



**Fundação Educacional do Município de Assis
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis
Campus "José Santilli Sobrinho"**

PRISCILA ESTEVES CONCEIÇÃO

O Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública

Bacharel em Direito

**ASSIS
2010**

PRISCILA ESTEVES CONCEIÇÃO

O Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública

Monografia apresentada ao Departamento do curso de Direito do IMESA (Instituto Municipal de Ensino Superior) e à Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA, como requisito para a conclusão de curso, sob a Orientação específica do Prof. Ms. Eduardo Augusto Vella Gonçalves e Orientação Geral do Prof. Dr. Rubens Galdino da Silva.

**FEMA – FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE ASSIS
ASSIS
2010**

FICHA CATALOGRÁFICA

CONCEIÇÃO, Priscila Esteves

O Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública/Priscila Esteves
Conceição; Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA - Assis, 2010.
80p.

Orientador: Eduardo Augusto Vella Gonçalves

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) – Instituto Municipal de Ensino Superior de
Assis

1.princípios constitucionais. 2. Eficiência

CDD: 340

Biblioteca da FEMA

Priscila Esteves Conceição

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis como requisito do Curso de Graduação analisado pela seguinte comissão examinadora

Orientador: Ms. Eduardo Augusto Vella Gonçalves_____

Examinador: Ms. Edson Fernando Pícolo de Oliveira_____

ASSIS
2010

Dedicatória

Dedico o presente trabalho a todos aqueles que fazem parte de minha vida, especialmente aos amigos e colegas de faculdade, professores da Fema e à minha família.

Agradecimentos

Agradeço em primeiro lugar a Deus por estar ao meu lado em todos os minutos, dando-me saúde e sabedoria para trabalhar e estudar. Agradeço também às pessoas que fazem parte da minha vida, em especial aos meus pais Aparecida e Amador, que me apóiam em todos os momentos, bem como a minha querida irmã Simone que despertou em mim o amor pelo Direito. Agradeço ainda aos meus amigos e colegas de faculdade, sem os quais este caminho certamente seria mais árduo. Agradeço também aos meus colegas de trabalho da 3ª Vara Cível de Assis que muito me ensinam até hoje e com os quais passo grande parte de meu dia. Agradeço finalmente aos professores da Fema, pelos grandes ensinamentos e em especial ao meu orientador Eduardo Augusto Vella e ao professor Rubens Galdino da Silva pela especial ajuda neste trabalho realizado.

Sumário

Introdução.....	10
I - Distinção entre princípios e regras.....	12
II - A importância do artigo 37 na Constituição Federal e a inserção do princípio da eficiência com a emenda constitucional nº 19/98.....	19
III - Distinção entre eficácia e eficiência à luz da Administração Pública moderna.....	32
Conclusão.....	39
Referências.....	41

Resumo

O presente trabalho pretende abordar o princípio constitucional da eficiência na Administração Pública, acrescido em nosso ordenamento jurídico por meio da emenda constitucional n° 19/98. A melhoria da prestação dos serviços públicos, em nossa visão, é um tema relevante que precisa, a cada dia, ser lapidado. O objetivo deste trabalho é, portanto, analisar a efetividade da aplicação de tal princípio, o qual foi inserido expressamente pelo legislador constituinte com a finalidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos no Brasil, objetivando, na realidade, os resultados da ação do administrador e servidor públicos, ou seja, sua eficácia. Para tanto, em um primeiro momento, abordaremos a distinção jurídica entre regras e princípios. Em seguida, analisaremos a importância do artigo 37 na Constituição Federal, bem como a inserção do princípio da eficiência com a emenda constitucional n° 19/98. Por fim, buscaremos fazer uma distinção entre os conceitos de eficácia e eficiência à luz da Administração Pública moderna.

Palavras-chave

Administração Pública – princípios – eficiência - eficácia

Abstract

The present work intends to approach the constitutional principle of the efficiency in the Public Administration, increased in our legal system by means of constitutional emendation n ° 19/98. Improvement of the installment of the public services, in our vision, it is an excellent subject that it needs, to each day, stoned being. The objective of this work is, therefore, to analyze effectiveness of the appltion of such principle, which was inserted express for the constituent legislator with the purpose to improve the quality of the public services in Brazil, objectifying, in the reality, the results of the action of the public administrator and server, that is, its effectiveness. For in such a way, at a first moment, we will approach the legal distinction between rules and principles. In followed, we will analyze the importance of article 37 in the Federal Constitution, well as the insertion of the beginning of the efficiency with constitutional emendation n ° 19/98. Finally, we will search to make a distinction enters the concepts of effectiveness and efficiency to the light of the modern Public Administration.

Keywords

Public administration - principles - efficiency - effectiveness

Introdução

Os serviços públicos sempre foram alvo de inúmeras críticas por parte de seus usuários. Isto porque a imagem da Administração Pública por muitos anos esteve relacionada a um conceito de burocratização que impedia a agilidade no cumprimento de metas estabelecidas pelo próprio administrador, que, ao se deparar com normas, regimentos e circulares deviam segui-los à risca, sob pena de perder o cargo. Por outro lado, o usuário de serviço público se deparava com uma Administração Pública atravancada, em que os próprios funcionários públicos se acostumaram com a lentidão inerente à burocracia.

O presente trabalho visa, portanto, focar o princípio da eficiência na Administração Pública enfatizando a efetividade da aplicação de tal princípio e aspectos como a satisfação do usuário e a excelência na prestação de seus serviços. Visa também esclarecer alguns pontos sobre a eficácia e a eficiência na Administração Pública, conceitos semelhantes ao simples olhar de alguns, porém, na realidade, totalmente distintos.

O primeiro capítulo é destinado à compreensão da distinção entre princípios e regras, de modo a verificar a natureza dos princípios.

No segundo capítulo buscou-se estabelecer um panorama acerca da importância do artigo 37 na Constituição Federal e a inserção do princípio da eficiência com a emenda constitucional nº 19/98. Também se aludiu brevemente às várias fases por que passou a Administração Pública, compreendendo a administração patrimonialista, a administração burocrática até a chamada administração gerencial.

O terceiro capítulo foi reservado às considerações acerca da distinção entre os conceitos de eficácia e eficiência à luz da Administração Pública moderna, no qual se buscou, por meio da definição de alguns estudiosos da Administração sobre o assunto, deixar clara a diferenciação entre os dois conceitos.

Em suma, o objetivo deste trabalho é demonstrar a importância do princípio da eficiência na Administração Pública, sendo, a nosso ver de grande relevância tal tema, uma vez que a relação entre a administração pública e o usuário dos serviços públicos, só se justifica quando é atingida uma finalidade maior, qual seja: a finalidade pública.

