

CIDADANIA, DIGNIDADE HUMANA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini*

Viviane Coêlho de Séllos Knoerr**

SUMÁRIO: *Introdução; 2. Direito fundamental à boa Administração Pública; 3. Princípio da eficiência e normatividade; 3.1 Princípio supranacional; 3.2 Direito público subjetivo de cidadania; 4. A significação de eficiência; 4.1 Princípio “bipotencial”; 4.2 Menor sacrifício para os administrados; 5. Eficiência econômica e eficiência administrativa; 5.1 Eficiência e dignidade humana; 5.2 Os direitos fundamentais como elementos do conceito de eficiência administrativa; 6. Considerações finais; Referências.*

RESUMO: O princípio constitucional da eficiência, inspirado na eficiência econômica, própria do setor empresarial, foi adotado no Brasil em 1998 em função das reformas neoliberais ocorridas na década de 90, mediante o ideal de redução do tamanho do Estado e da adoção de práticas gerenciais de administração. O que se pretende demonstrar com esta pesquisa é que o princípio da eficiência não se equivale à eficiência econômica – embora não a ignore –, derivando do princípio da boa Administração do Direito italiano, devendo ser interpretado no conjunto dos demais princípios constitucionais. Além disso, cuida-se de um direito de cidadania, cuja aplicação concreta merece considerar a dignidade humana em seu conteúdo, visando a implementar, inclusive, os direitos fundamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Eficiência econômica; Princípio da boa administração; Princípio constitucional da eficiência; Direito público subjetivo à eficiência e

* Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR; Docente do Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Linha de Pesquisa - Atividade Empresarial e Constituição: Inclusão e Sustentabilidade; Líder do grupo de pesquisa “Ética, direitos fundamentais e responsabilidade social”; Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. E-mail: mateusbertoncini@uol.com.br

** Doutora em Direito do Estado e Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica – PUCSP; Especialista em Direito Processual Civil pela PUCAMP; Coordenadora e Docente do Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA; Linha de Pesquisa - Atividade Empresarial e Constituição: Inclusão e Sustentabilidade. Líder do Grupo de pesquisa: “Direito Empresarial e Cidadania no século XXI”. Advogada nos estados de São Paulo e Paraná. E-mail: viviane@sellosknoerr.com.br

cidadania; Eficiência e dignidade humana; Eficiência e direitos fundamentais.

CITIZENSHIP, HUMAN DIGNITY AND THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY

ABSTRACT: The constitutional right of efficiency, inspired by economic efficaciousness, proper to entrepreneurship, was introduced in Brazil in 1988 owing to neo-liberal reforms in the 1990s. It foregrounded the ideal of decreasing the size of the State machine and the introduction of management practices in State administration. Current research shows that the efficiency principle is not equal to economic efficaciousness, albeit it does not discard it. Rather, it derives from the Italian principle of good Law Administration and should be interpreted within the other constitutional principles. Further, the citizenship right is protected and its concrete application should take into account human dignity in all its consequences so that fundamental rights could be also deployed.

KEYWORDS: Economic efficiency; The principle of good administration; The constitutional principle of efficiency; Public right subjected to efficiency and citizenship; Efficiency and human dignity; Efficiency and fundamental rights.

CIUDADANIA, DIGNIDAD HUMANA Y EL PRINCIPIO DE LA EFICIENCIA

RESUMEN: El principio constitucional de la eficiencia, inspirado en la eficiencia económica, propia del sector empresarial, fue adoptado en Brasil en 1998 en función de las reformas neoliberales ocurridas en la década de 1990, mediante el ideal de reducción del tamaño del Estado y de la adopción de prácticas gerenciales de administración. Lo que se pretende demostrar con esa investigación es que el principio de eficiencia no se equipara a la eficiencia económica – aunque no la ignore –; derivando del principio de la buena Administración del Derecho italiano, debiendo ser interpretado en el conjunto de los demás principios constitucionales. Además de eso, se cuida de un derecho de ciudadanía, cuya aplicación concreta merece considerar la dignidad humana en su contenido, visando implementar, incluso, los derechos fundamentales.

PALABRAS-CLAVE: Eficiencia económica; Principio de buena administración; Principio constitucional de eficiencia; Derecho público subjetivo a la eficiencia y ciudadanía; Eficiencia y dignidad humana; Eficiencia y derechos fundamentales.

INTRODUÇÃO

O tema deste artigo consiste na apuração da relação entre a eficiência na Administração Pública, *a priori* inspirada no modelo gerencial de resultados, e a sua relação com a cidadania e a dignidade humana, ou seja, com as promessas constitucionais de implementação de um complexo e rico catálogo de direitos fundamentais, cuja materialização não raramente é incompatível com a eficiência econômica de busca resultados ótimos, própria do meio empresarial no qual inspirou a já distante reforma de 1998.

Justifica-se a pesquisa exatamente para avaliar a relação existente entre eficiência econômica e eficiência na Administração Pública; entre esses conteúdos e o princípio constitucional da eficiência; entre esse princípio e os demais princípios da Administração Pública; entre o princípio da eficiência e a implementação da cidadania tal qual delineada pelo Texto de 1988, relação essa, como afirmado, aparentemente tensa e contraposta, pois a eficiência econômica nem sempre oferece trato compatível com a dignidade humana, na sua busca prioritária de resultados econômicos.

