

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
ESPECIALIZAÇÃO EM ADVOCACIA DE ESTADO E DIREITO PÚBLICO

Margaret Damasceno Fróes

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Porto Alegre  
2017

Margaret Damasceno Fróes

## O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Advocacia de Estado e Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo da Silva Santanna.

Porto Alegre  
2017

Dedico este trabalho a todos que me incentivaram a continuar estudando, me especializando na construção de um saber sempre mais aprofundado e atualizado.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, gostaria de agradecer ao Prof. Gustavo da Silva Santanna pelo comprometimento e dedicação apresentados em minha orientação, me deixando bem mais segura na difícil tarefa de elaborar a monografia.

É indispensável agradecer também os meus colegas que serviram de exemplo de dedicação aos estudos e respeito aos mestres. Seu comprometimento com o curso e com a profissão foram exemplares.

Aos meus filhos Pedro Damasceno Fróes e César Damasceno Fróes, que não permitiram que o cansaço e as dificuldades fossem maiores que a meta de concluir a especialização, enriquecida pelo conhecimento e convívio com pessoas brilhantes, e pelo seu vital apoio na revisão textual.

Ao meu marido Clóvis Ovídio Fróes, incansável no apoio logístico de transporte, informática e aquisição de livros, permitindo que a jornada fosse mais leve.

À Dra. Márcia Uggeri Maraschin, responsável pela Escola da Advocacia Geral da União no Rio Grande do Sul, que me incentivou a cursar e concluir duas especializações a mesmo tempo, creditando na minha capacidade pessoal a mais elevada consideração.

E, aos meus amigos e amigas, que tão bem souberam compreender minhas ausências, todas elas.

Obrigada a todos pela perseverança.

*“O problema político da humanidade é combinar três coisas: eficiência econômica, justiça social e liberdade individual”*

*KEYNES, John Maynard*

## RESUMO

A pesquisa versa sobre o princípio da eficiência no cenário jurídico brasileiro. Aborda qual o sentido do princípio da eficiência, como a doutrina acolheu o seu ingresso no rol dos princípios elencados no art. 37 da Constituição Federal. Embora não seja o escopo do trabalho, foram analisados alguns aspectos relativos aos serviços públicos, como atividade estatal que deve ser direcionada para a consecução dos interesses sociais e também, sua correlação com o princípio da economicidade e legalidade. O desfecho bibliográfico da pesquisa, é a abordagem dos tópicos elencados acima e o seu fim maior consiste na análise do postulado constitucional da eficiência, que impõe à Administração Pública a busca do melhor resultado com o menor dispêndio, respeitados os demais princípios constitucionais, no desempenho de suas atribuições.

**Palavras-chave:** Eficiência. Princípio. Constitucional. Serviços públicos. Administração pública.

## ABSTRACT

This research entails efficiency as a constitutional principle of the Judiciary of Brazil. It elaborates on the meaning of the principle of efficiency, how the doctrine was incorporated on the list of principles described on the 37<sup>th</sup> article of the Federal Constitution. Although beyond the scope of this work, aspects concerning public service were analyzed, given its position as state activity that must be directed to the consecution of social interests and its correlation to the principle of economic performance and legality. The concluding part of this research discriminates the topics enumerated above and its overarching goal consists on the analysis of the constitutional postulates of efficiency, which impose to Public Administration the search of the best result with the least expenditure, meeting the remaining constitutional principles on the exercise of its attributions.

**Palavras-chave:** Efficiency. Principle. Constitutional. Public service. Public administration.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 SERVIÇOS PÚBLICOS .....	9
2.1 O conceito de serviços públicos .....	9
2.2 Princípio da eficiência .....	11
2.2.1 Considerações iniciais .....	11
2.2.3 O princípio da eficiência no desempenho estatal .....	13
2.2.4 Tratamento dispensado ao princípio da eficiência na Jurisprudência Pátria .....	20
2.2.5 Julgados que tocam o princípio da eficiência .....	20
2.2.6 Decisões que abordam abertamente o princípio da eficiência .....	21
2.2.7 Eficiência como meio de aferição do desempenho do servidor público....	22
2.2.8 Eficiência como economicidade .....	23
3 Conflito do princípio da eficiência com o Princípio da legalidade na Administração Pública .....	24
3.1 Princípio da legalidade .....	25
3.2 Princípio da eficiência .....	25
4 CONCLUSÃO .....	28
5 REFERÊNCIAS .....	30

## 1 INTRODUÇÃO

O Direito está sempre em evolução e, nos últimos tempos, podemos perceber que a questão principiológica, passou à condição de ponto central nas argumentações e considerações sobre Direito.

O Direito visto até então como um conjunto de regras, passou a ser tratado e como uma estrutura constituída de princípios - um sistema aberto de princípios, qual seja, deixou de ser abordado como um sistema de regras e a ser visto como um sistema constituído por regras e princípios.

Especialmente no cenário Brasileiro, com a edição da Constituição Federal Brasileira de 1988, passamos a conviver com uma Carta Magna que possui um caráter claramente principiológico, dando mostras de que grandes mudanças ocorreriam no nosso ordenamento jurídico e, dentro desse panorama, sobressaindo-se o princípio da dignidade humana.

Dentro da nossa nova ordem jurídica, a Administração Pública também foi contemplada com uma série de princípios que devem nortear a sua atuação, prevendo entre outros o princípio da eficiência.

Considerando a nossa realidade a respeito da Administração Pública, não raro nos deparamos com questionamentos sobre o real sentido do princípio da eficiência e como esse princípio foi recebido pela doutrina pátria, mas o maior deles, é se o princípio da eficiência é observado na prestação dos serviços públicos.

É obvio que mencionados questionamentos são derivados da nossa dura realidade social, das mazelas da vida em sociedade, do despreparo na gestão dos recursos públicos, da deficiência nos serviços prestados à população, entre outros.

Assim, embora não seja o escopo do presente trabalho, torna-se importante abordar alguns aspectos concernentes aos serviços públicos, considerando que os mesmos devem se traduzir numa atuação do Estado voltada para o atingimento dos fins sociais.