I - Distinção entre princípios e regras

A diferenciação entre princípios e regras faz-se de suma importância para o estudo do princípio da eficiência neste trabalho. Isto porque, embora o direito seja regido principalmente pela lei positivada, a abordagem dos princípios vem sendo cada vez mais adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

A Lei de Introdução ao Código Civil, em seu artigo 4º consagrou o uso dos princípios gerais do direito nos casos de omissão da lei. Assim, deve o juiz decidir o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito, quando aquela for omissa.

Nota-se, entretanto, que os princípios regem não só os casos de omissão, mas podem ser encontrados em toda a legislação, uma vez que do princípio decorrem muitas leis infraconstitucionais, além de permear a própria Constituição Federal em inúmeros artigos.

Neste sentido, faz-se necessário uma breve distinção entre regras e princípios, segundo alguns autores. Antes, porém, cabe considerar que, tanto as regras como os princípios possuem caráter normativo, como bem anota Walter Claudius Rothenburg em sua obra *Princípios Constitucionais*:

Antes de adentrar a discussão acerca da autonomia conceptual dos princípios, com detença em suas particularidades e distinções para com as demais normas jurídicas, mister se faz render homenagem ao muito que todos – princípios e regras – têm em comum, é dizer, do caráter normativo de ambos, a fazê-los espécies filiais de um mesmo gênero: a norma jurídica. “Tanto as regras como os princípios são normas porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados com a ajuda das expressões deônticas básicas do mandamento, da permissão e da proibição. Os princípios,

tal como as regras, são razões para juízos concretos de dever ser, ainda quando sejam razões de um tipo muito diferente. A distinção entre regras e princípios é pois, uma distinção entre dois tipos de normas.” (Robert Alexy 1993:83; também Lorenzetti 1998:286). Jorge Miranda (1988:198) traduz na própria designação essa matriz comum, ao referir-se a “normas-princípios” e “normas-disposições”. Sobre essa identidade básica é que se vão traçar diferenças, a respeito da diversa feição normativa que cada qual apresenta, justificando uma natureza peculiar tanto aos princípios quanto às regras, mas que não deve ocultar o que lhes é igual em essência.”¹

Ruy Samuel Espíndola, em seu livro *Conceito de Princípios Constitucionais* aponta as principais distinções entre princípio e regra. Salienta que:

“A primeira acentuação distintiva entre princípios e regras, de valor teórico reconhecido, proposta por Boulanger, atentou para o predicado de generalidades dessas duas espécies de normas: “...a generalidade da regra jurídica não se deve entender da mesma maneira que a generalidade de um princípio”. Ele demonstrou “...que a regra é geral porque estabelecida para um número indeterminado de atos ou fatos. Isso não obstante, ela é especial na medida em que regula senão tais atos ou tais fatos: é editada para ser aplicada a uma situação jurídica determinada. Já o princípio é geral porque comporta uma série indefinida de aplicações”.²

Verifica-se, num primeiro momento, que a regra, embora deva ser dirigida a todos, é aplicada a um ato ou fato determinado. Seu alcance, desta forma, é limitado, necessitando, portanto de um caso concreto. O princípio, por sua vez, pode ser aplicado a inúmeras situações, sendo irrestrito.

Outra distinção mencionada pelo autor diz respeito à aplicação das regras e princípios:

Mais tarde, Dworkin em *Taking Rights Seriously*, estabeleceu mais dois critérios, baseados em duas idéias: a primeira, a do *tudo ou nada*, e a segunda, a do *peso* ou da *importância*.

Pelo primeiro, “as regras jurídicas são aplicáveis por completo ou não são, de modo absoluto, aplicáveis. Trata-se de um *tudo ou nada*. Desde que os pressupostos de fato aos quais a regra se refira (...) se verifiquem, em uma situação concreta, e sendo ela válida, em qualquer caso há de ser aplicada. Já os princípios jurídicos atuam de

¹ Rothenburg, Walter Claudius. *Princípios Constitucionais*. Segunda Tiragem (com acréscimos). Porto Alegre: 2003.

² Espíndola, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. 1. ed, 2 tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 64

modo diverso: mesmo aqueles que mais se assemelham às regras não se aplicam automática e necessariamente quando as condições previstas como suficientes para sua aplicação se manifestam. O segundo critério, decorrente do primeiro, acentua "... que os princípios possuem uma dimensão que não é própria das regras jurídicas: a *dimensão do peso ou importância*. Assim, quando se entrecruzam vários princípios, quem há de resolver o conflito deve levar em conta o peso relativo de cada um deles (...). As regras não possuem tal dimensão. Não podemos afirmar que uma delas, no interior do sistema normativo, é mais importante do que outra, de modo que, no caso de conflito entre ambas, deva prevalecer uma em virtude do seu peso maior. Se duas regras entram em conflito, uma delas não é válida.”³

Nota-se que na aplicação dos princípios, um não se sobrepõe ao outro, sendo perfeitamente possível a coexistência de mais de um princípio, ponderando-se em caso de conflito, o peso ou importância de cada um.

Já nas regras, o que se tem é a invalidação jurídica quando uma vai de encontro à outra, não sendo possível a coexistência de regras teoricamente incompatíveis entre si. Neste sentido, quando uma regra passa a contrariar outra anteriormente em vigência tem-se o fenômeno da revogação, tácita ou expressa.

Analisando o panorama da evolução da distinção entre regras e princípios em seu livro *Teoria dos Princípios*, Umberto Ávila anota que vários são os autores que propuseram definições para as espécies normativas, sendo que algumas tiveram grande repercussão doutrinária. Vejamos os posicionamentos de alguns estudiosos, segundo tal autor, a começar por Josef Esser:

Para Josef Esser, princípios são aquelas normas que estabelecem fundamentos para que determinado mandamento seja encontrado. Mais do que uma distinção baseada no grau de abstração da prescrição normativa, a diferença entre os princípios e as regras seria uma distinção qualitativa. O critério distintivo dos princípios em relação às regras, seria, portanto, a função de fundamento normativo para a tomada de decisão⁴.

Explicando o pensamento de outro autor, Karl Larex, Umberto Ávila assinala:

³ Idem. p. 64-65

⁴ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.35.