Sem olvidar de outras questões, a pergunta essencial a ser enfrentada é a seguinte: é possível compatibilizar-se o inegável traço econômico do princípio constitucional da eficiência com a implementação de direitos fundamentais, cuja realização é economicamente ineficiente relativamente à sua não implementação, como na hipótese de políticas de ação afirmativa?

Para a realização da pesquisa será utilizado o método teórico-bibliográfico, pelo qual serão aplicados textos constantes de livros, artigos e publicações jurídicas no geral. Abordar-se-á o tema de maneira dedutiva e dialética, partindo-se da análise de dispositivos legais do Direito brasileiro e do Direito internacional que tratam do princípio da eficiência e das questões relacionadas à cidadania, à dignidade humana e aos direitos fundamentais.

Espera-se com esta pesquisa demonstrar o impacto que o princípio constitucional da eficiência pode alcançar na inafastável relação axiológica que mantém com a atuação da Administração Pública, inclusive na efetivação de direitos fundamentais.

2 DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O princípio da eficiência é parte integrante do direito fundamental à

boa Administração Pública.

Na Itália, dentre os princípios constitucionais explícitos da atividade administrativa, há o princípio da boa Administração ou princípio do bom andamento da Administração, que tem na eficiência uma de suas acepções. O art. 97 da Constituição italiana assim prescreve: “Os órgãos públicos são organizados segundo as disposições da lei e de modo que sejam assegurados o bom andamento e a imparcialidade da Administração Pública”.¹

Resta citado por Delpino e Giudice, explicam que:

o princípio da boa administração indica a obrigação dos funcionários administrativos e em geral para todos os agentes da administração, de desenvolverem a atividade administrativa segundo a modalidade mais idônea e oportuna para o fim de eficácia, eficiência, rapidez e economicidade da ação administrativa, com o menor sacrifício dos interesses particulares de cada um.²

O princípio constitucional da eficiência inserido pela EC 19/98 no art. 37, *caput*, da Constituição de 1988, nada mais seria do que uma “faceta” do princípio da boa administração do Direito italiano,³ posto esperar-se dos nossos agentes públicos o desenvolvimento da atividade administrativa igualmente de forma idônea, eficaz, rápida e econômica.

Para além da ideia de eficiência, Juarez Freitas reconhece a existência entre nós do próprio princípio da boa Administração, compreendido por ele com um direito fundamental, qual seja, o “direito fundamental à boa Administração Pública”, definido pelo autor do seguinte modo:

¹ “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”.

² DELPINO, I.; GIUDICE, F. Del. **Direito Administrativo**: fonti, soggetti, atti, mezzi, beni, compiti, responsabilità, giustizia, 12.ed. Edizioni Simone, 1994/95, p.354: “Il principio di buona amministrazione (art. 97 Cost.) indica l'obbligo per i funzionari amministrativi ed in genere per tutti gli agenti dell'amministrazione, di svolgere la propria attività secondo le modalità più idonee ed opportune al fine della efficacia, efficienza, speditezza ed economicità dell'azione amministrativa, con il minor sacrificio degli interessi particolari dei singoli (RESTA)”. “O princípio de boa administração (art. 97 Const.) indica a obrigação para os funcionários administrativos e em geral para todos os agentes da administração, de desenvolver a própria atividade conforme as modalidades mais idôneas e adequadas para a eficácia, eficiência, rapidez e economia da ação administrativa, com o menor sacrifício dos interesses particulares dos cidadãos (RESTA)”.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2006, p. 110.

[...] trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.⁴

Dentre os elementos componentes desse conceito, destaca-se o direito à Administração Pública eficiente, “comprometida com resultados harmônicos com os objetivos fundamentais da Constituição, além de redutora dos conflitos intertemporais, que só fazem aumentar os chamados custos de transação”,⁵ apresentando-se o dever de eficiência administrativa como um dos mais destacados componentes do aludido direito fundamental, cuja normatividade é indeclinável.

3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E NORMATIVIDADE

A eficiência da Administração Pública, atualmente princípio constitucional, sempre esteve presente entre nós enquanto dever do administrador público, e, portanto, da própria Administração Pública, cujos comportamentos lhe são imputados.

O princípio constitucional da eficiência foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 19/98, que o acrescentou ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Tal norma é referida também no art. 2º, *caput*, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/92)⁶ e no art. 6º, § 1º, da Lei de Concessão e Permissão dos Serviços Públicos (Lei nº 8.987/95).⁷

⁴ FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 22.

⁵ *Ibidem*, 2009, p. 23.