Para tanto, cotejaremos algumas manifestações doutrinárias que esboçam os seus aspectos principais.

O fim da presente pesquisa consiste em abordar os questionamentos acima elencados e o objetivo principal é realizar uma análise do princípio da eficiência, como dogma constitucional que determina à Administração Pública a busca pelo melhor

resultado, como menor custo, ao mesmo tempo que proíbe o uso da máquina administrativa com outros fins que não seja o de atingimento do fim a que se destina, qual seja, a realização do fim social.

## 2 SERVIÇOS PÚBLICOS

### 2.1 O conceito de serviços públicos

O Estado pode ser conceituado de acordo com várias perspectivas, mas na visão jurídica, ele é definido como uma conjunção de três elementos: povo, território e poder soberano.<sup>1</sup> Assim, juridicamente, podemos dizer que a sociedade organizada é o que constitui o Estado que tem fim a promoção do bem comum da coletividade, coletividade esta que se fixou sobre certo território e instituiu um governo e tem a sua soberania admitida.

Dessa forma, o Estado vai desenvolver suas atividades a que chamamos de serviços públicos.

Em sentido amplo, genérico, pode-se dizer que o serviço público é a atuação da administração em busca do atingimento dos interesses sociais.

Nesse sentido amplo temos a concepção em que “serviço Público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”.<sup>2</sup>

O conceituação de serviço público pela doutrina, recebe destaque em três correntes doutrinárias: o orgânico, o material e o formal, para as quais o critério orgânico ou subjetivo é aquele que define o serviço público como sendo a atividade diretamente prestada pelo Estado; o formal seria todo serviço prestado sob a égide do Direito Público e, o material, onde o critério definidor seria a prestação de atividade que atenda às necessidades da coletividade.<sup>3</sup> Em leitura complementar, as três correntes aparecem conforme o texto abaixo:

Não é fácil oferecer a noção de serviço público (...). A doutrina toma essa locução nas mais variadas acepções e com isso dificulta a obtenção da almejada uniformidade conceitual. (...)

A locução em apreço comporta, pelo menos, três sentidos: o orgânico, o material e o formal. Em sentido orgânico, também chamado subjetivo, o serviço público é um complexo de órgãos, agentes e recursos da

---

<sup>1</sup> MAFFINI, Rafael. **Elementos De Direito Administrativo**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016. p. 17.

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 296.

<sup>3</sup> SANTANNA, Gustavo da Silva. **Direito Administrativo: Série Objetiva**. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2015. p. 197.

Administração Pública, destinados à satisfação das necessidades dos administrados. Equivale, pois, a um organismo ou parte do aparelho estatal com tal precípua finalidade. Em sentido material, também designado objetivo, o serviço público é uma função, uma tarefa, uma atividade da Administração Pública, destinada a satisfazer necessidades de interesse geral dos administrados. Em sentido formal, serviço público é a atividade desempenhada por alguém (Poder Público ou seus delegados), sob regras exorbitantes do Direito Comum, para a satisfação dos interesses dos administrados. É a submissão de certa atividade a um regime de Direito Público.<sup>4</sup>

Podemos observar que nos aspectos apresentados por Gustavo Santanna e por Diógenes Gasparini, o elemento comum é a finalidade, que consiste na busca da satisfação das necessidades da coletividade. Esta visão é corroborada no trecho abaixo:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.<sup>5</sup>

Importante apontar que os serviços públicos são de vital importância para o desenvolvimento social, sendo dever do Estado e a quem também incumbe a tarefa de fiscalizar a execução de acordo com os ditames legais.

Considera-se serviço público a atividade cuja realização é assegurada, regulada e controlada pelo Estado em face de sua essencialidade ao desenvolvimento da sociedade, exigindo, pois, uma supremacia na sua disciplina. Para tanto, a Constituição e as leis (CF arts. 174 e 175) devem estabelecer o tamanho do Estado que a sociedade quer ter em razão de suas necessidades materiais e possibilidades financeiras.<sup>6</sup>

Por fim, o conceito de serviço público aponta uma vinculação do termo serviço público com a expressão interesse social pois a finalidade do serviço público está no atendimento das necessidades da coletividade.

---

<sup>4</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 277.

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso De Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 652-653

<sup>6</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito Administrativo Das Concessões**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 9.

Serviço público é toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade.<sup>7</sup>

Assim, após apontarmos vários enfoques sobre o conceito de serviços públicos, destacamos que existe divergência doutrinária acerca da exata conceituação do termo, e as constantes inovações sociais, tecnológicas, questões políticas, continuarão, por certo, a dar diferente conceituação aos serviços públicos.

É dever do Estado manter-se atualizado e em crescimento, de acordo com as inovações da sociedade e, portanto, dificultando um consenso em torno de um conceito preciso para definir o que seja serviço público.

## 2.2 Princípio da eficiência

### 2.2.1 Considerações iniciais

Princípio é uma palavra que tem origem no latim, *principium*, possuindo significado variado, dando a ideia de começo, início, base para algo, que serve de fundamento. Posto isso, a palavra princípio deriva de principal, primeiro, retratando a origem de alguma coisa, de alguma ação, de algum conhecimento.<sup>8</sup>

Princípio é o movimento em que se faz alguma coisa pela primeira vez ou em que alguma coisa tem origem. Significa também regra, teoria, preceito moral.<sup>9</sup>

Mas, princípio pode significar apenas que uma regra, uma norma, deve ser seguida. A doutrina utiliza o termo 'princípio' com muitas significações: critério, política, sistema, requisito e regra, por exemplo.<sup>10</sup>

É importante ressaltar que os princípios são conceituados de variados modos pela doutrina, que se utiliza de vários critérios, entre eles a fundamentalidade, hierarquia, abstração, generalidade etc. Sua natureza pode ser expressa como no trecho abaixo:

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual De Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 293.

<sup>8</sup> GERAIGE NETO, Zaiden. **O Princípio Da Inafastabilidade Do Controle Jurisdicional**: art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 17.

<sup>9</sup> AMORA, Antônio Soares. **Minidicionário Soares Amora da Língua Portuguesa**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 558.