Seguindo o mesmo caminho, Karl Larez define os princípios como normas de grande relevância para o ordenamento jurídico, na medida em que estabelecem fundamentos normativos para a interpretação e aplicação do Direito, deles decorrendo, direta e indiretamente, normas de comportamento. Para esse autor, os princípios seriam pensamentos diretivos de uma regulação jurídica existente ou possível, mas que ainda não são regras suscetíveis de aplicação, na medida em que lhes falta o caráter formal de proposições jurídicas, isto é, a conexão entre uma hipótese de incidência e uma consequência jurídica. Daí por que os princípios indicariam somente a direção em que está situada a regra a ser encontrada, como que determinando um primeiro passo direcionador de outros passos a obtenção da regra (...)⁵

Mais adiante faz algumas considerações sobre o posicionamento de outro autor acerca desta diferenciação entre regras e princípios:

Para Canaris duas características afastariam os princípios das regras. Em primeiro lugar, o conteúdo axiológico: os princípios, ao contrário das regras, possuiriam um conteúdo axiológico explícito e careceriam, por isso, de regras para sua concretização. Em segundo lugar, há o modo de interação com outras normas: os princípios, ao contrário das regras, receberiam seu conteúdo de sentido somente por meio de um processo dialético de complementação e limitação. Acrescenta-se, pois, novos elementos aos critérios distintivos antes mencionados, na medida em que se qualifica como axiológica a fundamentação exercida pelos princípios e se predica como distintivo seu modo de interação.⁶

Sobre o posicionamento de Dworkin, Umberto Ávila o define da seguinte maneira:

[...] Para ele, as regras são aplicadas ao modo *tudo ou nada* (*all-or-nothing*), no sentido de que, se a hipótese de incidência de uma regra é preenchida, ou é a regra válida e a consequência normativa deve ser aceita, ou ela não é considerada válida. No caso de colisão entre regras, uma delas deve ser considerada inválida. Os princípios, ao contrário, não determinam absolutamente a decisão,

⁵ Idem. p. 35-36

⁶ Idem. p. 36

mas somente contêm fundamentos, os quais devem ser conjugados com outros fundamentos provenientes de outros princípios. Daí a afirmação de que os princípios, ao contrário das regras, possuem uma dimensão de peso (*dimension of weight*), demonstrável na hipótese de colisão entre os princípios, caso em que o princípio com peso relativo maior se sobrepõe ao outro, sem que este perca a sua validade. Nessa direção, a distinção elaborada por Dworkin não consiste numa distinção de grau, mas numa diferenciação quanto à estrutura lógica, baseada em critérios classificatórios, em vez de comparativos, como afirma Robert Alexy. [...] ⁷

Por fim, o autor esclarece o posicionamento de Robert Alexy acerca da diferenciação entre normas e princípios, principalmente no que tange à colisão:

[...]Alexy, partindo das considerações de Dworkin, precisou ainda mais o conceito de princípios. Para ele, os princípios jurídicos consistem apenas em uma espécie de normas jurídicas por meio da qual são estabelecidos deveres de otimização aplicáveis em vários graus, segundo as possibilidades normativas e fáticas. Com base na jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão, Alexy demonstra a relação de tensão ocorrente no caso de colisão entre os princípios: nesse caso, a solução não se resolve com a determinação imediata da prevalência de um princípio sobre o outro, mas é estabelecida em função da ponderação entre os princípios colidentes, em função da qual um deles, em determinadas circunstâncias concretas, recebe a prevalência. Os princípios, portanto, possuem apenas uma dimensão de peso e não determinam as conseqüências normativas de forma direta, ao contrário das regras. É só a aplicação dos princípios diante dos casos concretos que os concretiza mediante regras de colisão [...] ⁸

Comparando os autores Robert Alexy e Dworkin, Humberto Ávila acrescenta:

A distinção entre princípios e regras – segundo Alexy – não pode ser baseada no modo *tudo ou nada* de aplicação proposto por Dworkin, mas deve resumir-se, sobretudo, a dois fatores: *diferença quanto à colisão*, na medida em que os princípios colidentes apenas têm sua realização normativa limitada reciprocamente, ao contrário das regras, cuja colisão é solucionada com a declaração de

⁷ Idem. p. 36-37

⁸ Idem. p. 37

invalidade de uma delas ou com a abertura de uma exceção que exclua a antinomia; diferença quanto à obrigação que instituem, já que as regras instituem obrigações absolutas, não superadas por normas contrapostas, enquanto os princípios instituem obrigações *prima facie*, na medida em que podem ser superadas ou derogadas em função dos outros princípios colidentes.⁹

Como se observa, são várias as distinções entre princípios e regras, embora ambos sejam classificados como normas jurídicas.

No que concerne à classificação dos princípios constitucionais, cabe salientar a posição de Luis Roberto Barroso, o qual os classifica de acordo com o grau de importância e abrangência, conforme bem explica Walter Claudius Rothenburg em sua obra *Princípios Constitucionais*:

Luis Roberto Barroso (1991:26 e s.), tomando a Constituição brasileira de 1988 e levando em conta o grau de importância e abrangência dos princípios, triparte-os em :

- *princípios fundamentais* (“que contêm as decisões políticas estruturais do estado”): o republicano (Constituição brasileira, artigo 1º, *caput*), o federativa (artigo 1º, *caput*), o da separação dos Poderes (artigo 2º), o presidencialista (artigo 76) e o da livre iniciativa (artigo 1º, IV);

- *princípios constitucionais gerais* (desdobramentos menos abstratos dos princípios fundamentais, equivalendo aos “princípios-garantia” de Canotilho): o da legalidade (artigo 5º, II), o da isonomia (artigo 5º *caput* e I), o da autonomia estadual e municipal (artigo 18), o do acesso ao Judiciário (artigo 5º, XXXV), o da irretroatividade das leis (artigo 5º, XXXVI), o do juiz natural (artigo 5º XXXVII e LIII) e o do devido processo legal (artigo 5º, LIV);

- *princípios setoriais* ou *especiais* (“presidem um específico conjunto de normas afetas a um determinado tema, capítulo ou título da Constituição... Por vezes são mero detalhamento dos princípios gerais, como os princípios da legalidade tributária ou da legalidade penal. Outras vezes são autônomos, como o princípio da anterioridade em matéria tributária ou o do concurso público em matéria de administração pública”): relativos à Administração pública (o da legalidade administrativa, o da impessoalidade, o da moralidade e o da publicidade – artigo 37, *caput*; [...])¹⁰

⁹ Idem. p.38

¹⁰ ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios Constitucionais. Segunda Tiragem (com acréscimos)*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 69.

Verifica-se que os princípios relacionados à Administração Pública são denominados *princípios setoriais* ou *especiais*. Embora não acima mencionado, haja vista que a obra citada é datada de 1991, sendo, portanto, anterior à emenda que consagrou a inserção do princípio da eficiência no rol dos princípios administrativos constitucionais, este constitui atualmente uma das mais importantes normas de direito público, uma vez que, juntamente com os demais princípios, dita normas de conduta a serem praticadas pelo agente ou administrador público em suas relações administrativas.