⁶ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

⁷ Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

O princípio da eficiência não é novo entre nós.⁸ Não é, também, exclusividade do direito brasileiro, correspondendo ao “dever de boa administração” da doutrina italiana, como anteriormente referido.⁹

Este princípio está previsto também explicitamente em outros ordenamentos jurídicos. Alexandre de Moraes leciona que a Constituição da Espanha,¹⁰ promulgada em 27 de dezembro de 1978, a Constituição das Filipinas, de 5 de outubro de 1986, e a Constituição da República do Suriname, de 31 de outubro de 1987, consagram expressamente o princípio da eficiência.¹¹

No caso brasileiro, desde a Reforma Administrativa de 25 de fevereiro de 1967 já se falava de eficiência na Administração Pública, não como norma constitucional, mas como disposição de índole infraconstitucional, que impunha aos agentes públicos o dever de eficiência, dever que sempre vinculou a atuação da Administração Pública,¹² obrigando-lhe a atuar de “modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população”, no dizer de Odete Medauar.¹³

Demais disso, a própria Constituição Federal de 1988, quando de sua promulgação, já se referia à eficiência na Administração Pública ao estabelecer em seu art. 74, inc. II, que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, manterão, de forma integrada, sistema de controle interno para comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.¹⁴

⁸ MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa**: emenda constitucional n.º 19/98. São Paulo, SP: Atlas, 1999, p. 25.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 1997, p. 90-91.

¹⁰ A Constituição Espanhola, no seu art. 103, fala em princípio da “eficácia”.

¹¹ MORAES, op cit., 1999, p. 26-27.

¹² Como leciona Lúcia Valle Figueiredo: “Ao que nos parece, pretendeu o “legislador” da Emenda 19 simplesmente dizer que a Administração deveria agir com eficácia. Todavia, o que podemos afirmar é que *sempre* a Administração deveria agir eficazmente. É isso o esperado dos administradores”. (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2008, p. 64-65.)

¹³ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2007, p. 127.

¹⁴ Sobre esse dispositivo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho comentou: “**Avaliação de resultados**. Esta concerne essencialmente ao Poder Executivo, e à administração, direta e indireta, que a ele se sujeitam. Com relação às suas atividades é que cabe apreciar a eficácia e eficiência, quanto a resultados, de sua gestão orçamentária, financeira e patrimonial”. (FERREIRA FILHO,

O Superior Tribunal de Justiça,¹⁵ informa a doutrina,¹⁶ já havia reconhecido o princípio da eficiência anteriormente à Emenda Constitucional n.º 19/98, norma essa considerada “peça fundamental da reforma administrativa”,¹⁷ posto representar a substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial de Administração Pública, tão em voga naquele momento histórico, influenciado pelos ideais do neoliberalismo econômico do início da década de 90 do século passado, em pleno vigor nas primeiras décadas deste século XXI.

A irrecusável normatividade da eficiência na Administração Pública brasileira encontra fundamentação igualmente no plano internacional.

3.1 PRINCÍPIO SUPRANACIONAL

O princípio da eficiência, além de princípio constitucional e legal expresso do Direito brasileiro, é norma supranacional, encontrando previsão categórica na Convenção Interamericana Contra a Corrupção e na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

A Convenção Interamericana Contra a Corrupção (CICC), promulgada entre nós pelo Decreto n.º 4.410, de 7 de outubro de 2002, prevê a eficiência no seu art. III, n.º 2, como uma das medidas preventivas no combate à corrupção administrativa, recomendando aos Estados Partes a criação, manutenção e fortalecimento de “sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado de forma a assegurar sua transparência, equidade e eficiência.”

Agustín Gordillo, ao comentar a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, pontifica constituir-se a eficiência “num novo princípio de Direito Administrativo supranacional, (...) especialmente em matéria de contratações públicas”. Mencionada Convenção, “impõe uma obrigação de resultado, qual seja a eficiência no gasto ou inversão pública na contratação estatal (...) e

Comentários à Constituição brasileira de 1988. 2. ed. São Paulo, SP, Malheiros, 2009. v.1, p. 411.)

¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – 6.ª Turma – Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 5.590/95-DF – Relator Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, Diário da Justiça, Seção I, 10/06/1996, p.20.395.

¹⁶ CARDOZO, José Eduardo Martins. Princípios constitucionais da administração pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98). In: MORAES, Alexandre (Coord.) **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo, SP: Atlas, 1999, p. 164.

¹⁷ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo, SP: Max Limonad, 1998, p. 194.

gera responsabilidade (...) em Direito Administrativo interno e internacional (...).”¹⁸

Além da CICC, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, também trata da eficiência. No lugar de medida preventiva, o princípio da eficiência é tratado com um dos princípios fundamentais sobre o qual o setor público deve estar assentado.

Considerada essa perspectiva pouco referida pela doutrina brasileira, é possível se afirmar que o princípio da eficiência é entre nós um princípio legal, constitucional e de direito internacional público, dele derivando direitos e obrigações para o administrado-cidadão e para a Administração Pública.

3.2 DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO DE CIDADANIA

Do princípio legal, constitucional e de direito internacional público à eficiência administrativa, emerge o direito público subjetivo da população brasileira à eficiência administrativa. Trata-se de um direito difuso, no dizer de Diogo de Figueiredo Moreira Neto,¹⁹ pertencendo a todos os brasileiros indistintamente.