<sup>10</sup> PORTANOVA, Rui. **Princípios Do Processo Civil**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1999. p. 13.

[...] normas gerais, abstratas, não necessariamente positivadas expressamente, porém às quais todo ordenamento jurídico, que se construa, com a finalidade de ser um Estado Democrático de Direito, em sentido material deve respeito.<sup>11</sup>

Nas ciências em geral, inclusive no Direito, a ideia de princípio está ligada aos seus fins. São os princípios vetores, dão rumo a determinada conduta.

Nem sempre no Direito os princípios foram assim reconhecidos. No entanto, com a evolução dos tempos os princípios passaram a fazer parte dos sistemas jurídicos ganhando força normativa.<sup>12</sup>

Atualmente existe e um consenso entre os doutrinadores no sentido de elevar, reconhecer o *status* de normas de direito aos princípios jurídicos, aos quais são atribuídas as características de positividade, vinculatividade e eficácia positiva. Tanto os princípios quanto as regras são normas porque ambos dizem o que deve ser, podendo, ainda, serem auxiliadas pelas expressões deônticas de permissão e proibição.<sup>13</sup>

Diante da nova concepção, os princípios começaram a constituir a base das constituições contemporâneas.<sup>14</sup>

Todos temos críticas e elogios à Constituição Federal de 1988, mas cumpre ressaltar que ela foi inovadora em muitos dispositivos. Por exemplo, dispor de forma expressa, no art. 37, que a Administração Pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo esse último inserido em sua redação pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98 e encontrou posicionamento doutrinário da mais variada ordem, uns no sentido de reconhecer a magnitude alcançada pelo princípio da eficiência elevado à categoria de princípio constitucional, outros a entender sua inclusão no rol dos princípios constitucionais voltados à Administração Pública com críticas negativas.

Por certo, não são somente estes dispositivos que devem ser observados pela Administração Pública ao exercer suas atividades, que se obriga a respeitar outros

---

<sup>11</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso De Direito Administrativo**. 5. ed rev., atual. E ampl. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 38.

<sup>12</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso De Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 257.

<sup>13</sup> ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito De Princípios Constitucionais**. 2. ed rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 60.

<sup>14</sup> SARMENTO, Daniel. **A Ponderação De Interesses Na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 60.

princípios que também se sobrepõe às regras, que por sua vez se sujeitam aos direcionamentos por eles delineados.

### 2.2.3 O princípio da eficiência no desempenho estatal

Muitos princípios informam, reforçam e embasam a prestação dos serviços públicos, não existindo, no entanto, um consenso sobre sua denominação, conteúdo e quantidade. Dentre os princípios que certamente de informar a prestação do serviço público, podemos enumerar: os princípios da legalidade, eficiência, isonomia, continuidade, regularidade, cortesia, generalidade, obrigatoriedade da prestação, segurança, pontualidade, modicidade nas tarifas e outros.

O Princípio da eficiência foi introduzido na Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98, adquirindo o *status* de princípio constitucional ao ser inserida expressamente na redação do art. 37 da Constituição Federal, sob o argumento de que era importante a reestruturação do Estado, de seu papel e de sua forma de atuação.

Neste sentido, transcrevemos fragmento extraído da Justificativa da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998

Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte: Incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho do Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte.<sup>15</sup>

Celso Antônio Bandeira de Melo, também se manifestou sobre inserção e consequente elevação da eficiência à categoria de princípio constitucional:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluído e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da

---

<sup>15</sup> SARMENTO, Daniel. **A Ponderação De Interesses Na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 60.

eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração'.<sup>16</sup>

Assim, pensamos que quando a Constituição Federal, através de Emenda Constitucional nº 19, acresceu aos princípios que já eram elencados no “*caput*” do art. 37, o princípio da eficiência, a Administração Pública passou a ter o dever de ser eficiente, de modo declarado.

Muito embora as divergências doutrinárias sobre a real validade da inserção da eficiência na Constituição Federal, com expressa referência no art. 37 da Lei Maior, a sua elevação ao grau de princípio constitucional, tornou sua existência indubitosa e marcou a impossibilidade de sua desconsideração ou apequenamento, até mesmo de sua desconsideração, ressaltando o dever de sua observação em toda atuação administrativa, visando a boa prestação do serviço público.

Além dos aspectos acima ressaltados, a existência do princípio da eficiência como norma a ser observada pela Administração, permite a realização de um controle da qualidade dos serviços prestados pelo Estado bem como das metas estipuladas para a atividade estatal, limitando, sensivelmente, a ação discricionária da Administração Pública.

A prestação dos serviços públicos, postos à disposição dos cidadãos, deve ser com qualidade, quer seja prestado pela União, Estado, Município, Concessionário ou Permissionário, de maneira célere, buscando a perfeição e pretendendo alcançar resultados positivos.

Ser eficiente significa buscar o melhor resultado, com o menor custo, tornando o serviço mais barato e acessível, proibindo desperdícios do dinheiro público.

Embora a eficiência seja uma obrigação constitucional, ela deve ser vista também como uma imposição a toda atividade pública, pois, se percebemos a gestão pública como uma atividade racional e instrumental, focada em servir o público, na justa medida das necessidades coletivas, é inconcebível um comportamento negligente, contraproducente, ineficiente por parte da Administração.

Ainda, é importante diferenciar a eficiência que se busca na iniciativa privada aquela pretendida no sistema jurídico-constitucional para a Administração Pública, pois, para o setor privado tudo que não for proibido pela lei é permitido ao cidadão, ao

---

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso De Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 117-118.

passo que em se tratando de administração pública, só se pode praticar aquilo que é autorizado por lei, significando que o cidadão pode empreender ações diversas em busca da eficiência, desde que não seja legalmente proibido, ao gestor público, incumbe não se esquivar da legalidade para impor maior eficiência nas ações que pretenda realizar, incumbindo-lhe, respeitada o limite de atuação do campo da discricionariedade, buscar implementar os fins para consolidar o interesse social.<sup>17</sup>

Sendo assim, compreende-se que o Administrador Público, por força do dever de eficiência, tem a obrigação de adotar as medidas mais pertinentes e convenientes, aplicando corretamente os recursos públicos, considerando os aspectos econômicos da administração e do mercado, analisando preços, mão de obra, tempo razoável, necessidade de materiais, entre outras medidas que justificam a boa gestão dos recursos disponibilizados.