II - A importância do artigo 37 na Constituição Federal e a inserção do princípio da eficiência com a emenda constitucional nº 19/98.

A expressão Administração Pública é definida por alguns autores em sentido amplo e, por outros em sentido estrito. Maria Sylvia Zanella Di Pietro anota que existem dois sentidos em que se utiliza tal expressão, sendo um o sentido subjetivo, formal ou orgânico, o qual, “designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas, jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa”¹¹ e o outro, em sentido objetivo, material ou funcional, “designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; neste sentido a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.”¹²

A Administração Pública compreende, desta forma, todo o aparato do Estado para a consecução de seus objetivos na esfera social e, como tal, deve sempre atuar de forma a respeitar os princípios previstos na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, quais sejam: os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Verifica-se, assim, a importância do artigo 37 da Constituição Federal, o qual elenca os princípios que regem a Administração Pública, seja em sentido amplo, seja em sentido estrito. Ademais, ao expressar claramente os princípios neste artigo 37, o legislador procurou certamente estabelecer parâmetros para a Administração Pública, ou seja, todo aquele que exerce o poder público deverá basear-se em tais princípios ao praticar atos e atividades administrativas.

Cumprir esclarecer, no entanto, que existem outros princípios além daqueles elencados no artigo 37 da Constituição Federal, os quais, explícita ou implicitamente estão previstos em legislações

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.p. 54.

¹² Idem. p. 54

infraconstitucionais ou mesmo na própria Carta Magna, dos quais podemos citar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação, finalidade e supremacia do interesse público. Neste sentido, Hely Lopes Meirelles, fazendo menção à lei 9784/99, a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, assinala que “... tal norma, muito embora de natureza federal, tem verdadeiro conteúdo de normas gerais de atividade administrativa, não só da União, mas também dos Estados e Municípios...”¹³

Embora existam outros princípios conforme acima citados, é inegável a relevância de estarem expressamente elencados, os princípios da Administração Pública no artigo 37 do Diploma Constitucional. Isso porque, uma vez expressamente definidos na Constituição Federal, qualquer norma infraconstitucional que venha a ferir tais princípios padecerão do vício da inconstitucionalidade, podendo sofrer limitações por meio do controle difuso ou concentrado de constitucionalidade. Daí a relevância de se estarem expressos tais princípios.

Com efeito, o administrador público que deles se afastar, ao praticar atos administrativos, poderá sofrer conseqüências administrativas e penais. A lei n° 8429/92, a chamada lei de improbidade administrativa, em seu artigo 11 estabelece como ato de improbidade administrativa ferir princípios administrativos, impondo sanções àqueles que cometem atos que atentem contra os princípios da administração pública, violando, entre outros, os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Dentre eles, o princípio da eficiência, acrescentado em nossa Carta Magna por meio da Emenda Constitucional n° 19/98 constitui atualmente um dos pilares da Administração Pública e apresenta-se como de fundamental importância, uma vez que o legislador colocou-o no mesmo patamar dos demais princípios constitucionais, demonstrando uma preocupação maior com a qualidade dos serviços públicos. A inserção deste princípio na Constituição Federal indica, outrossim, que o dever de eficiência, o qual mostrava-se implícito, passou a possuir uma relevância maior, o que não significa, entretanto, que antes da emenda não era exigido. Ocorre

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27ª ed. atualizada. São Paulo, Malheiros Editores, 2002 . p. 86

que, com sua inclusão, ficou demonstrado que, qualquer conduta administrativa que fosse de encontro a tal princípio estaria ferindo uma norma constitucional.

Ademais, passou-se a ter uma preocupação maior com os resultados advindos da prática de atos administrativos. Isto porque, não basta que a Administração Pública atue dentro da legalidade e atenda aos demais princípios de impessoalidade, moralidade e publicidade. A busca pela excelência e qualidade na prestação de serviços requer que o administrador seja, sobretudo, eficiente. Tal exigência abrange não só o administrador público em si, o qual deve apresentar uma melhor qualidade em sua gestão, mas também os servidores públicos em geral, os quais devem desempenhar suas funções da melhor maneira possível.

Alexandre de Moraes, em sua obra *Reforma Administrativa*, denomina o princípio da eficiência como 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-se maior rentabilidade social.¹⁴

Acrescenta o renomado autor que

não se trata de consagração da tecnocracia, mas, muito pelo contrário, o *princípio da eficiência* dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.¹⁵

Nota-se que o requisito da finalidade, o qual preceitua que toda a ação do Estado deve dirigir-se a um fim público, está intrinsecamente relacionado ao princípio da eficiência, uma vez que, sem a aplicação de tal princípio, o administrador não atinge por completo a finalidade pública. Em

¹⁴ MORAES, Alexandre. *Reforma Administrativa. Emenda Constitucional n° 19/98*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. Série fundamentos jurídicos. p. 32.

¹⁵ Idem. p. 32

outras palavras, para se atingir o fim público deve o administrador praticar os atos de modo a não afastar-se do interesse público. Ora, atualmente uma boa administração requer também os melhores resultados, de modo a satisfazer o interesse dos usuários dos serviços públicos, ou seja, os interesses da própria população.

Quanto à relação do princípio da eficiência com o princípio constitucional da legalidade, a autora Maria Sylvia Zanella di Pietro, citando o autor Jesus Leguina Villa(1995:637), escreve:

Lembramos, então, o ensinamento de Jesus Leguina Villa (1995:637) a respeito dessa oposição entre os dois princípios quando autor afirma: “Não há dúvida de que a eficácia 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 dos interesses gerais. Entretanto, a eficácia que a Constituição exige da administração não deve se 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.”¹⁶

Desta forma verifica-se, em relação ao princípio da legalidade, que a atuação do agente público deve estar sempre amparada em lei, não se justificando a eficiência por meio de condutas ilegais do servidor ou administrador público. Ademais, a autora é contundente ao 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”¹⁷.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005. p.84.

¹⁷ Idem. p. 84

Neste sentido, verifica-se que a Administração Pública baseia-se no princípio da legalidade estrita, devendo realizar somente o que está previsto em lei. Assim, não pode, o administrador ou agente público, a pretexto de ser eficiente, ultrapassar os limites previstos para sua atuação dentro da legalidade. Como acima foi dito, o princípio da eficiência é acrescido aos demais, não podendo basear-se em condutas realizadas ao livre arbítrio do administrador ou servidor público.

