

A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA COMO PRINCÍPIO DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO.

Dalton Santos Morais

Procurador federal, membro da Procuradoria-Geral Federal, órgão da Advocacia-Geral da União. Chefe de Divisão na Procuradoria Federal na Fundação IBGE. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Pós-graduando em Direito do Estado e Administrativo pela Universidade Gama Filho. E-mail : dalton@ibge.gov.br.

1. Introdução. 2. A eficiência administrativa, os princípios de direito e o princípio da eficiência. 2.1 Os princípios de direito e sua normatividade. 2.1.1. Fases de evolução do Direito. 2.1.2. Princípios e regras. 2.1.3. A importância dos princípios de direito para o intérprete do direito administrativo. 2.2 A eficiência administrativa como princípio da Administração Pública brasileira. 2.3 O novo paradigma de interpretação do direito administrativo após a Emenda Constitucional 19/98. 2.3.1. O ambiente normativo gerado pela Emenda Constitucional 19/98. 2.3.2 O princípio da eficiência como vetor interpretativo do direito administrativo brasileiro. 2.3.3. A (in)sindicabilidade judicial da eficiência administrativa. 3. Conclusão.

1. Introdução.

O atual incremento da racionalização nos custos das atividades administrativas tem validado a inclusão da eficiência administrativa no art. 37, *caput*, da Constituição da República, através da Emenda Constitucional 19/98, como princípio expresso da Administração Pública brasileira.

A fixação da eficiência, como princípio constitucional, modificou o paradigma de interpretação de nosso direito administrativo, propiciando cabedal jurídico para impor à Administração Pública uma atuação mais ágil, menos burocrática e , por isso mesmo, mais consentânea à atual sociedade moderna, onde a globalização entre os países, a liberdade de imprensa e a *internet*, apenas para citar alguns exemplos, tornaram-se parte do cotidiano.

Se, por um lado, a normatização da eficiência administrativa ainda gera desconfiança em vários atores do cenário jurídico brasileiro, por outro, representa grande passo no longo caminho, a ser percorrido pela Administração Pública brasileira, no sentido da racionalização de sua atuação que, priorizando as funções públicas essenciais estatuídas pela Constituição, deve ater-se às limitações impostas pela finitude dos recursos públicos, orçamentários e financeiros, disponibilizados pela própria sociedade, pois como anuncia a sabedoria popular "*dinheiro não nasce em árvore.*".

2. A eficiência administrativa, os princípios de direito e o princípio da eficiência.

A eficiência, no âmbito da Administração Pública, pode ser definida, segundo HELY LOPES MEIRELLES, como “o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”.¹ Já para ALEXANDRE DE MORAES a administração pública eficiente é aquela “que produz o efeito desejado, que dá bom resultado.”²

Além das características acima mencionadas, a eficiência administrativa, como corolário da economicidade³, tem uma vertente de maximização do recurso público a ser despendido pela Administração Pública, pelo que, para ser eficiente, a atividade administrativa empreendida deverá trazer benefícios para a coletividade compatíveis com o montante de recursos públicos despendidos.

Antes de adentrarmos à eficiência administrativa como princípio da Administração Pública brasileira, será necessário tecermos breves, mas importantes, considerações sobre a moderna concepção dos princípios de direito como espécie de norma, com preponderância axiológica sobre as demais.

2.1 Os princípios de direito e sua normatividade.

2.1.1 Fases de evolução do Direito.

Após a tragédia do massacre judeu, na 2ª Guerra Mundial, perpetrado por um regime nazi-facista, válido sob a égide do ordenamento positivado, à época, nos países opressores, o pensamento jurídico hodierno passou a rejeitar a idéia de um ordenamento que tivesse como única fonte de validade uma norma jurídica de maior hierarquia, pressupostamente, elaborada pelo Estado.

Após muito esforço intelectual de juristas e jusfilósofos do porte de CHAIM PERELMAN, RONALD DWORKIN e ROBERT ALEXY, chegou-se à conclusão de que

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo : Malheiros, 1996. p. 90.

² MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 15ª ed. São Paulo : Atlas, 2004. p. 319.

³ BUGARIN, Paulo Soares. Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. *In* Revista do Tribunal de Contas da União n. 78 out/dez. 1998. Brasília/DF p. 41/45. Ressalte-se que, também, o Supremo Tribunal Federal utiliza o termo “economicidade” ao se referir à eficiência, como princípio previsto no art. 37, *caput*, da Constituição da República. No julgamento de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada contra lei estadual do Rio Grande do Sul, onde se estabelecia normas sobre publicidade dos atos do Poder Executivo estadual, o relator da ADI 2.472/RS, Min. Maurício Córrea votou pela inconstitucionalidade de dispositivo que determinava a exposição do custo da veiculação e publicação da peça publicitária governamental, sob o fundamento de falta de razoabilidade e desproporcionalidade da norma, “sobretudo por obrigar apenas um dos Poderes, impondo mais custos ao erário e ofendendo, em consequência, o princípio da economicidade previsto no *caput* do art. 37.” Veja-se o Informativo de Jurisprudência STF nº 342, de 29/03 a 09/04/2004. Disponível em www.stf.gov.br.

os valores socialmente reconhecidos não poderiam ficar de fora da aplicação do Direito, devendo este levar em consideração os princípios orientadores da conexão entre si e a Moral.

Surge, então, a fase conhecida como pós-positivismo, denominação dada a um ideário jurídico pelo qual se pretende, sem desconsiderar a necessidade da segurança jurídica propiciada por um ordenamento positivamente estabelecido, interpretar a norma jurídica sob a égide de juízos de valor, tais como Justiça e dignidade da pessoa humana, dentre outros. Nesta fase do Direito, promove-se uma reaproximação entre ele e os valores socialmente reconhecidos, materializando-se estes nos princípios reconhecidos pela Constituição Federal, onde sua normatividade é devidamente assegurada ⁴

E sendo o texto constitucional a ordem jurídica que une agentes sociais tão distintos - o Estado e os cidadãos, a Administração Pública e os administrados, o empresário e o trabalhador, *et coetera* - a sua efetividade pressupõe a interpretação, tanto das próprias normas constitucionais, como das relativas à legislação infraconstitucional, não como mera atividade de revelação do conteúdo da norma, mas sim como atividade de desenvolvimento do papel criativo do intérprete, no sentido da concretização dos valores reconhecidos pela Constituição.