Como já mencionamos anteriormente, a expressão “recursos públicos” denota que eles não pertencem à Administração e muito menos aos seus agentes, que devem observar dever de eficiência, em todos os seus sentidos, atentando para os aspectos da devida destinação dos recursos, sob pena de poderem ser responsabilizados se transgredirem o princípio da eficiência.

O princípio da eficiência orienta a atividade administrativa de forma que ela alcance os melhores resultados a menor custo e utilizando os meios que dispõe, devendo buscar os melhores benefícios a menor custo possível.

A eficiência como princípio possui dois sentidos: o primeiro seria o de organizar e estruturar a máquina estatal de modo que ela se torne mais racional, facilitando que as necessidades sociais sejam alcançadas de forma mais efetiva e, o segundo, desempenhas a função regulatória da atuação dos agentes públicos, de forma que esses tenham um bom desempenho no exercício de suas atividades para assim atingirem melhores resultados.<sup>18</sup>

Quanto a atuação da Administração Pública, podemos observar que o princípio da eficiência possui significado díade, um em relação à atuação do agente público e outro em relação à Administração Pública. Nesse sentido, o princípio da eficiência “pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se

---

<sup>17</sup> PEITER, Edson. **Eficiência, Eficácia e Efetividade na Prestação Jurisdicional e Gestão da Qualidade na Administração Pública**. Disponível em: <[http://tjsc25.tjsc.jus.br/academia/arquivos/Edson\\_Peiter.pdf](http://tjsc25.tjsc.jus.br/academia/arquivos/Edson_Peiter.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

<sup>18</sup> MARTINS, Cristiane Fortes Nunes. **O Princípio da Eficiência na Administração Pública**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

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 os melhores resultados na prestação dos serviços públicos”.<sup>19</sup>

Assim, devem agir os agentes públicos com presteza, perfeição, rapidez e rendimento no seu labor diário, de forma a gerar resultados qualitativos e quantitativos proveitosos ao alcance dos fins da Administração.

Assim, podemos inferir que para uma gestão administrativa adequada aos ditames do princípio da eficiência, teremos para a prestação do serviço público o menor gasto e o maior ganho, a aplicação e emprego das melhores opções disponíveis, buscando sempre a solução mais vantajosa com fins de atender as necessidades sociais.

Nessa significação,

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 sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o quê se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento. Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualificativo do serviço.<sup>20</sup>

No tocante a atuação da Administração Pública, a mesma não deve descurar de suas estruturas e organizações, evitando que sejam mantidos órgão e repartições não utilizados plenamente, ou que não atendam as carências da sociedade, e suas decisões devem considerar a relação custo-benefício, para isso deve valer-se de novas formas de gestão, mais ágeis, que priorizem os resultados, operando de modo efetivo e eficaz para obter o que a sociedade necessita, com rapidez, qualidade e ao menor custo, regulando a conduta pública e privada na gerência dos recursos públicos.

Nesse sentido, sustenta José Afonso da Silva:

O princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de

---

<sup>19</sup> PIETRO, Maria Sílvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. p. 83.

<sup>20</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 103.

serviços públicos de qualidade em condições econômicas de igualdade dos consumidores.<sup>21</sup>

Então, a Administração Pública tem o dever jurídico de buscar o correto aproveitamento dos recursos e meios, otimizando sua atuação de forma a consecução do fim que é o bem comum.

Analisando a legislação infraconstitucional administrativa, não raro encontramos o princípio da eficiência insculpido no corpo da norma, por exemplo, na Lei nº 11.079, de 30.12.04, que institui normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada, nas concessões patrocinada e administrativa:

Art. 4º. Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;

Impende referir, ainda, a Lei nº 9.784, de 29-01-99, que veio para regular o processo administrativo no âmbito Administração Pública Federal dispondo no art. 2º: “a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da (...) eficiência”.

Como se percebe, o labor da Administração pública deve ser conduzido nas diretrizes da regularidade, da continuidade, da eficiência, segurança, atualidade, cortesia, melhorias, que determinam que os serviços sejam prestados de acordo com as normas e condições preestabelecidas, sem interrupções ou paralisações injustificadas, com desfecho aceitável que atenda às necessidades da coletividade destinatária final.

Ainda, é dever dos agentes públicos adotar as providências necessárias para que os serviços públicos sejam prestados com segurança, com tecnologia atualizada, com equipamentos modernos e tudo mais que posso refletir a preocupação com a eficiência em suas variadas facetas, sob pena de possível extinção do contrato administrativo.

Por atender a coletividade, os serviços públicos devem alcançar a todos, em iguais condições, desde que satisfaçam os requisitos previstos no contrato firmado, e

---

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**. 3.ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1998. p. 652.

deverão ser prestados sob o manto do princípio da cortesia que prescreve um tratamento polido e civilizado aos usuários.

Nesse sentido, se manifesta Daniel Sarmento:

[...] é apenas o respeito à dignidade da pessoa humana que legitima a ordem estatal e comunitária, constituindo, a um só tempo, pressuposto e objetivo da democracia.<sup>22</sup>

Outro aspecto que merece destaque é a distinção a ser feita entre o princípio da economicidade e o princípio da eficiência.

Economicidade e eficiência são dois princípios Constitucionais que não se confundem. A economicidade já existia prevista no art. 72 da Constituição Federal quando da edição da Emenda Constitucional nº 19, que elevou a eficiência ao nível de princípio constitucional.

A doutrina pátria entende eficiência de uma maneira mais dilatada, que abriga a consideração dos custos e os resultados da ação administrativa, e a economicidade como sendo aquela determinação de que se gaste o mínimo possível para fazer um certo emprego de recursos públicos.

Mas, é inegável a existência de interligação entre os dois princípios.<sup>23</sup> Há elemento comum aos dois princípios em comento, qual seja, ambos estão relacionados como terceira fase da aplicação da proporcionalidade (em sentido estrito), significando, de acordo com essa ótica, que custo e benefício estão presentes nos dois princípios, e que devemos proceder a mesma ponderação feita para aplicação da proporcionalidade, resultando que a medida que produzir mais perdas do que ganhos será a mais ineficiente e menos econômica.