Vale ressaltar, ainda nesta esteira de raciocínio, que mesmo nos atos discricionários, em que há certa margem de atuação do administrador, o qual pode valer-se da conveniência e oportunidade na prática dos atos, estes também sofrerão restrições quando, por qualquer motivo padecerem do vício da ilegalidade. Em tal caso, cabe ao Poder Judiciário anular o ato que esconda sob o rótulo de “mérito administrativo” qualquer ilegalidade.

O dever de eficiência, segundo Hely Lopes Meirelles,

é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições 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”¹⁸

Anota ainda, o renomado autor, que:

a eficiência funcional é pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função, como a perfeição do trabalho e a sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o que se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos, e aperfeiçoa-se o pessoal através de seleção e treinamento. Assim a verificação da eficiência atinge os aspectos **quantitativo e qualificativo** (grifo nosso) do serviço para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional, e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica.¹⁹

Observa-se que, mais que um princípio a eficiência é considerada pela doutrina um *dever* do agente público. Tal dever se consubstancia não só nas ações do administrador público, o qual

¹⁸MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 69

¹⁹ Idem. p. 69

deve velar por uma “boa administração” mas também pela conduta do agente público, que deve exercer suas funções com rendimento e aperfeiçoamento funcional. Verificamos aqui, duas vertentes para o princípio da eficiência: uma que se reflete na maneira de bem administrar e outra, que concretiza o bom desempenho funcional, ambas de suma importância para o Direito Administrativo.

Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece 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; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o objetivo de alcançar melhores resultados na prestação do serviço público.²⁰

A autora acrescenta ainda que:

Trata-se de idéia muito presente entre os objetivos da Reforma do Estado. No Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado em 1995, expressamente se afirma que “reformular o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o 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, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não estatais – *operem muito eficientemente*”.

É com esse objetivo que estão sendo idealizados institutos, como os contratos de gestão, as agências autônomas, as organizações sociais e tantas inovações com que se depara o administrador a todo o momento.²¹

O princípio da eficiência, como esclarecido, decorre da verdadeira intenção do legislador em reverter a situação do serviço público, o qual encontrava-se atravancado e burocratizado.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 84.

²¹ Idem. p. 84.

Para tanto, a inserção do princípio da eficiência no caput do artigo 37 da Constituição Federal denota uma preocupação com a gestão estratégica dos serviços públicos, consubstanciando um ideal de celeridade, qualidade, eficácia, enfim, busca pelo bem comum. O administrador público deverá primar pela boa administração priorizando aspectos de desburocratização do serviço, de modo que melhor atenda às finalidades da população, do mesmo modo que o servidor público incumbido de suas funções deverá agir de forma a prestar um serviço de qualidade aos seus usuários.

O princípio da eficiência, embora somente explicitado com a emenda constitucional 19/98 encontra raízes nas reformas administrativas anteriormente implementadas pelo Estado. Em sua obra *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Luiz Carlos Bresser Pereira, esclarece que:

No Brasil, a idéia de uma administração pública gerencial é antiga. Começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, e estava na origem da segunda reforma, ocorrida em 1967. Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação do Departamento Administrativo do Serviço (Dasp.). A criação do Dasp representou não só a primeira reforma administrativa no país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Contudo, já em 1938 temos um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia então a idéia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central. [...] ²²

Pode-se dizer que a Administração Pública passou por várias fases a que historicamente denomina-se: administração patrimonialista, administração burocrática e administração gerencial.

Luiz Carlos Bresser Pereira anota que

²² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. P. 243

A administração pública burocrática foi adotada em substituição à administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas e na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração, o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-ia incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgiram no século XIX [...] Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não só da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surgiu então a administração burocrática moderna, racional-legal.²³

Em seguida, surgiu um novo modelo de administração, a chamada administração pública burocrática:

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto, o pressuposto de eficiência em que se baseava não se mostrou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.²⁴

Percebeu-se então que o modelo de administração pública burocrática adotado também não era suficiente para atender às expectativas dos cidadãos. A administração Pública burocrática se caracterizava pela criação de controles sobre a atuação dos agentes, o que, conseqüentemente, tornava suas condutas cada vez mais “engessadas”.

Após a administração pública burocrática surge a chamada administração pública gerencial, decorrente de uma maior preocupação com a própria eficiência dos serviços.

Luiz Carlos Bresser Pereira, assinala que

Após a II Guerra Mundial houve uma reafirmação dos valores burocráticos, mas ao mesmo tempo, a influência da administração

²³ Idem. p. 241

²⁴ Idem. p. 241

de empresas começou a se fazer sentir na administração pública. As idéias de descentralização e de flexibilização administrativa ganharam espaço em todos os governos. Entretanto, a reforma da administração pública só ganharia força a partir dos anos 70, quando teve início a crise do Estado, que levaria à crise também sua burocracia. Em conseqüência, nos anos 80 iniciou-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração gerencial.²⁵

Por fim, as tentativas de modificação na Administração Pública do Brasil culminaram em duas reformas: O decreto-lei n° 200/67 e a emenda constitucional n° 19/98.

Segundo Bresser Pereira,

A reforma iniciada pelo Decreto-lei n° 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Colocou-se toda a ênfase na descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O Decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática [...] O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. [...]²⁶

Entretanto, a primeira reforma administrativa, não obteve êxito, como bem assinalado pelo supramencionado autor:

O Decreto-lei n° 200 teve, porém, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, por permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro, por não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que era vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de se desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de

²⁵ Idem. p. 242.

²⁶ Idem. p. 244.

concursos públicos, preferiu contratar escalões superiores da administração através das empresas estatais. Dessa maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-lei nº 200 ficou pela metade e fracassou. [...] ²⁷

A segunda reforma administrativa ocorreu com a denominada emenda constitucional 19/98, a qual, como já mencionado, trouxe em seu bojo o princípio constitucional da eficiência.

Dentre outras inovações, a emenda constitucional 19/98 inseriu no artigo 37 o parágrafo 8º, o qual trata da possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta mediante contrato a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho. Desta forma, trouxe a possibilidade da criação dos chamados contratos de gestão.

Mas sem dúvida a mais importante inovação da emenda constitucional no âmbito da administração pública foi a inserção, no *caput* do art. 37 do princípio da eficiência, o qual, segundo Alexandre de Moraes compõe-se das seguintes características: direcionamento, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade. ²⁸

O direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, decorre de um dos objetivos fundamentais da Constituição Federal, como bem assinala Alexandre de Moraes:

... a Constituição Federal prevê no inciso I, do art. 3, que constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil *promover o bem de todos*, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação. Ressalta-se que, ao legislador ordinário e ao intérprete, em especial às autoridades públicas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e da Instituição do Ministério Público, esse objetivo fundamental deverá servir como *vetor de interpretação*, seja na edição de leis ou atos normativos, seja em suas aplicações. ²⁹

²⁷ Idem. p. 244.