2.1.2 Princípios e regras.

Com base na nova forma de interpretar o direito - no Brasil, após a Constituição de 1988 - fixou-se na doutrina o entendimento de que um ordenamento jurídico balanceado deve ser constituído tanto de regras, quanto de princípios. Àquelas cabe a realização da função de segurança jurídica, enquanto a estes incumbe a função de realização da Justiça no caso concreto. Esta função dos princípios dá-se devido a sua maior flexibilidade, à influência da carga valorativa que os informa, bem como a sua imperatividade, haja vista serem os mesmos espécie de norma, que tem como uma de suas principais características condicionar a atividade hermenêutica do intérprete.

Mas, em que pese a unanimidade em dotar os princípios de caráter normativo, a moderna doutrina, ainda vem fixando os critérios para a configuração dos princípios de direito, especialmente, quanto à sua distinção em relação às regras jurídicas. Neste ínterim, tem-se evidenciado dois critérios para a distinção entre princípios e regras, quais sejam a forma de aplicação e o conflito de normas e sua solução.

⁴ O reconhecimento da normatividade da Constituição no Brasil é recente, pois somente após o texto constitucional de 1988 deixou-se de entendê-la como um mero “programa” político, passando o texto fundamental a ser considerado como marco estabelecedor da ordem política, social e jurídica fixada para a República Federativa do Brasil. A Constituição passa a ser, efetivamente, considerada a ordem jurídica máxima à qual todo o ordenamento deve obediência e sob a qual este deve ser interpretado. Os mandamentos constitucionais passam a ser a “lente” sob a qual os “olhos” de qualquer intérprete devem “enxergar” a norma.

Quanto à forma de aplicação ⁵, considerando-se o ensinamento de ROBERT ALEXY de que os princípios podem ser caracterizados como *mandados de otimização*, verifica-se que os mesmos podem ser implementados segundo várias escalas de concretização, de acordo com as circunstâncias fáticas e jurídicas que envolvam o caso concreto. Já as regras impõem uma exigência que é ou não cumprida, não se permitindo a sua concretização em diversos graus, tal como ocorre nos princípios.

Quanto ao conflito de normas e sua solução ⁶, verifica-se que a distinção feita entre princípios e regras, diz respeito à convivência entre princípios de maior ou menor peso, que se oponem em dado caso concreto, enquanto as regras antinômicas excluem-se do ordenamento jurídico, face à perda de validade da regra não aplicável ao caso concreto.

Diante da distinção entre regras e princípios, a moderna doutrina tem encontrado subsídios para reconhecer que a norma jurídica é gênero constituído de duas espécies: regras e princípios, congregando estes as funções de dar unidade ao sistema jurídico, condensar os valores aceitos pela sociedade e servir de vetor à atividade de interpretação do ordenamento vigente.

2.1.3 A importância dos princípios para o intérprete do direito administrativo.

A importância do moderno pensamento doutrinário acima exposto mostra-se evidente, à medida que o juspublicista atuante no direito administrativo - ramo do direito de contradições pela sua própria essência de pretender ser o regramento constituidor do Estado moderno, ao mesmo tempo em que limita o exercício do poder estatal - deverá posicionar-se ante os diversos conflitos normativos que, normalmente, surgem na consecução da atividade administrativa, valendo-se da preponderância axiológica dos princípios reconhecidos pela Constituição da República, dentre eles, após a EC 19/98, o da eficiência administrativa.

Em que pese sobre outro foco - o da ocasionalidade da legislação administrativista, característica própria não só do direito administrativo

⁵ “ Ambos (regras e princípios) estabelecem *standards* que apontam para decisões particulares relativas a obrigações jurídicas em determinadas circunstâncias, mas diferem quanto ao caráter da orientação que estabelecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo ou nada. Se os fatos que a regra estipula estão dados, então ou a regra é válida, caso em que a resposta que fornece deve ser aceita, ou então não é, caso em que nada contribuirá para a decisão.”

PERREIRA, Jane Reis Gonçalves *et al.* "A Estrutura Normativa das Normas Jurídicas" *in* Os Princípios da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2001. p. 9.

⁶ Para ROBERT ALEXY a distinção entre princípios e regras é melhor evidenciada a partir dos casos de colisão entre as normas, já que os conflitos entre regras são solucionados com base nos aspectos de validade da norma, considerando-se os critérios hierárquico, cronológico ou da especialidade, enquanto os conflitos entre princípios são solucionados a partir da ponderação quanto ao peso de cada princípio, consideradas as circunstâncias do caso concreto. Significa dizer que, no conflito entre princípios, não há extinção do princípio de menor adequação valorativa à hipótese do caso concreto, mas tão somente o seu afastamento, continuando o mesmo inserto no ordenamento jurídico vigente, podendo ser aplicado em outro caso concreto em que sua carga valorativa seja mais adequada.

espanhol, como também de seu congênere brasileiro -, já ensinava GARCIA DE ENTERRÍA que o direito administrativo não se sustenta sem se recorrer aos princípios de direito :

*" El control de la discrecionalidad por los principios generales hace al juez administrativo atenerse a su más estricta función de defensor del orden jurídico. Hay que decir que en parte alguna del Ordenamiento la apelación a los principios generales es más necesaria que en el Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo es el campo más fértil de la legislación contingente y ocasional, de las normas parciales y fugaces; sobre lo cual tendremos más tarde ocasión de reflexionar. Ante ello no hay la menor posibilidad de una jurisprudencia y de ciencia estrictamente exegética, ni por verdadera reducción al absurdo, por inesperado 'embarras de richesse', es posible sostener que el Derecho Administrativo sea la suma de todo esse conjunto inacabable de normas en perpetuo fieri, cuyas notorias y graves deficiencias no alcanzan a compensarse (antes bien, resultan potenciadas) por la agrupación o reunión de todas ellas. Más que en parte alguna resulta aquí evidente que sin un esqueleto de principios generales capaz de insertar y articular en un sistema operante y fluido esse caótico y nunca reposado agregado de normas, el Derecho Administrativo, ni como ordenación a aplicar, ni como realidad a comprender, ni, consecuentemente, como ciencia sería posible. "*⁷

Mas em que pese a importância dos princípios de direito para o juspublicismo, tal como acima ilustrado, o direito administrativo brasileiro é um dos ramos do Direito nacional que mais resiste à nova hermenêutica à luz da Constituição da República, devido, dentre outros fatores, à forma equivocada de interpretar-se o princípio da legalidade administrativa.