Cuida-se de um direito de cidadania, cujo exercício há de ocorrer pela via do diálogo coordenado e funcional, visando à integração social, processo esse denominado por Habermas de “agir comunicativo”,²⁰ realizado

¹⁸ GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. 4. ed. atual. com a Convenção Interamericana contra a Corrupção. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1997, p. 11- 17. Tomo 1. (*Constituí-se num “nuevo principio de derecho administrativo supranacional, (...) especialmente en materia de contrataciones públicas”.* Mencionada Convenção, *“impone una obligación de resultado, cual es la eficiencia del gasto o inversión pública en la contratación estatal (...) e genera responsabilidad. (...) en derecho administrativo interno e internacional (...)”.*)

¹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2002, p. 104.

²⁰ “Enquanto a linguagem é utilizada apenas como *medium* para a transmissão de informações e redundâncias, a coordenação da ação passa através da influência recíproca de atores que agem uns sobre os outros de modo funcional. Tão logo, porém, as forças ilocucionárias das ações de fala assumem um papel coordenador na ação, a própria linguagem passa a ser explorada como fonte primária da integração social. É nisso que consiste o ‘agir comunicativo’. Neste caso os atores, na qualidade de falantes e ouvintes, tentam negociar interpretações comuns da situação e harmonizar entre si os seus respectivos planos através de processos de entendimento, portanto pelo caminho de uma busca incondicionada de fins ilocucionários. Quando os participantes suspendem o enfoque objetivador de um observador e de um agente interessado imediatamente no próprio sucesso e passam a adotar o enfoque performativo de um falante que deseja *entender-se* com uma segunda pessoa sobre algo no mundo, as energias de ligação da linguagem podem ser mobilizadas para a coordenação de planos de ação. Sob essa condição, ofertas de atos de fala

por intermédio do entendimento, da educação da população quanto a esse seu direito, parcela do direito fundamental à boa Administração Pública, transformado em realidade, em ação.

O controle repressivo também é possível, apresentando-se como essencial para a redução dos sacrifícios da população que financia o Estado, visando à redução do desperdício de recursos públicos e à supressão dos desvios e do enriquecimento em prol de interesses escusos de agentes públicos e particulares, no combate à corrupção, consoante consagrado nas aludidas convenções internacionais (Convenção Interamericana Contra a Corrupção e Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção).

Enfim, a norma constitucional inserida pela Emenda Constitucional 19/98 no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, não trouxe a lume somente um novo princípio de Administração Pública ou uma nova ideologia de administração, mas um projeto constitucional de uma Administração Pública que ainda está para ser construída, a Administração Pública eficiente, a boa Administração Pública, eficiência essa caracterizadora, em si mesma, de um direito de cidadania, de natureza coletiva.

Entendida a eficiência na perspectiva normativa, a sua compreensão semântica apresenta-se indispensável.

4 A SIGNIFICAÇÃO DE EFICIÊNCIA

Eficiência, segundo a lição de Houaiss, significa o “poder, capacidade de ser efetivo; efetividade, eficácia; virtude ou característica de (alguém ou algo) ser competente, produtivo, de conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erros e/ou dispêndios”.²¹ Para Aurélio Buarque de Holanda, quer dizer: “ação, força, virtude de produzir um efeito; eficácia”. Eficácia, explica, corresponde à “qualidade ou propriedade de eficaz”. E, eficaz é aquilo “que produz o efeito desejado; que dá bom resultado: medida eficaz; tratamento eficaz. Que age com eficiência: gerente eficaz”.²² Maria Helena Diniz, por sua vez, afirma que

podem visar um efeito coordenador na ação, pois da resposta afirmativa do destinatário a uma oferta séria resultam obrigações que se tornam relevantes para as conseqüências da interação”. (HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro, 1997, v. I, p. 36.).

²¹ HOUAISS. **Dicionário Eletrônico Houaiss da língua portuguesa**.

²² HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 2.ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira, 1986, p. 620.

eficiência para o direito administrativo, é o “requisito exigido no período de estágio probatório de funcionário público, averiguando sua produtividade ou rendimento no desempenho de sua função”. Segue a eminente jurista asseverando que, para a Teoria Geral do Direito, eficiência é a característica do que é eficiente ou eficaz. É o princípio “que norteia a prestação do serviço público, entendendo que ele deve ser atualizado”. Hely Lopes Meirelles já afirmava, bem antes da Emenda n.º 19/98, que eficiência é um dever “que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”.²³

Da conjugação das abalizadas lições poder-se-ia afirmar que são características semânticas do princípio da eficiência: a virtude de produzir efeito pela ação; o seu caráter finalístico, na busca de um resultado almejado pela Administração Pública; que esse resultado seja qualificado pela perfeição e atualidade de seu objeto; e, por derradeiro, um dever do administrador público – “eficiência funcional”. No mesmo sentido é a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro.²⁴

Noutra perspectiva, eficiência “contrapõem-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções”.²⁵ A incompetência funcional, a falta de produtividade do agente público, o baixo rendimento funcional, a imperfeição na atuação, marcada por erros constantes, e o elevado custo da máquina administrativa, rotineiramente presentes na realidade nacional, precisam ser combatidos pelos órgãos de controle da Administração Pública e pela própria população, que tem o direito público subjetivo a uma Administração Pública eficiente.