²⁸ MORAES, Alexandre. *Reforma Administrativa. Emenda Constitucional nº 19/98*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. Série fundamentos jurídicos. p. 34.

²⁹ Idem. p. 34.

Outro traço importante apontado pelo autor é a própria imparcialidade:

Imparcialidade: como ressalta Maria Teresa de Melo Ribeiro, “a afirmação do princípio da imparcialidade na Administração Pública surgiu, historicamente, de necessidade, de por um lado, salvaguardar o exercício da função administrativa e, conseqüentemente, a prossecução do interesse público da influência de interesses alheios ao interesse público em concreto prosseguido, qualquer que fosse a sua natureza, e por outro, da interferência indevida, no procedimento administrativo, em especial, na fase decisória, de outros sujeitos ou entidades, exteriores à Administração Pública”, concluindo que a atuação eficiente da administração pública exige atuação imparcial e independente, e imparcialidade.³⁰

A neutralidade e a transparência também emergem como fundamentais ao princípio da eficiência:

Neutralidade: a idéia de eficiência está ligada à neutralidade, no sentido empregado por João Baptista Machado de que “há um outro plano de sentido em que se fala de neutralidade do Estado: o da Justiça (...) Nesse sentido o Estado é *neutro* se, na resolução de qualquer conflito de interesse, assume uma posição valorativa de simultânea e igual consideração de todos os interesses em presença. A neutralidade não impõe aqui ao Estado atitudes de *abstração*, mas mais propriamente atitudes de isenção na valoração de interesses em conflito. O Estado é neutro quando faz vingar a Justiça e estabelece regras de jogo justas.³¹

Quanto à transparência nas atividades dos órgãos e agentes públicos, esta é vista por Alexandre de Moraes como uma necessidade, a qual se encontra dentro da idéia de eficiência formal:

Transparência: dentro da idéia de eficiência formal da administração pública, encontra-se a necessidade de transparência das atividades dos órgãos e agentes públicos. O *princípio da eficiência* da administração pública pretende e combate à ineficiência formal, inclusive com condutas positivas contra a prática de subornos, corrupção e tráfico de influência. Essa transparência no intuito de garantir maior eficiência à administração pública, deve ser observada na indicação, nomeação e manutenção de cargos e funções públicos, exigindo-se a eficiência da prestação

³⁰ Idem. 3. 34.

³¹ Idem. p. 35.

de serviços, e, conseqüentemente, afastando-se qualquer favorecimento ou discriminação.³²

No que tange à participação dos serviços públicos da população, o mesmo autor escreve que

...deverá existir participação e aproximação dos serviços públicos da população dos interessados na gestão efetiva dos serviços administrativos, de acordo com o *princípio da gestão participativa*, como verdadeiro desmembramento do princípio da soberania popular e da democracia representativa, previstos no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal. [...] A EC nº 19/98 trouxe a nova redação do parágrafo 3º, do art. 37, a previsão de que a lei disciplinará as formas de participação do usuários na administração pública direta e indireta.³³

A eficácia, na concepção do autor Alexandre de Moraes é vista como outra relevante característica da eficiência, podendo ser classificada como eficácia material e eficácia formal:

A eficácia material da administração traduz-se no adimplemento de suas competências ordinárias e na execução e no cumprimento dos entes administrativos dos objetivos que lhe são próprios, enquanto a eficácia formal da administração é aquela que se verifica no curso de um procedimento administrativo, ante a obrigatoriedade do impulso ou a resposta do ente administrativo a uma petição formulada por um dos administrados. Assim, deverá a lei, como nos ensina Tomás-Ramón Fernández, conceder à Administração – nos limites casuisticamente permitidos pela Constituição – tanta liberdade quanto necessite para o eficaz cumprimento de suas complexas tarefas.³⁴

A desburocratização é também mais uma característica do princípio da eficiência e se consubstancia no emprego de meios para agilizar o andamento da administração pública:

...uma das características básicas da eficiência é evitar a burocratização da administração pública, no sentido apontado por Canotilho e Moreira de *burocracia administrativa*, considerada como entidade substancial, impessoal e hierarquizada, com interesses próprios, alheios à legitimação democrática, divorciados dos interesses da população, geradora dos vícios imanentes às estruturas burocráticas, como *mentalidade de especialistas*, rotina e

³² Idem. p.35.

³³ Idem. p. 36.

³⁴ Idem. p. 37.

demora na resolução dos assuntos dos cidadãos, compadrio na seleção de pessoal [...] ³⁵

E por fim, a última característica da eficiência segundo Alexandre de Moraes é a busca da qualidade, representada pela otimização dos resultados e satisfação do usuários:

...ressalte-se a definição dada pela Secretaria Geral da Presidência, de que “qualidade de serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção se prestado por 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 [...] ³⁶

³⁵ Idem. p. 38.

³⁶ Idem. p.38.

III - Distinção entre eficácia e eficiência à luz da Administração Pública moderna

Por muitas vezes, confunde-se os conceitos de eficiência e eficácia. Na verdade, ambos os termos possuem significados diferentes, desconhecidos por alguns, que os tratam como sinônimos. Neste sentido faz-se necessário verificar a distinção entre os conceitos de eficiência e eficácia.

Os dicionários brasileiros classificam a eficácia como “qualidade do que é eficaz, que produz efeito, que produz muito, que dá bom resultado”³⁷, enquanto que a eficiência é denominada “ação, força, virtude de produzir efeito; eficácia”.³⁸

Nota-se que eficácia e eficiência, são tidas, gramaticamente como sinônimos. No entanto, estudiosos de Administração descrevem ambos os institutos de forma diferente, sendo que cada qual, no âmbito da gestão administrativa, se apresentam com significados totalmente distintos. Em um artigo escrito por Paulo Krieser, encontramos a seguinte diferenciação entre eficácia e eficiência:

Assim, o propósito da coluna desta semana é explicar e diferenciar os conceitos de eficácia e eficiência.

Eficiência trata de como fazer, não do que fazer. Trata de fazer certo a coisa, e não fazer a coisa certa. Quando se fala em eficiência, está se falando em produtividade, em fazer mais com o mínimo de recursos possíveis.

Já a eficácia trata do que fazer, de fazer as coisas certas, da decisão de que caminho seguir. Eficácia está relacionada à escolha e, depois de escolhido o que fazer, fazer esta coisa de forma produtiva leva à eficiência. A eficácia é o grau em que os resultados de uma organização correspondem às necessidades e aos desejos do ambiente externo.