Como dito anteriormente, a eficiência deve ser vista de uma forma mais ampla, objetivando atender às necessidades sociais, ao passo que pretende a redução ao mínimo necessário do gasto público no atendimento nas necessidades da coletividade.

Nesse sentido, colaciona-se a lição de Gustavo Binbenbom, que assim explica:

---

<sup>22</sup> SARMENTO, Daniel. **A Ponderação De Interesses Na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 60.

<sup>23</sup> FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 74 e 75.

O princípio da economicidade, inobstante sua autonomia no texto constitucional, é abrangido pela ideia de eficiência. A economicidade corresponde a uma análise de otimização de custos para os melhores benefícios. A economicidade é, assim, uma das dimensões da eficiência. [...] a eficiência administrativa encerra um vetor para a ação administrativa, devendo ser entendida como a busca da otimização da gestão com vistas à consecução dos melhores resultados com os menores custos possíveis.<sup>24</sup>

Sendo assim, a economicidade indica um dos pormenores da eficiência, impondo a imprescindibilidade de se buscar a melhor oferta para a aplicação dos recursos públicos. Já, a eficiência, determina uma minimização dos custos e ampliação dos do resultado pretendido, trazendo mais benefícios para o corpo social.

Considerando que o objetivo do Estado é a permanente busca do bem comum, deve a Administração Pública ter por compromisso a perseguição desse objetivo, realizando os serviços públicos com eficiência.

Além disso, não podemos esquecer que atividade pública é coordenada, e deve ser conduzida, tendo por base de sustentação por uma gama de princípios, entre eles o da eficiência. Na lição de Pazzaglini Filho:

O administrador público, no exercício de ações administrativas, tem o dever jurídico de, ao cuidar de uma situação concreta, escolher e aplicar, entre as soluções revistas ou autorizadas em abstrato pela lei, a medida eficiente para obter o resultado desejado pelo corpo social.<sup>25</sup>

Dentre todos os princípios que conduzem a atividade pública, merece relevo a relação do princípio da eficiência com o princípio da legalidade.

Com relação a combinação entre os princípios da eficiência e da legalidade, o ensinamento de Jesús Leguina Villa assevera:

Não há dúvida de que a eficiência é um princípio que não se deve subestimar na Administração de um Estado de Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços públicos sejam prestados adequadamente. Daí o fato de a Constituição o situar no topo dos princípios que devem conduzir a função administrativa 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

<sup>24</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Temas de Direito Administrativo e Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 346.

<sup>25</sup> PAZZAGLINI Filho, Marino. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 32.

nunca poderá se justificar a atuação administrativa contrária ao direito, por mais que possa ser elogiado em termos de pura eficiência.<sup>26</sup>

Da lição acima apreendemos que os serviços públicos devem ser medidos, avaliados, por métodos e medidas diferentes dos que são praticados para avaliar os serviços na iniciativa privada. Nessa o critério do lucro é um dos mais utilizados, diferentemente nos serviços públicos onde a legalidade e o interesse público são metas da eficiência administrativa, ou seja, o valor precípua dos serviços públicos é a sua necessidade para a coletividade.

#### 2.2.4 Tratamento dispensado ao princípio da eficiência na Jurisprudência Pátria

Como o princípio da eficiência vem sendo tratado pela doutrina como uma norma principiológica tida como “aberta”, uma vez que comporta várias acepções, vai permitindo que sua exata dimensão vá sendo construída pelos aplicadores e intérpretes do direito, de acordo com cada época.

Dessa forma, a referência e seleção dos julgados não pretende esgotar o tema, mas apenas exemplificar as decisões, buscando compreender o significado e a concretização do princípio da eficiência.

#### 2.2.5 Julgados que tocam o princípio da eficiência

Em alguns julgados podemos observar que o princípio da eficiência é prestigiado, evocado, mas, ao final, não é acolhido como razão de decidir ou não tem seu conceito explicitado. Colacionamos, a seguir, exemplo de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nesse sentido:

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELA APADECO. LEGITIMIDADE PARA PROMOVER A EXECUÇÃO. EXCESSO DE EXECUÇÃO INEXISTENTE. VALOR IRRISÓRIO. 1. Segundo o art. 5º da Lei nº 7.347/85 as associações estão legitimadas para ajuizar a Ação Civil Pública. 2. A Associação Paranaense de Defesa do Consumidor poderá ajuizar Ação Civil Pública, para assegurar interesse difuso ou coletivo, em nome de seus associados ou de quaisquer outras pessoas, conforme determinado em seu Estatuto. 3. A sentença proferida em Ação Civil Pública produzirá efeito erga omnes, como bem determina o art. 16 da Lei nº 7.347/85 e art. 103 da Lei nº 8.078/90. 4. O

---

<sup>26</sup> VILLA, Jesús Leguina. **A Constituição Espanhola E A Fuga Do Direito Administrativo**. Trad. Prof. Rodrigo Sánchez Rios. Curitiba: Genesis – Revista de Direito Administrativo Aplicado, Setembro de 1995. p. 637.

comando do art. 2º-A da Lei nº 9.494/97, incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35/01, não se aplica às ações propostas contra as Empresas Públicas, como é o caso da Caixa Econômica Federal. 5. Não se mostra razoável o prosseguimento dos embargos à execução para a discussão de R\$ 1,49. Tal iniciativa depõe contra a eficiência que se exige da Administração, princípio que restaria violado se movimentada a máquina judiciária para debater valor tão pequeno. 6. Negado provimento ao apelo." A recorrente alega afronta ao art. 5º, incisos XX e XXI, da Carta de Outubro. A Procuradoria-Geral da República, em casos semelhantes, opinou pelo não-conhecimento do recurso. O recurso não comporta seguimento. Isso porque a violação à Carta Magna, se existente, dar-se-ia de modo reflexo ou indireto, o que não autoriza a abertura da via extraordinária. Por outro lado, observa-se que o Superior Tribunal de Justiça negou seguimento ao recurso especial simultaneamente interposto ao presente extraordinário. Dessa maneira, persistem os fundamentos infraconstitucionais da decisão impugnada, o que atrai a incidência da Súmula 283 deste excelso Supremo Tribunal Federal, in verbis: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles." Menciono, nesse sentido, as seguintes decisões monocráticas: RE 438.117, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, e RE 422.047, Rel. Min. Ellen Gracie. Assim, frente ao art. 557, caput, do CPC e ao art. 21, § 1º, do RI/STF, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 23 de fevereiro de 2005.<sup>27</sup>

