazer, segurança, transporte entre outros. O Estado tem agora que garantir meios para atender adequadamente a estas necessidades, com enfrentamento permanente das questões sócio-econômicas, assegurando desenvolvimento sustentável setorizado e qualidade de vida ao cidadão.

O cidadão tem o direito de questionar a qualidade das obras e atividades públicas, exercidas diretamente pelo Estado ou por ente terceirizado. O Judiciário tem o dever de zelar pelo direito de todos que a ele forem para cobrar boa qualidade.

Se os administradores observarem a aplicação do princípio da eficiência, e os cidadãos cobrarem a sua aplicação, até mesmo via judiciário, abrir-se-á um novo horizonte, mais nítido, acarretando o retorno do respeito e da credibilidade pública na administração. Num momento em que o princípio da eficiência surge como vinculador de toda atividade administrativa e, portanto, passível de aferição pelo controle jurisdicional dos atos administrativos, a sua positivação constitucional justifica-se como instrumento de grande valia na busca pela qualidade na prestação dos serviços. A eficiência deve ser a mola propulsora dos atos de todo administrador público.

Podemos polemizar, questionando se o princípio da eficiência é novo ou antigo, se é uma exigência inerente ao Estado Social de Direito ou se foi introduzido artificialmente no ordenamento jurídico pela emenda 19/98. Podemos discutir se essa exigência de eficiência produzirá ou não efeitos concretos imediatos ou, ain-

da, se sua compreensão deve ser diferenciada em relação aos conteúdos que lhes são dados por outras disciplinas no rol das ciências humanas. Não podemos, porém, negar, recusar em qualquer caso a positividade, a operatividade e a validade jurídica do princípio da eficiência sob o argumento de que o seu conceito tradicionalmente desenvolvido pela Sociologia e pelas Ciências Econômicas fica como palavra morta no texto constitucional, destituída de significado concreto.

Que a palavra “eficiência”, inserida na Constituição, não seja letra morta, seja, sim, um instrumento que sensibilize efetivamente os titulares da administração pública, que leve nossos tribunais a enfrentar os conflitos entre a administração pública e o administrado quando diante do argumento eficiência administrativa.

A eficiência deve ser o valor a ser buscado constantemente pela Administração Pública, objetivando a qualidade e a rapidez nos seus serviços prestados ao cidadão. Da mesma forma, ao Poder Judiciário cabe aferir o cumprimento dessa mesma eficiência e ao Ministério Público, com base na sua função constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, cabe promover as medidas necessárias, judiciais e extrajudicialmente, de modo a efetividade deste princípio constitucional.

Quero crer que o princípio da eficiência se tornará um poderoso instrumento jurídico na busca de qualidade, celeridade, rapidez e efetividade na prestação do serviço público. Que ele se converta em instrumento legal hábil a favor do cidadão brasileiro, tão sofrido e à mercê dos maus serviços públicos. Que seja muito difundido e utilizado e que cumpra o seu papel: colaborar para melhoria e qualidade de vida do nosso cidadão.

## BIBLIOGRAFIA

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. **Manual da monografia jurídica**. São Paulo. Saraiva.

Constituição Federal. Editora Revista dos Tribunais. 7ª ed. Atualizada até 31.12.2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 19ª ed. São Paulo, SP. Malheiros Editores Ltda.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 2ª ed. Belo Horizonte. Del Rey, 1999.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública: agentes públicos, discricionariedade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e do controle do poder judiciário**. São Paulo. Ed. Atlas, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo. Atlas, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 3ª ed.

rev. e atual. Rio de Janeiro. Lúmen Júris, 1999.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo. Editora RT, 2001.

MUKAI, Toshio. **Direito administrativo sistematizado**. São Paulo. Saraiva, 1999.

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. **Comentários à reforma administrativa**. São Paulo. Editora RT, 1998.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor**. 2ª ed. Brasília. Editora Brasília Jurídica, 1998.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo. Malheiros, 1994.

DE PLACIDO E SILVA. **Vocabulário Jurídico**, Vol.III, Forense.

ESPÍNDOLA, Rui Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. São Paulo. RT, 1998.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4ª ed. São Paulo. Saraiva, 1995.

CABRAL, Plínio. **Princípios de direito**. São Paulo. Editora HARBRA Ltda.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. São Paulo. Atlas, 1999.

MORAIS, Alexandre de. **Reforma administrativa: emenda constitucional nº 19/98**. 2ª ed. São Paulo. Atlas, 1999.

REVISTA INTERESSE PÚBLICO. Ano 2, vol. II, Ed. Nota Dez, nº 7, julho/setembro de 2000. São Paulo.

TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo. 1975.

HARGER, Marcelo. **Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência**. Boletim de Direito administrativo. Ed. Nota Dez, dezembro de 1999. São Paulo.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1980.

BORGES, José Souto Maior. **Lei complementar tributária**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1975.

Diário da Justiça, Seção I, 18 de outubro de 1993 – STJ – 1ª T. – RMS n.628-0/RS Rel. Min. Milton Luiz Pereira.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio da eficiência**. Página jurídica <http://órbita.starmedia.com/~jurifran>. 18/03/02.

CONSTITUIÇÕES ESTRANGEIRAS. Brasília: Senado Federal. 1987.

PINHEIRO, Michel. **O princípio da eficiência na administração pública e o cidadão**. [webmaster@direito.adv.br](mailto:webmaster@direito.adv.br). 18/03/02.

NÓBREGA, Aiyton Rocha da. **O princípio constitucional da eficiência.** [webmaster@direito.adv.br](mailto:webmaster@direito.adv.br). 18/03/02.

FRANÇA, Wladimir da Rocha. **Eficiência administrativa na Constituição Federal.** <http://www.jus.com.br/> Capturado em 18/03/02.

JUNIOR, Jenz Prochnow. **Princípio da eficiência e sua repercussão na Administração Pública.** [www.mt.trfl.gov.br/judice](http://www.mt.trfl.gov.br/judice). 18/03/02.

MACHADO, Rosiane Ferreira. **Princípio da eficiência (Emenda Constitucional nº 19/98).** <http://www.direito.com.br/Doutrina>. 18/03/02.

WERNECK, Augusto. **A Emenda Constitucional 19/98. Considerações acerca do princípio da eficiência da administração pública. O princípio da eficiência e a Procuradoria Geral do Estado.** <http://www.proamhabitacional.com.br>. 21/04/02.

INÁCIO, Aparecido e BARBOSA, Esnel Cunha. **A reforma administrativa do governo federal e seus efeitos (desastrosos) para os servidores públicos.** <http://www.jus.com.doutrina/texto> 20/09/02.

PESSOA, Robertônio dos Santos. **Princípio da eficiência e controle dos atos discricionários.** <http://jus.com.br/doutrina/texto>. Capturado 27/03/02.

BUENO, Júlio César Carmo e Ricardo de. **Manual para o futuro presidente da República.** <http://www.jus.com.br/doutrina/texto>. Capturado em 16/05/02.

MODESTO, Paulo. **Princípio da eficiência e Estado social democrático.** <http://www.direitopublico.com.br>. Capturado em 18/03/02.

Mensagem ao Congresso Nacional 1995 – Parte II Diretrizes de ação de governo. <http://www.gov.com.br>. Capturado em 15/07/02.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social.** Trad. Antonio de Pádua Danesi. 3ª ed., Martins Fontes, 1966, São Paulo.