³⁷ FERREIRA, Aurelio Buarque de Holanda. Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Editora Civilização Brasileira S/A – 9ª edição, 1943. Rio de Janeiro – São Paulo – Bahia.

³⁸ Idem.

Tratando-se dos níveis de decisões da empresa, a eficácia está relacionada ao nível tático (gerencial, logo abaixo do estratégico), e a eficiência ao nível operacional (como realizar as operações com menos recursos - menos tempo, menor orçamento, menos pessoas, menos matéria-prima, etc.).

Para fins de analogia e exemplificação, podemos dizer que a eficiência é cavar, com perfeição técnica, um poço artesiano; eficácia é encontrar a água [...] ³⁹

Nota-se assim que a eficiência implica “o modo como deve ser feito”, abrangendo o aspecto da produtividade, ao passo que a eficácia demonstra uma preocupação com a própria escolha do que deve ser feito. Observa-se que a eficácia reside na decisão de fazer ou não fazer, enquanto que a eficiência contempla o fazer de modo correto.

Assim verificam-se duas vertentes: uma que se preocupa com a produtividade (eficiência) e outra que almeja os resultados obtidos (eficácia). Vale ressaltar que a eficiência não implica necessariamente a eficácia e vice-versa. Isto porque, um agente público ou administrador pode ser eficiente, realizando suas tarefas com afincamento e dedicação, porém não ser eficaz, ou seja, não conseguir atingir os resultados previstos para determinada função. Da mesma forma, um administrador eficaz pode não ser eficiente se, embora escolha a melhor maneira de realizar determinada tarefa, não a conclui porque não agiu com o devido empenho, ou seja, não foi eficiente. A eficiência, portanto, está diretamente relacionada aos efeitos de “um fazer correto”, enquanto que a eficácia refere-se à escolha certa de se fazer algo.

Em um artigo escrito por Alan Lutzky Saute, este assinala importantes diferenças entre os dois conceitos:

A eficiência é a capacidade do administrador de obter bons produtos (produtividade, desempenho, etc.) utilizando a menor quantidade de recursos (tempo, mão-de-obra, material, etc.) possíveis; ou mais produtos utilizando a mesma quantidade de recursos. Um gerente eficiente é aquele que realiza uma tarefa da melhor forma possível. Já a eficácia é a capacidade de fazer aquilo

³⁹ KRIESER, Paulo. *A diferença entre eficácia e eficiência*. 02 mai 2010. Disponível em <<http://www.baguete.com.br/colunistas/colunas/51/paulo-krieser/29/01/2009/a-diferenca-entre-eficiencia-e-eficacia>> Acesso em: 02 mai 2010.

que é preciso, que é certo para se alcançar determinado objetivo. É escolher os melhores meios e produzir um produto adequado ao mercado. A eficiência envolve a forma com que uma atividade é feita, enquanto a eficácia se refere ao resultado da mesma. Uma atividade pode ser desempenhada com eficácia, porém sem eficiência e vice-versa. Pode-se produzir algo interessante ao mercado, mas, se a produção deste produto não for feita com eficiência, muitas vezes o resultado final não será apropriado. Assim como se pode produzir um produto com eficiência, isto é, rapidamente, com baixos custos, etc., mas que não é adequado, por exemplo, ao contexto e à situação econômica das pessoas. Nesse caso, temos eficiência, mas não eficácia. Uma organização consegue atingir plenamente seus objetivos quando as tarefas que a mesma tem que desempenhar são realizadas com eficácia e com eficiência. Paulo Sandroni, em 1996, resume bem essa idéia: “Fazer a coisa certa de forma certa é a melhor definição de trabalho eficiente e eficaz”. Por isso, é necessário que o administrador conheça profundamente os melhores métodos de produção, as atuais condições de mercado, do que a população está precisando, onde estão os funcionários mais competentes, enfim, aquilo que é essencial para que se produza com eficiência e eficácia.⁴⁰

Eficácia e eficiência são na verdade conceitos complementares entre si. Não basta que o administrador ou agente público execute suas tarefas com eficiência. A eficácia, a qual traduz a idéia de busca de resultados, também deve ser aplicada às tarefas realizadas com eficiência. Isto porque, apesar de distintos, ambas possuem seu valor, visto que uma tarefa realizada com eficiência pode, no entanto não ser eficaz: daí a importância da eficácia também na Administração Pública.

Nota-se que o que se busca na Administração Pública é sobretudo o bom atendimento, a celeridade na prestação de serviços, enfim: a satisfação do usuário. Atualmente esta satisfação só será realizada, se houver, por parte do administrador uma visão não somente de meio, mas também de fim.

⁴⁰ SAUTE, Alan Lutzky. *Eficiência e eficácia: conceitos distintos, porém interligados*. 19 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/eficiencia-e-eficacia-conceitos-distintos-porem-interligados/11978/>> Acesso em: 19 jun. 2010.

Em outras palavras, o administrador público na busca por uma gestão eficiente e os agentes públicos, ao realizarem suas tarefas, só alcançarão o objetivo previsto no artigo 37 da Constituição Federal se utilizarem conjuntamente os conceitos de eficácia e eficiência.

Isto porque, a simples busca pela eficiência, ou seja, o fazer bem feito não corresponde mais aos ideais almejados pelo legislador após a edição da emenda constitucional número 19/98, visto que para o usuário dos serviços públicos o que importa são os resultados satisfatórios oriundos de uma gestão eficaz.

Nesta esteira de raciocínio podemos citar inúmeros artigos que contemplam uma visão mais eficaz e menos burocrática da Administração Pública. A preocupação com a qualidade dos serviços públicos está prevista não só no Caput do artigo 37, mas também em outras legislações que procuram dar efetividade ao princípio constitucional da eficiência.

A lei 9784/99 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal em seu artigo 2º estabelece que a “Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e **eficiência** (grifo nosso).

Também acrescido pela emenda constitucional nº 19/98, o parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição Federal assegura que “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º X e XXXIII; III – a disciplina de representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Depreende-se do parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição Federal uma maior preocupação com o usuário de serviços públicos, ao qual é dado o direito de representar contra abusos cometidos no âmbito administrativo por qualquer agente público, da mesma forma quanto ao direito de fiscalizar os serviços públicos encaminhando reclamações às autoridades competentes acerca da má-prestação dos serviços públicos.