## 2.2.6 Decisões que abordam abertamente o princípio da eficiência

Ao realizarmos a pesquisa em diversos tribunais em busca de decisões que contemplassem o princípio da eficiência de forma direta percebemos que os mesmos abordam o princípio considerando suas diferentes acepções, qualificando como alvo a ser atingido pela Administração Pública.

A situação apontada, qual seja, a abordagem do princípio em comento, sob diferentes óticas, dificulta a classificação dos julgados que apreciam a eficiência sob várias acepções, culminando na final visão da eficiência sob o manto do seu caráter finalístico, isto é, como procedimento e como resultado.

### a) Eficiência assegurada na via administrativa

A decisão abaixo colacionada revela a eficiência como dever de trazer para o serviço público os melhores resultados, como o menor tempo e custo, modernidade:

**EMENTA:** COMUNICAÇÃO À SRF - FORMA - DOCUMENTOS LAVRADOS EM CARTÓRIO - MEIO MAGNÉTICO - ART. 15 DO DL 1.510/76 - MULTA - EXIGÊNCIA. 1. O DL 1.510/76 busca a entrega das declarações. Seu Art. 15, no entanto, quer que a comunicação seja feita "em meio magnético aprovado pela Secretaria da Receita Federal." (DL 1.510/76, § 1º, art. 15, acrescentado

<sup>27</sup> STF, RE 440723/PR. Rel.: Min. Carlos Ayres Britto. Julgado em 23/02/2005, publicado em DJ 21/03/2005 PP-00109.

pela Lei 9.532/97). 2. O intuito é colocar a Administração da Era da Informática, modernizando o procedimento administrativo, acrescentando-lhe celeridade, economia e eficiência. 3. Aceitar que a entrega da declaração se efetive de outra forma é fazer letra morta de preceito legal. 4. Recurso provido.<sup>28</sup>

## b) Eficiência alcançada na via judicial

Abaixo, ementas que expõem a tratamento dispensado pelo Judiciário quando o princípio da eficiência resta maculado em decorrência da demora excessiva da administração pública nas questões de relevância coletiva ou particular:

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO OMISSIVO. AUTORIZAÇÃO. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA. 1. O exercício da atividade administrativa está submetido ao princípio da eficiência, nos termos do art. 37, caput, CF/88. 2. Configura-se ofensiva ao princípio da eficiência a conduta omissiva da autoridade competente, que deixa transcorrer longo lapso temporal sem processar pedido de autorização de funcionamento de rádio comunitária. 3. Ordem parcialmente concedida.<sup>29</sup> ( )

**EMENTA:** PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRAZO RAZOÁVEL. DESCUMPRIMENTO. 1. A Administração Pública tem o dever de obediência aos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no artigo 37, caput, da Constituição Federal, devendo ainda observar o postulado do *due process of law* estabelecido no inciso LV do artigo 5º da Carta Política. Por outro lado, desde o advento da EC nº 45/04 são assegurados a todos pelo inciso LXXVIII do artigo 5º a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. 2. A prática de atos processuais administrativos e respectiva decisão em matéria previdenciária encontram limites nas disposições dos artigos 1º, 2º, 24, 48 e 49 da Lei nº 9.784/99, e 41, § 6º, da Lei nº 8.213/91. 3. Postergando a Administração de se manifestar sobre pretensão do segurado, resta caracterizada ilegalidade, ainda que a inércia não decorra de voluntária omissão dos agentes públicos competentes, mas de problemas estruturais ou mesmo conjunturais da máquina estatal.<sup>30</sup>

### 2.2.7 Eficiência como meio de aferição do desempenho do servidor público

O princípio da eficiência é cotejado pela jurisprudência nas suas mais variadas formas, demonstrando que deve ser perseguida, tanto na atuação da Administração Pública quanto na do servidor público, conforme segue:

<sup>28</sup> STJ, REsp 492.141/RS. Rel.: Min. Humberto Gomes de Barros, 1ª Turma, unânime. Julgado em 28/10/2003, publicado em DJ 15/12/2003.

<sup>29</sup> STJ, MS 7.765/DF. Rel.: Min. Paulo Medina, 1ª Seção, unânime, julgado em 26/6/2002, DJ 14/10/2002.

<sup>30</sup> TRF4, RS 5015643-43.2015.404.7208, QUINTA TURMA. Rel.: Taís Schilling Ferraz (auxílio Favreto), juntado aos autos em 18/04/2017.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. INADMISSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS CUJAS JORNADAS SOMEM MAIS DE SESSENTA HORAS SEMANAIS. É vedada a acumulação de um cargo de professor com outro técnico ou científico quando a jornada de trabalho semanal ultrapassar o limite máximo de sessenta horas semanais. A Primeira Seção do STJ reconheceu a impossibilidade de cumulação de cargos de profissionais da área de saúde quando a jornada de trabalho superar sessenta horas semanais. Isso porque, apesar de a CF permitir a acumulação de dois cargos públicos privativos de profissionais de saúde, deve haver, além da compatibilidade de horários, observância ao princípio constitucional da eficiência, o que significa que o servidor deve gozar de boas condições físicas e mentais para exercer suas atribuições (MS 19.300-DF, DJe 18/12/2014). Nessa ordem de ideias, não é possível a acumulação de dois cargos públicos quando a jornada de trabalho semanal ultrapassar o limite máximo de sessenta horas.<sup>31</sup>