É que a generalidade dos administradores - fato que pode ser observado na atividade de consultor jurídico da Administração Pública Federal Indireta - e grande parcela dos operadores do direito ainda acham que devem irrestrita observância à legislação infraconstitucional, sem considerar os valores constitucionalmente reconhecidos. De fato, qualquer intérprete do Direito Administrativo deve fiel e irrestrita observância à Lei, mas somente àquela que não esteja em conflito com os ditames constitucionais⁸, pois a

⁷ ENTERRÍA, García de. *La Lucha Contra las Inmunidades del Poder*. 3ª ed. Madrid : Ed. Civitas, 1995. P. 44/45.

⁸ "A Constituição vigente, ao contrário das anteriores, dedicou um capítulo à Administração Pública (capítulo VII do Título III) e, no art. 37, deixou expressos os princípios a serem observados por todas as pessoas administrativas de qualquer dos entes federativos. Convencionamos denominá-los de princípios expressos exatamente pela menção constitucional.

Revelam eles as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa se estiver compatível com eles."

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 11ª ed. Rio de janeiro : Lumen Iuris, 2004. P.13/14.

Constituição prevalece sobre todas as demais normas - princípio da supremacia da Constituição ⁹.

Caracterizada a atividade administrativa *ex officio* da Lei pelo cotidiano conflito entre interesses dos cidadãos e do Estado, devem todos que precisem interpretar o direito administrativo - o cidadão, o administrador público, o consultor jurídico, o doutrinador, o magistrado, *et coetera* - procurar, no exercício de sua atividade, delimitar os princípios e regras incidentes sobre as situações sob seus cuidados, a fim de interpretar o ordenamento jurídico vigente com base na Constituição da República, onde foram fixados, como norma, os valores adotados pela sociedade brasileira, dentre eles a eficiência administrativa.

2.2 A eficiência administrativa como princípio da Administração Pública brasileira.

ROSIMEIRE VENTURA LEITE ¹⁰ expõe, com muita didática, que a eficiência, antes da EC 19/98, já era implícita à Administração Pública. Para fundamentar tal entendimento utiliza-se da previsão da eficiência como quesito de avaliação da gestão administrativa pelos órgãos de controle interno ao art. 74, II da Constituição da República, das referências do Decreto-Lei 200/67 sobre controle de resultados da atividade administrativa e de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça ¹¹.

A eficiência como norma à Administração Pública é realidade no juspublicismo norte-americano e europeu. No primeiro, devido à temática do Estado "custo-benefício" que, iniciada nos anos 80 e em vigor até hoje nos Estados Unidos, teve como justificativa a racionalização dos enormes custos da atividade regulatória, característica maior do direito administrativo norte-americano. Já no direito europeu, conforme informa MARIA PAULA DALLARI BUCCI, o princípio da eficiência é "responsável por um esforço de superação do

⁹ "A Lei Fundamental e seus princípios deram novo sentido e alcance ao direito civil, ao direito processual, ao direito penal, enfim, a todos os demais ramos jurídicos."

BARCELLOS, Ana Paula de *et al.* "O Começo da História. A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro". In *A Nova Interpretação Constitucional : Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Org. Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro : Renovar, 2003. P.329.

¹⁰ LEITE, Rosimeire Ventura. "O Princípio da Eficiência na Administração Pública." *Revista de Direito Administrativo - RDA* 226 - 251/263. Out/Dez. 2001. Rio de Janeiro : Renovar.

¹¹ "Administrativo. Funcionário. Estágio probatório. Dispensa. Sindicância. Legalidade.

I - Servidora pública em estágio probatório pode ser dispensada por não convir à Administração a sua permanência, após ter sido apurado em sindicância regular, com a ampla defesa assegurada, que praticou atos incompatíveis com a função do cargo em que se encontra investida. O estágio probatório tem por escopo verificar se a pessoa habilitada no concurso preenche os requisitos legais exigidos, sua idoneidade moral, a disciplina, a eficiência, a aptidão e a assiduidade.

II - A Administração Pública é regida por vários princípios : legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Const. Art. 37). Outros evidenciam-se na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público."

Apud Op. Cit. LEITE, Rosimeire Ventura.

formalismo característico da maioria dos ordenamentos jurídicos-administrativos. Como sintetizam comentaristas italianos : "a tantos controles inúteis previstos hoje se deve substituir a verificação do atingimento efetivo dos fins e objetivos." ¹²

Influenciada pela presença da eficiência como norma no direito administrativo das principais nações do planeta, conforme bem exposto por ALEXANDRE DE MORAES, a Constituição brasileira, após a EC 19/98, " no sentido de pretender garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos, passou a proclamar que a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverá obedecer, além dos tradicionais princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, também ao princípio da eficiência." ¹³

Tal pretensão de impor agilidade à atuação administrativa é o que se pode depreender da justificativa para a modificação do texto constitucional - Mensagem Presidencial 886/95, convertida na Proposta de Emenda Constitucional 173/95, a qual deu origem à EC 19/98 - onde se expôs que para "incorporar a dimensão de 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", bem como para "ênfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos : a assimilação, pelo serviço público, da centralidade no cidadão e da importância da contínua superação de metas desempenhadas, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos. "

Veja-se que, consoante a tradição de sistema híbrido do direito administrativo brasileiro, a mudança proposta e encampada pelo poder constituinte reformador brasileiro abarca características próprias tanto do princípio da eficiência adotado pelo direito administrativo norte-americano - relação custo-benefício da atividade administrativa -, quanto pelo seu congênere europeu - superação de exageros no formalismo e controle da atividade administrativa.

Portanto, com a inclusão expressa da eficiência como princípio da Administração Pública brasileira, a partir da EC 19/98, inaugura-se um novo parâmetro jurídico para a interpretação das normas de direito administrativo brasileiro, conforme será exposto a seguir.

2.3 O novo paradigma de interpretação do direito administrativo após a Emenda Constitucional 19/98.

2.3.1 . O ambiente normativo gerado pela Emenda Constitucional 19/98.

¹² BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo : Saraiva, 2002. p. 180/181.

¹³ Op. cit. p. 318.

Antes de incidirmos sobre a nova forma de interpretar a eficiência da atividade administrativa, após a sua fixação como princípio expresso da Administração Pública, é preciso tecer considerações genéricas sobre o conjunto de modificações constitucionais promovidas pela EC 19/98 e o significado que as mesmas tiveram para o cotidiano da Administração Pública brasileira.