De outro modo, pode-se afirmar que o princípio da eficiência é contrário à ideia de corrupção administrativa, lamentavelmente presente na

²³ MEIRELLES, op. cit., 1997, p. 90.

²⁴ “O princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar. Trata-se de ideia 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 em que se transformem em organizações públicas não estatais – operem muito eficientemente”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo, SP: Atlas, 1999, p.73.)

²⁵ MEDAUAR, op. cit., 2007, p. 127.

história e na realidade brasileira,²⁶ e que igualmente está a exigir consistente reação das instituições e da sociedade, tão afetada por comportamentos ímprobos contrários aos deveres de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no trato dos assuntos que lhe são afetos. A quebra do dever de eficiência, via de regra, lesa o erário e enriquece ilicitamente agentes públicos e particulares, distribuindo-se à sociedade os prejuízos. Ou seja, privatizam-se os lucros e socializam-se os prejuízos.

É evidente a necessidade de transformação dessa realidade, tornando o dever ser em algo factível e válido na esfera da realidade, e não mero discurso jurídico. Trata-se do já mencionado “agir comunicativo”,²⁷ que exige a mobilização da sociedade e de seus representantes junto ao Estado, de modo a se criar pelo diálogo a harmonização entre o interesse da coletividade à eficiência na administração dos negócios públicos e a ação dos agentes públicos, tradicionalmente não comprometida, ao menos em parte, com a coordenação de planos de ação tendentes à efetivação do princípio da eficiência como valor fundamental da Administração Pública, levando-se em conta o seu conteúdo semântico ora refletido, que ultrapassa as linhas de seu mero valor econômico, gerencial, desburocratizante, pretendido pela reforma constitucional de 1998.

4.1 PRINCÍPIO “BIPOTENCIAL”

José Eduardo Martins Cardozo,²⁸ escorado na lição de Paulo Sandroni, ensina que o princípio da eficiência, visto unicamente sobre o prisma econômico, “refere-se à forma de realizar uma tarefa, não se coadunando com a idéia de qualidade”. Existe, “independentemente de qualquer consideração acerca do produto obtido ou de seu resultado”. Apresenta o seguinte exemplo: “se um médico realizar uma intervenção cirúrgica num paciente, poderá fazê-lo com grande eficiência, mas, se a intervenção tiver sido realizada no órgão errado, ela não terá a mínima eficácia. Desta forma, uma ação pode ser eficiente sem ser eficaz”. No plano econômico, segundo o autor, o que se nota é a distinção entre eficiência e eficácia, significando aquela o processo,

²⁶ A chamada “cultura de corrupção”, a nosso ver, é um dos mais graves problemas da sociedade brasileira, modo de pensar e proceder que leva o Estado a uma condição de ineficiência, em alguns casos completa, haja vista o desvio dos recursos e fins do Estado para o atendimento de escusos interesses privados. (BERTONCINI, Mateus. **Ato de improbidade administrativa**: 15 anos da Lei 8.429/1992. São Paulo, SP: Revistas dos Tribunais, 2007, p. 29-31).

²⁷ HABERMAS, op. cit., 1997, v. I, p. 36.

²⁸ CARDOZO, op. cit., 1999, p. 164-165.

a forma de se realizar ou desempenhar determinada tarefa, e essa o resultado qualificado.

Se eficiência econômica é isso, a Reforma Administrativa implementada pela Emenda Constitucional n.º 19/98 quis, verdadeiramente, mais do que isso, pois, como sabido, o Plano Diretor da Reforma Administrativa e a Exposição de Motivos da Emenda Constitucional n.º 19/98 almejam “ênfatisar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação, pelo serviço público, da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas desempenhadas, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários”.²⁹ Observa-se que o conceito de eficiência adotado pela Reforma é muito mais próximo do sentido semântico e jurídico até aqui apresentado, do que daquele meramente econômico.

Embora existam os que entendam que eficiência e eficácia não se confundem, o que está bem claro na acepção econômica dos citados termos – o primeiro significando a “forma de realizar uma tarefa” e o segundo o “resultado obtido” –, para o Direito a eficácia está contida na eficiência, de modo que é possível falar-se em duas espécies de eficiência: de meios e de resultados. É por isso que Cardozo qualifica a eficiência como um “princípio bipotencial”.³⁰

Alexandre de Moraes, ao analisar o princípio da eficiência, reconhece, como suas, as características de “direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum”, sem olvidar da “busca da qualidade”,³¹ o que representa a eficiência material de que trata Cardozo. A eficiência formal também é afirmada por Alexandre de Moraes. As características de “imparcialidade, neutralidade, transparência e eficácia” são próprias do princípio da eficiência, estando ligadas ao conceito formal de eficiência.

Com efeito, a interpretação de Cardozo é absolutamente consentânea com o regime jurídico-administrativo brasileiro, no qual a indisponibilidade do interesse público e a supremacia do interesse público necessitam para a sua concretização não apenas de meios eficientes, mas também de resultados eficazes.