Outras formas de fiscalizar a prestação de tais serviços são feitas tanto diretamente pela própria Administração Pública, de forma interna, quanto, pelos órgãos de fiscalização do governo, como é o caso, dos Tribunais de Contas, mediante controle externo. Trata-se de uma forma de garantir que não se cometam abusos nas contas utilizadas para prestação de serviço público.

Vale ressaltar que uma maior rigidez na fiscalização do dinheiro público é também uma forma de eficiência, visto que tal princípio visa também o melhor aproveitamento possível no uso da verba pública. Neste sentido podemos citar a lei nº 8429/92, a denominada lei de improbidade administrativa, a qual impõe sanções aos agentes públicos que, por meio de suas condutas obtenham enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário, e mesmo atentem contra os princípios da Administração Pública.

No mesmo sentido pela busca da eficiência estão as formas de ingresso de servidores na Administração Pública. Diferentemente da esfera privada, no setor público, busca-se contratar os melhores profissionais por meio de um critério objetivo de seleção, qual seja: o concurso público.

O artigo 37 da Constituição Federal em seu inciso II estabelece que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”.

Depreende-se de tal artigo que a Administração adotando um critério objetivo na contratação busca dar efetividade ao princípio constitucional da eficiência. Do mesmo modo pode-se dizer quanto às formas de licitação previstas na lei 8.666/93 e de outras normas como a que estabelece o pregão eletrônico – Decreto nº 5.450/2005. Verifica-se por tais diplomas legais a intenção de melhor administrar o dinheiro público buscando a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Outrossim, quando se inserem no ordenamento jurídico legislações que buscam criar formas de modernizar os critérios para aquisição de bens e serviços, como ocorreu com a edição do Decreto que estabelece o pregão eletrônico, a Administração Pública demonstra uma maior preocupação com o princípio da eficiência.

Da mesma forma, o artigo 39, parágrafo 7º da Constituição Federal estabelece que “Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.”

Verifica-se neste dispositivo legal um mecanismo que torne efetiva a aplicação do princípio da eficiência. Nota-se que a aplicação de recursos em programas de qualidade, produtividade, treinamento, desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização de serviço público é uma meta estabelecida pela própria Constituição Federal.

No mesmo sentido, podemos dizer que o aperfeiçoamento funcional do servidor também busca concretizar o princípio da eficiência, uma vez que o serviço público de boa qualidade requer também funcionários bem preparados. Neste sentido, o artigo 37 em seu parágrafo 2º que estabelece 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, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.”

Vale ressaltar que a Constituição Federal prevê a possibilidade de o servidor estável perder o cargo “mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”, ou seja, mais uma vez visa dar efetividade ao princípio da eficiência quando estabelece a possibilidade de demitir o servidor que não desempenhou de maneira eficaz sua função.

Também outra previsão do princípio da eficiência pode ser verificada no inciso LXXVIII do artigo 5º da Carta Magna, o qual preceitua que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. O direito à razoável duração do processo, consubstanciado na celeridade processual, apresenta-se como uma meta a ser atingida e traduz a preocupação com princípio da eficiência.

Neste sentido podemos dizer que os atos de informatização implementados até mesmo no Poder Judiciário vêm ao encontro do que preceitua o princípio da eficiência. A lei nº 11.419/2006, a chamada lei de informatização do processo judicial, estabelece que os atos processuais poderão ser feitos de maneira eletrônica e prevê ainda a própria digitalização de processos, o denominado “processo eletrônico”, que embora de maneira paulatina, já vem sendo implantado em determinadas comarcas.

Conclusão

Os princípios constitucionais são o alicerce do ordenamento jurídico, formando a base para a aplicação de outras normas, trazendo os verdadeiros valores fundamentais que constituem nosso sistema normativo. Os princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal são aplicáveis à Administração Pública e, portanto se enquadram na categoria de princípios setoriais ou especiais.

Daí a importância do artigo 37 da Constituição Federal, o qual elenca explicitamente o rol dos princípios que regem as condutas do administrador e do agente públicos.

Ao editar a emenda constitucional n° 19/98, o legislador procurou dar ênfase a um princípio que, embora não mencionado expressamente antes da referida emenda sempre esteve implícito, haja vista a existência de um dever de eficiência pelo agente ou administrador público.

Com a edição da emenda, no entanto, este dever se explicitou pelo acréscimo do princípio da eficiência, o qual, juntamente com os demais princípios também previstos no artigo 37 da Constituição Federal, forma os pilares da Administração Pública moderna.

Ocorre que o termo ou expressão eficiência é incompleto ou lacunar para atender à expectativa do constituinte, uma vez que, o legislador, ao utilizar o termo, provavelmente tinha em mente também os resultados da ação do servidor público, que hoje é qualificada de eficácia.

Diante do trabalho aqui exposto, verificou-se que embora muitas vezes tratados como sinônimos, os termos eficácia e eficiência possuem significados distintos.

Podemos concluir desta forma, que a eficácia, a qual não é expressamente mencionada no artigo 37 da Constituição Federal se trata de um princípio implícito, haja vista que a busca por resultados eficazes não só na gestão privada, como na gestão pública é de suma importância nos dias atuais, principalmente no que tange à Administração Pública.

Assim, o legislador constituinte ao inserir no artigo 37 da Constituição Federal a palavra eficiência, não o fez por acaso. Buscou imprimir a ela a significação mais completa que a palavra pôde ter, ou seja, houve uma preocupação maior com a qualidade dos serviços públicos, o que acarreta não só o fazer bem feito, como a escolha correta ao se fazer a tarefa; em outras palavras, buscou-se um sentido que alcançasse a satisfação do usuário de serviço público em sua acepção mais ampla.

A inserção da palavra eficiência no rol dos princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal, desta forma, envolve não só o oferecimento do serviço público da melhor maneira possível, mas também o bem estar de toda uma coletividade, a qual possui o direito de ter eficácia na prestação dos serviços realizados pela Administração Pública.

Referências:

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. 1ª ed. 2. tir. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1999.

KRIESER, Paulo. *A diferença entre eficácia e eficiência*. 02 mai 2010. Disponível em <<http://www.baguete.com.br/colunistas/colunas/51/paulo-krieser/29/01/2009/a-diferenca-entre-eficiencia-e-eficacia>> Acesso em: 02 mai 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MORAES, Alexandre. *Reforma Administrativa. Emenda Constitucional nº 19/98*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. Série fundamentos jurídicos.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios Constitucionais. Segunda Tiragem (com acréscimos)*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

SAUTE, Alan Lutzky. *Eficiência e eficácia: conceitos distintos, porém interligados*. 19 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/eficiencia-e-eficacia-conceitos-distintos-porem-interligados/11978/>> Acesso em: 19 jun. 2010.