Ressalte-se, preliminarmente, que a referida emenda constitucional não tem unanimidade na doutrina como instrumento jurídico de modernização da Administração Pública, havendo autores que a consideram como inócua neste sentido e outros que a consideraram como violadora dos princípios em que estava assentada a ordem jurídica brasileira, à época.

Veja-se a ferina opinião de IVAN BARBOSA RIGOLIN :

" A grande sensação do brasileiro quanto à EC 19 é de indisfarçada fraude, farsa teatral do governo para dar satisfação à sociedade, circo de cavalinhos, grossa empulhação oficial que apenas engana a quem nasceu ontem ou anteontem, embuste jurídico tão grosseiro quanto seus autores, trapaça que não dá sinal de se resolver, molecagem ou travessura inconstitucional - ou algo pior, se puder existir em direito. " ¹⁴

Já para LUIZ ALBERTO DOS SANTOS a referida emenda constitucional :

" ... implica em radical mudança no paradigma constitucional da Administração Pública brasileira, jogando por terra princípios e regras que foram construídos, na Carta de 1988, com o propósito de moralizar e profissionalizar a função pública e a administração estatal em nosso país. " ¹⁵

E ainda que :

"A irracionalidade desse processo de pseudo-reforma é agravada pelo viés alienado dos que não conseguem superar o formalismo e se apegam a mudança das normas - flexibilizando a Constituição - ou de estatutos jurídicos como condição suficiente para tornar o Estado mais eficaz, efetivo ou eficiente. " ¹⁶

¹⁴ RIGOLIN, Ivan Barbosa. "O Servidor Público na EC 19/98 , A "Reforma Administrativa". " In Lei de Responsabilidade Fiscal : Teoria e Prática. Coord. Carlos Valder do Nascimento. Rio de Janeiro : América Jurídica, 2002. p. 69.

¹⁵ SANTOS, Luiz Alberto dos. "Reforma Administrativa : Efeitos Imediatos e Alternativas para sua Efetivação." Disponível em www.pt.org.br/assessor/refton.htm . Consulta feita em 09/06/2004.

¹⁶ SANTOS, Luiz Alberto dos. "Reforma, Ufanismo e Retórica." Disponível em www.pt.org.br/assessor/refton.htm. Consulta feita em 09/06/2004.

Em que pese a respeitabilidade da opinião dos referidos autores, verifica-se, por um exame menos superficial das alterações produzidas pela EC 19/98 no cenário jurídico da Administração Pública, que houve um considerável avanço no campo da atuação estatal/administrativa brasileira. Vejamos.

A EC 19/98, dentre outros dispositivos constitucionais, produziu alterações nos artigos 37, XI, XIII a XVII, §§§ 3º, 8º e 9º, 39, § 1º, 41, §§§§ 1º a 4º, 70, parágrafo único, 169, § 4º e 247 da Constituição da República, à época, em vigor. Em breve análise sobre as alterações constitucionais, bem como sobre as inovações da ordem jurídica infraconstitucional daí decorrentes, pode-se dividir as inovações jurídicas promovidas no juspublicismo brasileiro, a partir de 1998, sob os aspectos a seguir delineados :

1. Desenvolvimento da necessidade de elevação do desempenho apresentado pelos servidores públicos, os quais com a estabilidade genérica, implantada a partir do texto original da Constituição e a inexistência de mecanismos de avaliação do exercício do cargo, apresentavam-se apaticamente perante o público ao qual deviam servir. Para tanto, a EC 19/98 pretendeu permitir a adoção da dispensa por desempenho insatisfatório e de regime de emprego público, o qual, apesar de encontrar-se genericamente regulamentado pela Lei nº 9.962, de 22/02/2000, depende de leis específicas para sua implementação.
2. Expansão da atuação estatal para a sociedade civil organizada, movimento de tendência comum no juspublicismo moderno estrangeiro, conforme observado por SABINO CASESE, citado por DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, para quem o "Direito Administrativo se vai ampliando, além desta conexão, sobre o espaço do público não estatal".¹⁷ Para tanto, modificou-se o art. 70, parágrafo único da Constituição, obrigando, à prestação de contas do dinheiro público, qualquer pessoa que o utilize, inclusive, as jurídicas de direito privado, bem como editou-se a Lei 9.790, de 23/03/1999, pela qual se dispôs sobre as "Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público", propiciando ferramental jurídico para a implementação daquela tendência acima mencionada, sem, diga-se de passagem, perder o controle dos recursos públicos aí investidos, haja vista os mecanismos de controle previstos na referida lei¹⁸. *De lege ferranda*, deve-se,

¹⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "Uma Nova Administração Pública." RDA nº 220. abril/julho 2000.

¹⁸ Lei 9.790/99

“Art. 4º - Atendido o disposto no art. 3º, exige-se ainda, para qualificarem-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, que as pessoas jurídicas interessadas sejam regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre :

I - a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência;

(...)

VII - as normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo :

(...)

d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

urgentemente, instaurar mecanismo legal que disponha sobre seleção técnica, imparcial, isonômica e comprometida com o interesse público às instituições deste tipo que firmem parceria com o Poder Público, a fim de evitar a atual forma de seleção que, conforme informa a imprensa falada e escrita, recai, constantemente, sobre os chamados “apaniguados do poder”.

3. Instituição de nova modalidade de licitação que, além de observar os demais critérios do procedimento de seleção pública, fosse mais ágil. Além disso, a EC 19/98 pretendeu estabelecer regime jurídico diferenciado aos entes de direito privado integrantes da Administração Pública Indireta, propiciando-lhes atuação mais adequada ao mercado privado em que atuam. Para tanto, a EC 19/98 produziu alterações nos artigos 22, XXVII e 173, § 1º da Constituição, tendo o legislador infraconstitucional, a fim de suprir a primeira demanda citada, criado a modalidade de licitação denominada “pregão”¹⁹, através da Medida Provisória 2.026/00, convertida na Lei 10.520/02, e do Decreto 3.555/00, inclusive com adequação da modalidade ao atual uso

(...)

Art. 11 - A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo. (...)