De nada adianta um célere procedimento de compra, se o resultado consistir na aquisição de um bem inservível para a Administração ou de

²⁹ Idem.

³⁰ CARDOZO, op. cit., 1999, p. 165-166.

³¹ MORAES, op. cit., 1999, p. 27-34.

reduzido desempenho. Da mesma forma, um intrincado, burocrático e lento meio de compra não serve para o atendimento do interesse público, mesmo que ele garanta um ótimo resultado. A compreensão do princípio da eficiência passa, necessariamente, pela eficiência de meios e de resultados, em consonância, evidentemente, com todo o conjunto de princípios e regras do regime jurídico administrativo, na consecução das finalidades inerentes à Administração Pública.

Esse “bipotencial” princípio deve representar o menor sacrifício possível para os administrados.

4.2 MENOR SACRIFÍCIO PARA OS ADMINISTRADOS

Invocando a lição de Delpino e Giudice, aqui já citada, eficiência deve significar também “o menor sacrifício possível dos administrados”. A boa Administração Pública não é apenas aquela que desempenha suas funções com perfeição no que tange à forma e aos resultados, como, por exemplo, na emissão de atos da Administração sem vícios, na obediência do devido processo administrativo, no rigor com os prazos, no respeito ao atendimento dos administrados.

Há também a necessidade do menor sacrifício possível para o cidadão-administrado, responsável pelo financiamento do Estado, em respeito ao princípio da proporcionalidade. A otimização dos recursos públicos e a economicidade são igualmente características da eficiência jurídico-administrativa, assim como o combate à corrupção, conforme revelam as citadas convenções internacionais sobre o assunto.

O desperdício e o desvio de recursos públicos devem ser evitados.

O controle interno e externo da Administração Pública direta e indireta há de considerar a eficiência administrativa como critério essencial na aferição dos resultados alcançados pelos administradores públicos, na aprovação ou não de suas prestações de contas, sob pena de sua responsabilização pessoal em face de atos e contratos ineficazes.

Lucia Valle Figueiredo destaca que esse é um importante significado do princípio:

Todavia, acreditamos possa extrair-se desse novo princípio constitucional outro significado aliando-se ao art. 70 do texto constitucional, que trata do controle do

Tribunal de Contas.

Deveras, tal controle deverá ser exercido não apenas sobre a legalidade, mas também sobre a legitimidade e a economicidade; portanto, praticamente chegando-se ao cerne, ao núcleo, dos atos praticados pela Administração Pública, para verificação se foram úteis o suficiente ao fim que se preordenavam, se foram eficientes.

De outra parte, o controle jurisdicional, inculcado no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição, pode tornar-se ainda mais eficaz ao poder se debruçar sobre os atos administrativos impugnados, que poderão ser controlados também a lume de mais esse princípio constitucional.³²

Respeitadas as necessidades e deveres inerentes ao Estado, tanto em relação aos procedimentos estranhos ao setor privado, como em relação à implementação de políticas públicas destinadas a materialização de direitos fundamentais, a Administração Pública deve perseguir concretamente os melhores resultados, pois o direito público subjetivo coletivo à eficiência impõe ao agente público o dever de respeito aos administrados, no sentido do menor ônus possível a esses na realização dos fins públicos, resultado esse a ser acompanhado e fiscalizado pelos mecanismos de controle interno e externo.

Não se deve olvidar para o fato que o financiamento da máquina pública é realizado pelo administrado-contribuinte. Os seus recursos abastecem os cofres públicos, recursos esses cuja aplicação deve ser guiada pelos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Como cediço, os recursos públicos são parcos e finitos, o que exige dos administradores planejamento e estratégia na sua aplicação, para que se possa ter o maior volume possível de serviços públicos adequados com o menor custo econômico.

5 EFICIÊNCIA ECONÔMICA E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Certo é que o sentido econômico de eficiência não é suficiente para preencher o espaço correspondente ao princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. O alcance deste princípio explícito da Administração Pública é maior do que sua expressão econômica ou, ainda, político-

³² FIGUEIREDO, op. cit., 2008, p. 65.

administrativa, informada pelos articuladores da reforma administrativa de 1998.

É necessário que se elucide ao intérprete menos avisado que a eficiência ora inserida dentre os princípios da Administração Pública e as regras voltadas à sua realização não bastam em si mesmas, necessitando sua implementação da observância das demais regras e princípios do regime jurídico-administrativo, sob pena de se atentar não apenas contra o Texto Maior, mas contra o próprio Estado Democrático de Direito.