### 2.2.8 Eficiência como economicidade

Para atingimento da eficiência é preciso que o administrador atue com bom senso. A sua atuação deve estar pautada na exata proporção entre os meios que utiliza e os fins que pretende alcançar. Mobilizar a máquina pública sem perspectiva do alcance do verdadeiro objetivo das determinações legais afronta o princípio constitucional da eficiência:

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO PARA RESERVA DE VAGAS. GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO. PRAZO DE VALIDADE. RENOVAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE. MÍTIGAÇÃO. 1. A renovação de concurso público para reserva de vagas, sem o aproveitamento de nenhum candidato aprovado no concurso ao fim do primeiro biênio, afronta a razoabilidade e ofende o postulado da eficiência e da economicidade do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, além de vulnerar a boa-fé dos candidatos aprovados. 2. A situação fática em nada se alterou, de 2008 para cá, em relação ao cargo de Médico na especialidade de Eletrofisiologia Clínica Invasiva, hipótese em que somente poder-se-ia cogitar da realização de novo concurso se houvesse justificativa devidamente fundamentada por parte da Administração para assim agir. 3. Concedida a segurança preventiva, mantendo-se o impetrante no topo da lista do cadastro de reserva de médico na especialidade de Eletrofisiologia Clínica Invasiva do Complexo Hospitalar Conceição.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> TRF4, AC 5006670-05.2015.404.7110, QUARTA TURMA. Rel.: Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, juntado aos autos em 06/04/2017.

<sup>32</sup> TRF4, AC 5006366-12.2010.404.7100, QUARTA TURMA. Rel.: Marga Inge Barth Tessler, juntado aos autos em 03/12/2010.

### **3 Conflito do princípio da eficiência com o Princípio da legalidade na Administração Pública**

O cotidiano do Administrador Público é permeado pela prática de atos administrativos e sendo assim, como intercorrência na sua prática administrativas podem ocorrer conflitos entre o princípio da legalidade e o da eficiência.

Diante dessa situação, como deve proceder o administrador, qual dos princípios deverá prevalecer, o da legalidade como defende a tradicional doutrina administrativa, ou deve-se realizar a ponderação no caso concreto como defende a teoria dos princípios, onde prevaleceria um, ora outro, de acordo com o sopesamento no caso concreto?

Faremos o enfrentamento sem adentrar nas distinções entre regras e princípios, já amplamente abordada na doutrina, passando diretamente para a análise foco do presente capítulo, ou seja, como deve pautar o administrador público ante o conflito entre os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência.

Os princípios constitucionais são aqueles valores que estão no ordenamento jurídico e refletem os postulados básicos da sociedade, denotando seus fins e dando harmonia ao sistema.

Os princípios constitucionais da Administração Pública são aqueles “postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas”.<sup>33</sup>

A Constituição Federal determina expressamente no seu texto que a Administração Pública, em todos os níveis, federal, estadual e municipal, deverá observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, bem como o princípio da eficiência incorporado ao texto da Carta Maior pela Emenda Constitucional nº 19/98, mas existem outros princípios que também devem ser observados pela Administração Pública, em face do ordenamento jurídico que vigora no Brasil, entre eles podemos citar o princípio da segurança jurídica, da proporcionalidade, da finalidade, da razoabilidade, da motivação, da impessoalidade, da moralidade administrativa.

---

<sup>33</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual De Direito Administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris Editora, 2006. p.15.

### 3.1 Princípio da legalidade

Princípio de fundamental importância e relevância que é enunciado no texto constitucional em duas oportunidades, a primeira no art. 5º, inciso II, que dispõe “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude lei”.

E a segunda, no artigo 37, da Constituição Federal, onde se apresenta como fonte basilar a ser obedecida por toda a Administração Pública, direta e indireta, nos níveis federal, estadual e municipal.<sup>34</sup>

### 3.2 Princípio da eficiência

Por ser objeto da presente monografia, no transcurso do texto já evidenciamos e caracterizamos o princípio da constitucional da eficiência, ressaltando sua importância e enfatizando que ele deverá estar presente e ser observado por toda Administração Pública em todos os níveis, federal, estadual e municipal, bem como por todos os poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário.

Isto posto, deverá o princípio da eficiência conduzir a elaboração das normas jurídicas, a execução administrativa e o exame e cominação normativa ao caso concreto.<sup>35</sup> Sendo a realização do bem comum da comunidade administrada o único objetivo da Administração Pública, toda sua atividade deve ser orientada para a consecução desse fim. A conduta dos agentes públicos, da administração como um todo, deve ser praticada no interesse da comunidade.

Dessa forma, a gestão eficiente da máquina pública é um dever inerente ao exercício da função pública e de ser perseguido nos limites impostos pela lei. Mas, nem todos os fatos e atos da administração pública encontram regulação na lei, pois nela não há previsões pontuais, e na sua ocorrência como deve proceder o Administrador Público que tem o dever de atuar sempre em consonância com os ditames legais?

---

<sup>34</sup> Constituição (1988). “**Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]**”. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 22 abr. 2017.

<sup>35</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **A Profissionalização Da Função Pública E As Exigências Da Eficiência Administrativa**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional, IPDA, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003. p.117.

Ou, ainda, naqueles casos em que a prática de um ato, em um determinado caso concreto, possa trazer mais prejuízo do que a abstenção?

Eis que se apresenta um conflito entre o princípio da legalidade com o princípio da eficiência.

A doutrina administrativa clássica apresenta posição no sentido de que o princípio da legalidade é absoluto, lecionando que “os poderes e deveres do administrador público são os expressos em lei, os impostos pela moralidade administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade”.<sup>36</sup>

No entanto, nos filiamos a corrente doutrinária que defende deva ser realizado a ponderação entre os princípios que regem a Administração Pública para a tomada de decisão, para a solução do conflito de princípios no caso concreto.

Como os atos administrativos devem estar em perfeita sintonia com o ordenamento jurídico e devem ter sua finalidade sempre voltada para a o interesse público, diante de determinada situação fática, o agente deve praticar o ato administrativo de modo que se ajuste a previsão hipotética da lei, motivando e fundamentando sua decisão.