§ 3º - Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Art. 12 - Os responsáveis pela fiscalização do Termo de Parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pela organização parceira, darão imediata ciência ao Tribunal de Contas respectivo e ao Ministério Público, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 13 - Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 12 desta Lei, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, para que requeiram ao juízo competente a decretação de indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos seus dirigentes, bem como de agente público ou de terceiro, que possam ter enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público, além de outras medidas consubstanciadas na Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º - O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos artigos 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º - Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, como contas bancárias e aplicação mantidas pelo demandado no País e no exterior, nos termos da lei e tratados internacionais.

§ 3º - Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores seqüestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da organização parceira.

(...)

Art. 15 - Caso a organização adquira bem imóvel com recursos provenientes da celebração do Termo de Parceria, este será gravado com cláusula de inalienabilidade.

(...)

Art. 17 - O Ministério da Justiça permitirá, mediante requerimento dos interessados, livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. “

¹⁹ “ As modalidades licitatórias previstas na Lei 8.666/93, em muitos casos, não conseguiram dar a celeridade desejável à atividade administrativa destinada ao processo de escolha de futuros contratantes. As grandes reclamações oriundas de órgãos administrativos não tinham como alvo os contratos de grande vulto e de maior complexidade. Ao contrário, centravam-se nos contratos menores ou de mais rápida conclusão, prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação.

Atendendo a tais reclamos, foi editada a Lei 10.520, de 17/7/2002, na qual foi instituído o pregão como nova modalidade de licitação, com disciplina e procedimento próprios, visando acelerar o processo de escolha de futuros contratados da Administração em hipóteses determinadas e específicas. “

cotidiano da *internet*, o chamado "pregão eletrônico", regulamentado pelo Decreto 3. 697/00.

4. Promoção do equilíbrio das finanças públicas governamentais. Neste sentido, a EC 19/98 promoveu alterações, principalmente, no artigo 169 da Constituição, tendo o legislador infraconstitucional editado a Lei Complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 10.028/00. Indiscutíveis são os benefícios que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe às contas da Administração Pública brasileira, conforme testemunham CARLOS MAURÍCIO FIGUEIREDO e MARCOS ANTÔNIO RIOS DA NÓBREGA :

" Com o fim da inflação, diante do advento do Plano Real, a realidade das finanças públicas veio à tona e o diagnóstico foi cruel : a necessidade imperiosa do estabelecimento do equilíbrio fiscal. Equilíbrio este que transcendia a simples imposição de regras, mas exigia dos gestores públicos uma nova forma de conduta, um compromisso e, para dizer mais, uma responsabilização pela gestão da coisa pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal vem estabelecer esse novo padrão. Não só impondo regras, que são importantes, é verdade, mas sim, determinando compromissos e padrões de conduta que devem ser seguidos. Esses padrões se consubstanciam sobretudo nos princípios elencados na LRF e, entre eles, o princípio que chama muito nossa atenção é o princípio da prudência que caracteriza a cautela, a ponderação, na consecução fiscal. " ²⁰

Verifica-se, portanto, que a EC 19/98 inovou o juspublicismo brasileiro, permitindo a criação de diversos instrumentos jurídicos, através dos quais se permitiu a avaliação de desempenho dos servidores públicos, a expansão da atuação estatal para a sociedade civil organizada, a agilização dos procedimentos de licitação adotados pela Administração Pública, bem como a criação de cultura de responsabilidade fiscal, com o fim de promover o equilíbrio das contas públicas.

Ante o exposto, configurada fica a evolução do direito público brasileiro propiciada pela EC 19/98, pelo que somos obrigados a concordar com DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO no sentido de que " ... para o profissional de Direito, enquanto tal, não cabe nem fechar os olhos às novas instituições, porque não lhe agradem, nem, muito menos, contra elas vociferar, mas desenvolver uma atitude positiva, em que a crítica científica, necessária e desejada, guarde um sentido construtivo e, se possível criativo. " ²¹

2.3.2 O princípio da eficiência como vetor interpretativo do direito administrativo brasileiro.

²⁰ NÓBRIGA, Marcos Antônio Rios da *et al.* "A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Limites Máximos Transitórios." *In* Lei de Responsabilidade Fiscal : Teoria e Prática. Rio de Janeiro : América Jurídica, 2002. p. 6.

²¹ Op. cit.

Considerando-se que a fixação da eficiência administrativa como princípio constitucional expresso da Administração Pública foi um dos cerne da EC 19/98, desenvolveremos uma análise construtiva ²² sobre tal atitude do legislador constituinte reformador, expondo, além dos entendimentos contrários à importância de tal inovação constitucional, o entendimento de que a fixação da eficiência como princípio constitucional expresso importa em nova forma de interpretar o direito administrativo brasileiro, gerando, inclusive, sindicabilidade pelo Estado-Juiz sobre a eficiência ou não da atividade administrativa.

Como dissemos anteriormente, o direito administrativo brasileiro é um dos ramos que mais apresenta resistências à moderna interpretação do direito público sob a "lente" da principiologia constitucional. Talvez devido a isso, a fixação da eficiência administrativa como princípio constitucional tenha encontrado tanta resistência entre ilustres e doutos administrativistas brasileiros, como a seguir se expõe.

Para JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR, a inclusão da eficiência administrativa como princípio expresso da Administração Pública na Carta Magna representa um mero reforço de linguagem, sem qualquer outro efeito :

" No que tange ao arrolamento da eficiência entre os princípios reitores da atividade administrativa estatal, só se pode compreender como uma figura de estilo, um reforço de linguagem para enfatizar o que é inerente à Administração Pública e é dela reclamado pelos administrados, justificadamente. A sociedade não organiza e mantém o Estado para ser ineficiente, embora ineficiências podem ser, e são, encontráveis em setores de qualquer empreendimento privado." ²³

MAURÍCIO ANTÔNIO RIBEIRO LOPES opõe-se, radicalmente, ao caráter principiológico da eficiência administrativa :

" Inicialmente cabe referir que eficiência, ao contrário do que são capazes de supor os próceres do Poder Executivo federal, jamais será princípio da Administração Pública, mas sempre terá sido - salvo se deixou de ser em recente gestão pública - finalidade da mesma Administração Pública. Nada é eficiente por princípio, mas por consequência (...).

²² " ... o direito não é um jogo do espírito, um exercício de lógica para teóricos de gabinete. Trata-se, antes de tudo, de encontrar soluções práticas para um problema social, conciliando do modo mais adequado possível os interesses opostos. "

JÈZE, Gaston. *Principios generales del derecho Administrativo.* Vol. II. 2ª parte. Ed. Argentina : 1949. p. 35.