No dizer de Maria Sylvania Zanella Di Pietro³³ e Romeu Felipe Bacellar Filho,³⁴ o princípio da eficiência deve ser acrescido ao conjunto de princípios impostos à Administração, não podendo “sobrepôr-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”.³⁵

De outro modo, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que o princípio da eficiência “não pode ser concebido (...) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência”.³⁶

A eficiência emprestada do setor privado deve ser contextualizada para que possa produzir os seus adequados efeitos. A eficiência na Administração Pública, incluídas as categorias jurídicas ligadas a este conceito (contratos de gestão, termos de parceria, participação dos usuários na Administração Pública, avaliação periódica de desempenho, escolas de governo *etc.*), deve ser compreendida pela importante lente dos princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público pela Administração, que governam o regime jurídico-administrativo, além da necessária compatibilização com os demais princípios desse regime.³⁷

Ainda no que tange à interpretação e aplicação da eficiência, a conciliação entre esse princípio e os demais princípios da Administração Pública é tarefa que se impõe continuamente, havendo a norma que ser compreendida a partir do conceito de bem comum, denominado “bem de todos” pelo constituinte de 1988 (art. 3.º inc. IV da Constituição).³⁸

³³ DI PIETRO, op. cit., 1999, p.74.

³⁴ BACELLAR FILHO, op. cit., 1998, p. 193-194.

³⁵ DI PIETRO, op. cit., 1999, p.74.

³⁶ MELLO, op. cit., 2006, p. 110.

³⁷ BERTONCINI, Mateus. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. São Paulo, SP: Malheiros, 2002, p. 123.

³⁸ CARDOZO, op. cit., 1999, p. 165.

Em suma, a eficiência sacada do modelo privado e inserida na realidade da Constituição de 1988 sofreu nesse processo de transferência agudas transformações na sua dimensão, para transmudar-se na eficiência administrativa. Embora essa categoria de Direito Público contenha elementos da eficiência econômica, a ela não se equivale em sentido e alcance, como até aqui demonstrado.

5.1 EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E DIGNIDADE HUMANA

A presença do elemento econômico na eficiência administrativa é inegável, encontrando-se relacionado à ideia de menor sacrifício para os administrados. Ocorre que nem sempre é possível a busca incessante de resultados econômicos.

Não sendo possível a conciliação entre o princípio da eficiência e algum outro princípio da Administração Pública, a ponderação concreta dos valores em jogo levará o aplicador do direito à melhor solução para o caso concreto, não se descartando a hipótese do afastamento da eficiência diante de um valor maior, quando o atendimento de um específico interesse público assim o exigir, como é o caso da concretização de políticas públicas cuja implementação impõe ao Estado o afastamento da eficiência de meios e de resultados para a consecução de um fim arrolado no catálogo de direitos fundamentais.

É o caso, por exemplo, da implementação de políticas públicas em prol de hipossuficientes, como ocorre na contratação de portadores de necessidades especiais nos quadros da Administração Pública, cujo critério preponderante de seleção não se coaduna propriamente com o conceito de máxima eficiência funcional, de melhor rendimento e menor custo, tão ligado à ideia de eficiência econômica. Na espécie, prevalece a promoção da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho leciona:

As contratações administrativas devem refletir a utilização mais satisfatória dos recursos públicos, fundamento da obrigatoriedade da licitação prévia. Mas a Administração Pública também está vinculada a promover a dignidade dos portadores de deficiências físicas. Para cumprir essa função, a Administração pode

valer-se de contratações administrativas. Assim, os deficientes serão contratados para fornecer utilidades materiais de que a Administração necessita. Serão realizadas, conjuntamente, duas finalidades buscadas pela Administração: obter determinada prestação e propiciar, por meio do trabalho, a promoção da dignidade pessoal dos deficientes físicos. Daí segue o afastamento da licitação tanto quanto a admissão de contratação por valor superior àquele que a Administração poderia obter no mercado. Essa solução poderia ser incompatível com a eficiência econômica, mas satisfaz a eficácia da atividade administrativa.³⁹

Embora a eficiência econômica deva ser perseguida pela Administração Pública, esta não é um fim em si mesmo. A racionalidade econômica há de ser interpretada em face da principiologia do Direito Administrativo, do princípio da dignidade humana e da necessária satisfação dos direitos fundamentais, cuja implementação incumbe essencialmente ao Poder Público. Como afirmado, eficiência administrativa não é sinônimo de eficiência econômica. A dignidade humana há de ser considerada em seu conteúdo.

Com isso, tem-se por respondida a questão fundamental apresentada na introdução desse trabalho. Em outros termos, é possível compatibilizar-se o inegável traço econômico do princípio constitucional da eficiência com a implementação de direitos fundamentais, cuja realização é economicamente ineficiente relativamente à sua não implementação. No balanceamento entre eficiência econômica e dignidade humana, esse último valor, de maior peso e dimensão, deve prevalecer nessa relação.

O Estado não pode pretender agir como uma empresa privada na busca de resultados econômicos, porque os fins que deve perseguir são outros, o que reforça a distinção entre eficiência econômica e eficiência administrativa.

5.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO ELEMENTOS DO CONCEITO DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Essa série de características da eficiência administrativa deixa muito

³⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2009, p. 120.

claro, como afirmado anteriormente, que não há a menor possibilidade de se confundir a eficiência vista pelo prisma da economia capitalista, com o princípio da eficiência inserido na Constituição da República Federativa do Brasil pela Emenda Constitucional n.º 19/98.

A primeira realidade – eficiência econômica, não é suficiente para explicar a segunda.⁴⁰ Aquela cuida de um único aspecto, enquanto esta constitui-se numa realidade multidimensional, incluído o respeito aos direitos fundamentais.