Ainda assim, mesmo com a presença dos elementos do ato administrativo, em plena compatibilidade com a lei, poderá haver a situação e que a prática do ato poderá trazer prejuízo ao erário, contrariando ao princípio da eficiência, um exemplo dessa hipótese a exigência legal de execução judicial da dívida ativa. Esse procedimento envolve custo administrativo, às vezes superando o que a fazenda conseguira recuperar, assim a execuções de pequena monta (inferiores a R\$ 5.000,00) devem ser evitadas, dando preferência para cobrança extrajudicial dos créditos.

E, quando a situação fática propicia um acordo judicial e não há lei que autorize acordos em processo ainda em trâmite, quando, por exemplo um cidadão de poucos recursos colide em veículo oficial, porém não possui patrimônio e deseja amortizar dívida em parcelas. Ponderando a situação percebe-se que o acordo, de certa forma, traz prejuízo aos cofres públicos, mas bem menores se comparados a ausência de patrimônio que garanta a recuperação judicial do valor devido. Temos esse como sendo um exemplo onde a Fazenda Pública, deverá demonstrar inequivocamente que o princípio da eficiência irá preponderar sobre o da legalidade.

---

<sup>36</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p.100.

Impende, pois, que o Administrador Público atente que é preciso obediência também ao princípio da eficiência, sem prejuízo dos demais princípios, deitando seu uso ao caso concreto, sempre em busca da consecução do interesse público, ao melhor custo-benefício, sempre dentro dos limites da ética, da boa-fé e da lealdade.

## 4 CONCLUSÃO

A Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, que incluiu o princípio da eficiência no art. 37 da Constituição Federal, de A inclusão do princípio da eficiência no art. 37, *caput*, da Constituição de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, elevou e caracterizou a eficiência como princípio constitucional, evidenciando uma norma que já vigia tacitamente, presente no Carta Magna e na legislação infraconstitucional. E há muito reconhecido pela doutrina e jurisprudência.

Elevada à categoria de princípio constitucional a eficiência se apresenta com diversos sentidos e conotações, todas se somando e se complementando, mostrando-se de obrigatória observação por toda a Administração Pública, nos aspectos serviço, como na apuração do rendimento efetivo, do custo operacional e da real utilidade para os administrados.

A eficiência é ao mesmo tempo procedimento e resultado, devendo ser guardada tanto pela Administração quanto pelos servidores públicos devem empregar os melhores meios no desempenho de suas atribuições, para atingir a satisfação dos fins propostos.

Convém assinalar, também, em rápidas pinceladas, que se refletiu sobre as dificuldades apresentadas pela doutrina para determinar, com exatidão, o conceito de serviço público diante da variedade de significados que ela apresenta, dependendo da ótica do interprete e do aplicador, mas, restou claro que a finalidade daqueles é buscar a satisfação das necessidades essenciais da coletividade.

Ainda, apresentamos o lado doutrina que rebateu a inserção da eficiência no texto da Lei Maior, em contrapartida, trouxemos a argumentação da outra parte da doutrina que defende a correção da elevação da eficiência à categoria de princípio constitucional justificando que isso lhe trouxe autonomia, assinalando que ele se tornou um postulado reitor da Administração Pública, sinalizador da boa administração.

Pautamos o princípio da eficiência como estritamente vinculado ao bom desempenho e a boa prestação do serviço público, que deve ser prestado observando todos os critérios por ela determinados em conjunta observação dos demais princípios que regem a boa administração.

Efetuamos uma breve comparação do princípio da eficiência com outros princípios constitucionais administrativos, como o da legalidade e o da economicidade.

Em diversas passagens pontilhamos que a eficiência, resumidamente pode ser dita como a otimização da atividade estatal e tem por fim último a busca objetiva do melhor resultado com o menor custo de tempo e recursos.

Fizemos, ainda uma breve incursão pela jurisprudência pátria colacionando alguns julgados com o fito de demonstrar o tratamento dispensado ao princípio da eficiência na esfera judicial, que bem exemplifica a posição doutrinária que os apresenta sob variados enfoques, mas sempre direcionados ao atendimento da finalidade última do Estado que o bem comum, a realização das necessidades da coletividade.

## 5 REFERÊNCIAS

AMORA, Antônio Soares. **Minidicionário Soares Amora da Língua Portuguesa**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 558.

BINENBOJM, Gustavo. **Temas de Direito Administrativo e Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 346.

BONAVIDES, Paulo. **Curso De Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 257.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL, <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/jurisp.asp?tip=ACO>

BRASIL, <http://www.stj.gov.br/jurisprudencia>

BRASIL, <http://www.trf4.gov.br/jurisprudencia>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual De Direito Administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris Editora, 2006. p.15.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito De Princípios Constitucionais**. 2. ed rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 60.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **A Profissionalização Da Função Pública E As Exigências Da Eficiência Administrativa**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional, IPDA, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003. p.117.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso De Direito Administrativo**. 5. ed rev., atual. E ampl. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 38.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 74 e 75.

GERAIGE NETO, Zaiden. **O Princípio Da Inafastabilidade Do Controle Jurisdicional**: art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 17.

MARTINS, Cristiane Fortes Nunes. **O Princípio da Eficiência na Administração Pública**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p.100, 103.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 117-118.

PAZZAGLINI Filho, Marino. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 32.

PEITER, Edson. **Eficiência, Eficácia e Efetividade na Prestação Jurisdicional e Gestão da Qualidade na Administração Pública**. Disponível em: <[http://tjsc25.tjsc.jus.br/academia/arquivos/Edson\\_Peiter.pdf](http://tjsc25.tjsc.jus.br/academia/arquivos/Edson_Peiter.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

PIETRO, Maria Sílvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. p. 83.

PORTANOVA, Rui. **Princípios Do Processo Civil**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1999. p. 13.

SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**. 3.ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1998. p. 652.

SARMENTO, Daniel. **A Ponderação De Interesses Na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 60.

VILLA, Jesús Leguina. **A Constituição Espanhola E A Fuga Do Direito Administrativo**. Trad. Prof. Rodrigo Sánchez Rios. Curitiba: Genesis – Revista de Direito Administrativo Aplicado, Setembro de 1995. p. 637.