²³ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. "A Reforma Administrativa Constitucional." Rio de Janeiro : Renovar, 1999. P. 41/42.

Trata-se de princípio retórico imaginado e ousado legislativamente pelo constituinte reformador, sem qualquer critério e sem nenhuma relevância jurídica no apêndice ao elenco dos princípios constitucionais já consagrados sobre Administração Pública. " ²⁴

No mesmo caminho segue Celso Antônio Bandeira de Mello :

" 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 fluido 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 burilam no texto. " ²⁵

Na mesma linha de descrédito quanto à fixação da eficiência administrativa como princípio constitucional expresso da Administração Pública posiciona-se LÚCIA VALLE FIGUEIREDO para quem :

"É de se perquirir o que muda com a inclusão do princípio da eficiência, pois, ao que se infere, com segurança, à Administração Pública sempre coube agir com eficiência administrativa para seus cometimentos." ²⁶

Ouso discordar de vozes tão importantes do direito administrativo brasileiro para afirmar que a fixação da eficiência administrativa como princípio constitucional expresso, após a EC 19/98, representou vultosa inovação no juspublicismo brasileiro, em especial, se considerarmos a nova hermenêutica à luz dos princípios de direito fixados na Constituição da República. Como diz GALDINO "as idéias evoluem, em especial, as idéias acerca dos direitos " ²⁷ .

Talvez como fruto da influência francesa na gênese de nosso direito administrativo, geralmente, no âmbito da Administração Pública brasileira, o administrador público dá mais importância à formalidade do que à materialidade da atuação administrativa, em especial, quanto ao alcance do fim de interesse público que deve, sempre, ser pretendido pela Administração. A fixação da eficiência administrativa como princípio constitucional expresso da Administração Pública, nos termos da alteração produzida pela EC 19/98, vem mudar de uma vez por todas este errôneo paradigma, não só pela necessidade de observância da eficiência como norma pelo administrador público, como

²⁴ LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. Comentários à Reforma Administrativa. De acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19, de 04.06.1998. São Paulo : RT, 1998. p. 108/109.

²⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de . Curso de Direito Administrativo. 12ª ed. São Paulo : Malheiros, 2000. p. 92.

²⁶ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. 4ª ed. São Paulo : Malheiros, 2000. p. 60

²⁷ GALDINO, Flávio. "O custo dos direitos". In Legitimação dos Direitos Humanos. Ana Paula de Barcellos *et al.* Rio de Janeiro : Renovar, 2002. p. 200.

também pela conseqüente sindicabilidade judicial da existência ou não de eficiência na atividade administrativa.

Conforme já exposto anteriormente, estamos numa fase do Direito em que os princípios são devidamente reconhecidos como espécies de norma, com grau hierárquico superior a todas as demais, especialmente, quando reconhecidas constitucionalmente. É a lição de PAULO BONAVIDES :

" Postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos, sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento. Servindo de pautas ou critérios por excelência para a avaliação de todos os conteúdos normativos, os princípios, desde sua constitucionalização, que é ao mesmo passo positivação no mais alto grau, recebem como instância valorativa máxima categoria constitucional, rodeada de prestígio e da hegemonia que se confere às normas inseridas na Lei das Leis. Com esta relevância adicional os princípios se convertem igualmente em norma normarum, ou seja, norma das normas." ²⁸

Assim, se antes a eficiência era qualidade desejável à atividade administrativa, após a sua fixação como princípio constitucional expresso pela EC 19/98, e portanto como norma constitucional, passa a ser oponível ao administrador público a sua observância, tanto em relação ao trato com a coletividade, para quem os serviços públicos são prestados, como nas atividades organizacionais internas da própria Administração Pública ²⁹.

Ademais, a eficiência administrativa passa a ser vetor de interpretação de todas as demais normas de direito administrativo vigentes em nosso ordenamento jurídico, pois essa é uma das funções primordiais dos princípios de direito, ante sua impregnação por valores socialmente reconhecidos como mais importantes em determinado tempo e lugar.

Portanto, a Administração Pública deverá desempenhar as atividades administrativas no sentido de produzir resultados os mais satisfatórios possíveis ao atendimento das necessidades da coletividade e da própria máquina administrativa ³⁰, dispendendo o mínimo possível de recursos públicos para tanto, pelo que deverá o administrador público, no exercício *ex lege* da atividade administrativa, interpretar as normas a que está sujeito sob o

²⁸ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 7ª ed. São Paulo : Malheiros, 1997. p. 261.

²⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit.. p. 20.

³⁰ " Agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à idéia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão - características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções. "

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 4ª ed., São Paulo : Revista dos Tribunais, 2000. p. 145.

prisma da legalidade material, em detrimento de exacerbado formalismo que eventualmente seja exigido pela legislação vigente.³¹

Pode-se exemplificar o acima exposto através de caso concreto enfrentado por este autor, no exercício da atividade de consultor jurídico da Administração Pública federal. Determinada instituição pública federal tinha em seu patrimônio certos bens que, através de comissão própria para tanto, foram classificados como irrecuperáveis e, por isso, segundo permissão legal, poderiam ser alienados, mediante doação, a "entidade filantrópica, reconhecida de utilidade pública pelo governo federal." ³². O administrador público regional responsável pelos referidos bens manifestou-se no sentido de que os mesmos estavam em estado lastimável, sem qualquer possibilidade de uso e gerando despesa para o seu armazenamento. Mesmo tendo a instituição de assistência social que se propôs a ser donatária dos bens, cumprido todos os demais requisitos legais para a doação, a Administração Central, em vista do "certificado de fins filantrópicos" da instituição estar vencido - foi apresentado um protocolo de renovação do referido certificado, junto ao Conselho Nacional de Assistência Social, o qual ainda não havia apreciado o requerimento - fez consulta sobre a legalidade do ajuste administrativo pretendido, mostrando-se inclinada em sentido contrário à doação. O posicionamento deste autor, naquela oportunidade parecerista, foi de que, além de ser necessária a interpretação sistemática e teleológica do dispositivo legal que exigia a comprovação da condição de entidade filantrópica, deveria a Administração atentar para os princípios de direito incidentes sobre o tema, nos seguintes termos :