De modo paradigmático e inovador, Marçal Justen Filho assevera que o Direito Administrativo da Constituição de 1988 vincula-se “à realização dos direitos fundamentais, definidos a partir da dignidade humana”,⁴¹ elemento essencial da própria definição de Direito Administrativo segundo ele.

Nessa perspectiva, poder-se-ia dizer que os direitos fundamentais merecem figurar como elemento componente do princípio constitucional da eficiência, cujo conceito poderia ser o seguinte: constitui-se o princípio da eficiência no Direito brasileiro contemporâneo no dever constitucional dos administradores públicos de otimização dos recursos públicos para a obtenção do melhor resultado possível com o menor dispêndio de recursos na execução de suas competências (dimensão econômica), sem se olvidar da necessidade de conciliação desse princípio com os demais princípios do Direito Administrativo e da incidência dos mecanismos de controle preventivo e repressivo (dimensão normativa), visando a prestação de serviços adequados à população, inclusive na concretização dos direitos fundamentais e na promoção da dignidade humana (dimensão finalística), dimensões que somadas delineiam o direito público subjetivo da população a uma Administração Pública eficiente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finda a pesquisa, é possível se concluir que o princípio constitucional da eficiência inserido pela Emenda Constitucional 19/98 no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, não trouxe a lume somente um novo princípio de

⁴⁰ José Eduardo Martins Cardozo define esse princípio como sendo “aquele que determina aos órgãos e pessoas da Administração Direta e Indireta que, na busca das finalidades estabelecidas pela ordem jurídica, tenham uma ação instrumental adequada, constituída pelo aproveitamento maximizado e racional dos recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros disponíveis, de modo que possa alcançar o melhor resultado quantitativo e qualitativo possível, em face das necessidades públicas existentes”. (CARDOZO, op. cit., 1999, p. 166-167).

⁴¹ JUSTEN FILHO, op. cit., 2009, p. 3.

Administração Pública ou uma nova ideologia de administração, mas um projeto constitucional de uma Administração Pública que ainda está para ser construída, a Administração Pública eficiente, a boa Administração Pública, eficiência essa caracterizadora, em si mesma, de um direito de cidadania, de natureza coletiva.

Demais disso, a eficiência neoliberal sacada do modelo privado e inserida na realidade da Constituição de 1988 sofreu, nesse processo de transferência, agudas transformações na sua dimensão, para transmutar-se na eficiência administrativa. Embora essa categoria de Direito Público contenha elementos da eficiência econômica, a ela não se equivale em sentido e alcance. Eficiência administrativa não é sinônimo de eficiência econômica.

Embora a eficiência econômica deva ser perseguida pela Administração Pública, esta não é um fim em si mesmo. A racionalidade econômica há de ser interpretada em face da principiologia do Direito Administrativo, do princípio da dignidade humana e da necessária satisfação dos direitos fundamentais, cuja implementação incumbe essencialmente ao Poder Público.

Ao se perquirir – como se fez na introdução – se é possível compatibilizar-se o inegável traço econômico do princípio constitucional da eficiência com a implementação de direitos fundamentais, cuja realização é economicamente ineficiente relativamente à sua não implementação, como em algumas hipótese de políticas de ação afirmativa, a resposta a essa indagação deve ser no sentido positivo, pois, como demonstrou a pesquisa, o princípio constitucional da eficiência deve ser ponderado em relação a outros valores, havendo de considerar em seu conteúdo a implementação desses direitos.

Enfim, cidadania, dignidade humana e o princípio da eficiência são categorias que permitem harmonização.

REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar**. São Paulo, SP: Max Limonad, 1998.

BERTONCINI, Mateus. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. São Paulo, SP: Malheiros, 2002.

_____. **Ato de improbidade administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992**. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 6ª Turma. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 5.590/95-DF. Relator Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro. Diário da Justiça: Seção I, 10/06/1996, p. 20.395.

CARDOZO, José Eduardo Martins. Princípios constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98). In: MORAES, Alexandre (Coord.) **Os 10 anos da Constituição Federal**. São Paulo, SP: Atlas, 1999.

DELPINO, L.; GIUDICE, F. Del. **Diritto Amministrativo**: fonti, soggetti, atti, mezzi, beni, compiti, responsabilità, giustizia, 12.ed. Edizioni Simone, 1994/95.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo, SP: Atlas, 1999.

DINIZ, Maria Helena. Dicionário jurídico. São Paulo, SP: Saraiva, 1998, v. 2, p. 276.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. São Paulo, SP: Saraiva, 1997, v.1.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2008.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2009.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. 4. ed. atual. com a Convenção Interamericana contra a Corrupção. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1997. Tomo 1

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro, 1997, v. I.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro, RJ: Nova Fronteira, 1986.

HOUAISS. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. [S.l.: s.n.].

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2006.

MORAES, Alexandre. **Reforma administrativa: emenda constitucional nº 19/98**. São Paulo, SP: Atlas, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2002.

Recebido em: 13 junho 2012.

Aceito em: 22 junho 2012