" Na hipótese fática apresentada pela Administração temos a seguinte situação : de um lado a Administração que, para melhor exercício de suas atividades administrativas (otimização e continuidade dos serviços públicos), precisa desfazer-se de bens classificados como irrecuperáveis, os quais tem tirado-lhe espaço físico (preservação do erário público, à medida que a guarda dos bens implica no gasto de recursos públicos), e a entidade de fins filantrópicos que se propôs a receber os referidos bens para com eles exercer sua atividade de assistência social (princípio da dignidade da pessoa humana - artigos 1º, III e 3º, I e III e 193 da Constituição Federal). De outro lado, a impedir o normal transcurso da doação tem-se a ausência de certificado já

³¹ " As normas administrativas, os legisladores e os tribunais de controle têm de olhar o custo da inércia, evitando procedimentos e disposições que inibam iniciativas e soluções. Hoje, na maioria dos organismos estatais, é mais fácil encontrar um parecer que proíba do que um que torne viável determinada empreitada. Em suma, é preciso substituir preliminarmente a cultura da interdição por cautela pela cultura da responsabilização pelos erros cometidos. Impunidade e excesso de zelo são duas faces da mesma moeda."

PORTO, Telmo Giolito. "Leis dificultam o gerenciamento de estatais." Estado de São Paulo de 22/04/1998. *Apud* BUCCI, Op. cit. p. 181.

³² Art. 15, III do Decreto nº 99.658/90..

solicitado ao órgão competente para tanto (princípio do formalismo).

Ressalte-se que o próprio decreto 99.658/90, ao seu art. 16, dispõe que verificada a não alienação do material classificado como irrecuperável a autoridade competente determinará a sua inutilização ou seu abandono, providência administrativa esta que, por evidente, implicará em outros gastos de recursos públicos (preservação do erário público).

Portanto, no presente caso concreto temos um conflito normativo entre os vários princípios acima elencados e o princípio do formalismo. Considerando-se os interesses presentes na hipótese dos autos, entendemos que, dentro da lógica do razoável e de acordo com os ditames constitucionalmente fixados, deva prevalecer não só o interesse da Administração em otimizar a sua atividade administrativa, através da doação dos bens irrecuperáveis, impedindo assim outros dispêndios de recursos públicos com a inutilização ou abandono do material irrecuperável, mas também o de incentivar a assistência social, fomentando, assim, a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, o qual segundo o art. 1º, III da Constituição da República, é fundamento da República Federativa do Brasil.

Ademais, na consecução de suas atividades deve sempre estar ciente o administrador de que deve obediência não só ao princípio estrito da legalidade administrativa, mas também a todos os demais princípios estabelecidos na Constituição da República, tal como o princípio da eficiência administrativa, segundo o qual não é juridicamente aceitável que a adoção de uma providência administrativa resulte gastos públicos sem equivalentes benefícios sociais, pois conforme já asseverado pelo próprio Tribunal de Contas da União não se pode dar prevalência desmedida à formalidade em detrimento de preservar-se o erário público.

Neste sentido :

" Esta , aliás, tem sido a tendência moderna deste Tribunal: evitar as preocupações excessivas com formalidades e cuidar mais da correta aplicação dos recursos públicos, combatendo o desperdício e a corrupção."

Tribunal de Contas da União, rel. Min. Fernando Gonçalves,
DOU de 09/12/92, p. 26.244 "

Tal espécie de posicionamento jurídico, ante a busca por uma Administração Pública que, além de observadora das formalidades a que está jungida, seja mais ágil, com foco na busca por melhores resultados de interesse público com o menor dispêndio possível de recursos do erário, somente é possível ante o moderno entendimento de que os princípios de direito são espécie de norma, dotada de imperatividade, coercibilidade e precedência, bem como, por conseqüência, devido ao fato da eficiência administrativa estar atualmente fixada como princípio da Administração Pública.

Isto demonstra a importância da alteração constitucional feita pelo legislador constituinte reformador, através da EC 19/98, no art. 37, *caput*, da Constituição da República, ao elevar a eficiência administrativa a vetor interpretativo do direito administrativo brasileiro (princípio), propiciando ferramental jurídico para exigir-se uma Administração Pública ágil e comprometida com o alcance dos interesses materiais da sociedade.³³

2.3.3 A (in)sindicabilidade judicial da eficiência administrativa.

Há posicionamentos doutrinários afirmativos da total insindicabilidade da eficiência administrativa pelo Poder Judiciário, posicionamento este que, em nosso entender, não resiste ao moderno entendimento, anteriormente exposto, sobre os princípios de direito.

É que se a eficiência administrativa está fixada na Constituição da República como princípio expresso da Administração Pública brasileira e se os princípios de direito são espécie de norma - no presente caso de grau constitucional e, portanto, como ensina BONAVIDES constituindo-se em "norma das normas" - como pode a eficiência ser insindicável ao Poder Judiciário, o qual tem como missão a guarda da Constituição e da ordem jurídica ?

O que ocorre neste caso é que somente a verificação da existência ou não da eficiência na atividade administrativa é sindicável pelo Poder Judiciário, haja vista que tal critério qualitativo no exercício da atividade administrativa é norma constitucional imposta à Administração Pública. O que não é possível ao Estado-Juiz é substituir-se à Administração Pública na aferição de qual conduta administrativa será mais eficiente, em vista das condicionantes factuais e técnicas que moldam a execução da tarefa administrativa em cada caso concreto e dos próprios limites de recursos orçamentários-financeiros a que está sujeito o administrador público. Ou seja, no campo da discricionariedade administrativa, a qual recai sobre a escolha de qual a atividade administrativa mais eficiente a ser adotada pela Administração Pública, " o Poder Judiciário não pode compelir a tomada de decisão que entende ser de maior grau de eficiência." ³⁴ , pois tal atribuição, por evidente, restringe-se à esfera de atribuições do administrador público, o qual, ante as inúmeras demandas pela atuação administrativa e a escassez de recursos financeiros a que está sujeita a Administração Pública, atuará sob as chamadas "escolhas trágicas" de BOBBIT e CALABRESI ³⁵.

³³ " O princípio da eficiência, positivado no texto constitucional, é o vetor jurídico-axiológico que habilita os operadores do direito a buscar o cumprimento da legalidade material, em detrimento da interpretação formalística que perverta o seu sentido. "

BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. cit. p. 188.

³⁴ FRANÇA, Vladimir da Rocha. " A Eficiência Administrativa na Constituição Federal." RDA 220 - abril/junho 2000. Rio de Janeiro : Renovar.

³⁵ BOBBIT, Philip *et al.* *Tragic Choices - The Conflicts Society Confronts in the Allocation of Tragically Scarce Resources.* New York, London. W.W Norton e Company, 1978.

Isto posto, se " o total controle jurisdicional da eficiência implicaria numa intervenção inaceitável do Poder Judiciário na competência administrativa, usurpando as atribuições constitucionais da administração pública" ³⁶, por outro lado não se pode desconsiderar que " o exercício de faculdades discricionárias não só não dispensa a administração pública do respeito à principiologia constitucional como ainda a obriga a consagrá-la em todos os seus atos. Não há, portanto, no poder discricionário, nem vontade absolutamente livre do administrador nem a pretensa imunidade a seu controle. " ³⁷ .

Assim, a questão da (in)sindicabilidade da eficiência administrativa pelo Poder Judiciário resolver-se-á pelo exame de cada caso concreto, considerando-se que se de um lado a discricionariedade administrativa impede um controle absoluto da eficiência administrativa pelo Estado-Juiz, de outro tem-se a necessidade de observância ao princípio constitucional previsto no art. 37, *caput*, da Constituição, a qual, caso não ocorra espontaneamente, dar-se-á mediante imposição do Poder Judiciário, em cumprimento de sua missão institucional de guardião da Constituição da República.

3. Conclusão.

A evolução do direito administrativo brasileiro, tal como exposto anteriormente, reflete-se no fato da sociedade brasileira, após a Emenda Constitucional 19/98, ter optado por uma Administração Pública menos custosa, mais eficiente e responsável com o equilíbrio fiscal, como forma de diminuir o dispêndio dos escassos recursos públicos brasileiros com a própria máquina administrativa, aumentando, assim, a quantidade de erário disponível para aplicação nas demandas sociais mais prioritárias à população brasileira. É o que se vê, sem desconsiderar todo o contexto das alterações produzidas pela referida emenda constitucional, pela fixação da eficiência como princípio constitucional expresso da Administração Pública.

É que a passagem da eficiência ao grau de princípio constitucional expresso da Administração Pública tornou-lhe vetor de interpretação de todas as demais normas de direito administrativo vigentes em nosso ordenamento jurídico, já que esta é uma das funções primordiais dos princípios de direito, ante sua impregnação por valores socialmente reconhecidos como mais importantes em determinado tempo e lugar.

Por isto, a Administração Pública está, constitucionalmente, obrigada a desempenhar as suas atividades no sentido de produzir resultados os mais satisfatórios possíveis ao atendimento das necessidades da coletividade e da própria máquina administrativa, dispendendo o mínimo possível de recursos públicos para tanto, devendo o administrador público, no exercício *ex lege* da atividade administrativa, interpretar as normas a que está

³⁶ FRANÇA, Vladimir da Rocha. Op. cit.

³⁷ COSTA COELHO, Paulo Magalhães. Controle Jurisdicional da Administração Pública. São Paulo : Saraiva, 2002. p. 52.

sujeito sob o prisma da legalidade material, em detrimento de um exacerbado formalismo que eventualmente seja exigido pela legislação vigente.

Bibliografia :

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 12ª ed. São Paulo : Malheiros, 2000.
- BARCELLOS, Ana Paula *et al.* " O Começo da História. A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro." *In* A Nova Interpretação Constitucional : Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas. Org. Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro : Renovar, 2003.
- BOBBIT, Philip *et al.*. *Tragic Choices - The Conflicts Society Confronts in the Allocation of Tragically Scarce Resources.* New York, London. W.W Norton e Company, 1978.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. São Paulo : Malheiros, 1997.
- BUGARIN, Paulo Soares. "Reflexões sobre o Princípio Constitucional da Economicidade e o Papel do TCU." *In* Revista do Tribunal de Contas da União n. 78 out/dez. 1998. Brasília/DF.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 11ª ed. Rio de Janeiro : Lumen Iuris, 2004.
- COSTA COELHO, Paulo Magalhães. Controle Jurisdicional da Administração Pública. São Paulo : Saraiva, 2002.
- DALLARI BUCCI, Maria Paula. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo : Saraiva, 2002.
- ENTERRÍA, García de. *La Lucha Contra las Inmunidades del Poder.* 3ª ed. Madrid : Ed. Civitas, 1995.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. "A Eficiência Administrativa na Constituição Federal." RDA 220 - abril/junho 2000. Rio de Janeiro : Renovar.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. 4ª ed. São Paulo : Malheiros, 2000.
- GALDINO, Flávio. "O Custo dos Direitos." *In* Legitimação dos Direitos Humanos. Ana Paula de Barcellos. [*et. al.*] Org. : Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro : Renovar, 2002.
- GONÇALVES PEREIRA, Jane Reis *et al.* "A Estrutura Normativa das Normas Jurídicas." *in* Os Princípios da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2001.

- JÉZE, Gaston. *Principios Generales del Derecho Administrativo.* Vol. II. 2ª parte. Ed. Argentina : 1949.
- LEITE, Rosimeire Ventura. " O Princípio da Eficiência na Administração Pública." *Revista de Direito Administrativo - RDA* 226 - 251/263. Out/Dez. 2001. Rio de Janeiro : Renovar.
- LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. *Comentários à Reforma Administrativa. De Acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19, de 04.06.1998.* São Paulo : RT, 1998.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno.* 4ª ed,. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro.* São Paulo : Malheiros, 1996.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional.* 15ª ed. São Paulo : Atlas, 2004.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "Uma Nova Administração Pública." *RDA* 220. Abril/junho 2000.
- NÓBRIGA, Marcos Antônio Rios *et al.* "A Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites máximos transitórios." *In Lei de Responsabilidade Fiscal : Teoria e Prática.* Org. Carlos Valder do Nascimento. Rio de Janeiro : América Jurídica, 2002.
- PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *A Reforma Administrativa Constitucional.* Rio de Janeiro : Renovar, 1999.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. "O Servidor Público na EC 19/98 , A "Reforma Administrativa." " *In Lei de Responsabilidade fiscal : teoria e prática.* Coord. Carlos Valder do Nascimento. Rio de Janeiro : América Jurídica, 2002.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. "Reforma Administrativa : Efeitos Imediatos e Alternativas para sua Efetivação." Disponível em www.pt.org.br/assessor/refton.htm .
- _____. "Reforma, Ufanismo e Retórica." Disponível em www.pt.org.br/assessor/refton.htm.