

A submissão da Administração Pública ao princípio da eficiência visando à satisfatória consecução de seus fins

Carla Machado Flesch

Servidora do MPU lotada na Procuradoria Regional do Trabalho da 9ª Região/MPT. Graduada em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná.

É necessário que o príncipe proceda de maneira temperada com a prudência e humanidade, a fim de que confiança em demasia não o torne imprudente e que desconfiança em excesso não o torne intolerável.

(Nicolau Maquiavel)

Resumo: Hoje, mais do que nunca, a Administração Pública tem o dever de produzir resultados mais satisfatórios. Este artigo versa sobre a aplicação do princípio da eficiência como forma de servir ao interesse público da melhor maneira possível. Como princípio jurídico, a eficiência retrata o valor social que exige da Administração a excelente realização de suas finalidades. O objetivo é analisar as maneiras de viabilizar o cumprimento eficaz do novo princípio constitucional e avaliar em que medida a adaptação à prestação de serviços adequados ao cidadão é viável para que haja o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração Pública. Encontrar a solução mais adequada às necessidades da Administração é prestigiar a eficiência.

Palavras-chave: Princípio constitucional. Eficiência. Administração Pública.

Abstract: Nowadays, more than ever, Public Administration has the duty of providing satisfactory results. This article discusses about the efficiency principle, as a way to serve public interest in the best way

possible. As a legal principle, the efficiency portrays the social value which demands from the Administration to excel in the achievement of its functions. The goal is to evaluate ways to feasibly and efficiently fulfill the new constitutional principle, and also to assess the feasibility of the balance between the services provided to the citizens and the rights of Public Administration. Finding the most adequate solution to the needs of the Administration is to value the efficiency.

Keywords: Constitutional principle. Efficiency. Public Administration.

Sumário: 1 Introdução. 2 Os princípios do Direito Administrativo. 2.1 Os princípios constitucionais. 2.2 Os princípios da Administração Pública. 3 O princípio da eficiência na Administração Pública. 3.1 Os antecedentes da eficiência. 3.2 O conceito de eficiência. 3.3 A eficiência como princípio. 3.4 O dever de boa administração. 4 Os aspectos basilares da eficiência: ideia nuclear. 4.1 A eficácia. 4.2 A eficiência *stricto sensu*. 4.3 A produtividade. 4.4 A economicidade. 4.5 A qualidade. 4.6 A celeridade e a presteza. 4.7 A continuidade na prestação dos serviços públicos. 4.8 A desburocratização. 5 Conclusão.

1 Introdução

A concepção de defesa do bem comum como finalidade básica da Administração Pública decorre da própria existência do Estado, estando implícita em todo o ordenamento jurídico.

Este artigo tem como objetivo analisar as maneiras de viabilizar o cumprimento eficaz do princípio da eficiência e avaliar em que medida a adaptação à prestação de serviços adequados ao cidadão é viável para que haja o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração Pública.

O dever de eficiência no Brasil já estava consagrado no Decreto-Lei n. 200/1967 como o dever de boa administração. Na Constituição, existiu de forma implícita até 1998, quando, por meio da Emenda Constitucional n. 19, o princípio da eficiência foi incluído de forma expressa no rol dos princípios constitucionais a serem obedecidos pela Administração Pública, ao lado da legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade. Prestar serviços eficientes não é apenas capricho, e sim

uma necessidade do Estado, que tem o dever de acompanhar as novas tendências e de adaptar-se à prestação de serviços adequados ao cidadão.

Não basta adotar uma solução possível; deve-se encontrar a solução que seja a melhor para o caso concreto. A Administração Pública tem o dever de agir de modo rápido e preciso para obter o máximo resultado de um programa a ser realizado. Para que isso ocorra, reclama-se do Estado que aperfeiçoe seu agir e otimize os meios adequados em busca do atendimento às necessidades da comunidade de forma ótima.

A Administração é responsável pela execução das metas estabelecidas por um governo em face de um determinado modelo de Estado, em que deve buscar continuamente o ponto de equilíbrio entre o interesse público e o privado, para poder alcançar seu fim maior, que é suprir as necessidades da coletividade.

Ademais, o princípio da eficiência reforça a possibilidade de o Ministério Público, com base em sua função constitucional de zelar pelo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados na Constituição, promover as medidas necessárias a sua garantia, inclusive responsabilizando as autoridades omissas. Respeito ao cidadão é motivo suficiente para se atuar com eficiência e presteza.

2 Os princípios do Direito Administrativo

A Constituição contém determinados princípios que devem ser adotados pelos agentes administrativos no exercício de suas atividades (art. 37, *caput*). São os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

2.1 Os princípios constitucionais

Os princípios constitucionais, explícitos ou não, podem ser considerados a síntese dos valores abrigados no ordenamento jurídico. Eles dão unidade e harmonia ao sistema, integrando suas diferentes partes, além de atenuarem tensões normativas. Desempenham papéis

de condensar valores, dar unidade ao sistema e condicionar a atividade do intérprete.

Os princípios admitem aplicação mais ou menos ampla de acordo com as possibilidades físicas e jurídicas existentes. Esses limites jurídicos que restringem a otimização do princípio podem ser regras que o excepcionam em algum ponto ou outros princípios opostos que procuram se maximizar, daí a necessidade eventual de ponderá-los.

A função dos princípios constitucionais é a de “assegurar unidade ao sistema jurídico fundamental, oferecendo objetividade e segurança ao modelo ético e político adotado pela sociedade estatal, e permitindo a integração e harmonia permanente e atualizada do sistema de direito positivado” (ROCHA, 1994, p. 28).

Para a legitimidade da lei não basta mais a sua forma, é necessário que seu conteúdo realize a justiça esperada pela sociedade, tornando o direito legítimo, social e juridicamente eficaz, ou seja, o princípio da legalidade estrita cedeu espaço ao princípio da legalidade ampla, também conhecido como princípio da juridicidade. O Estado Democrático de Direito caracteriza-se pelo *império da justiça*, com a justiça que satisfaz as aspirações sociais e o interesse mundial em bens como saúde, meio ambiente e direitos humanos.

2.2 Os princípios da Administração Pública

Di Pietro (2010) ensina que os princípios, no Direito Administrativo, devem funcionar como uma balança equitativa entre os direitos garantidos aos administrados e as prerrogativas correspondentes da Administração Pública.

Os princípios servem, principalmente “para possibilitar a solução de casos não previstos, para permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres” (MEDAUAR, 2006, p. 121).

Princípios moribundos do Direito Administrativo são reiterados mesmo após a substituição do Estado Liberal pelo Social, em que alguns

velhos conceitos liberais se mantêm. Ao administrado concedem-se direitos, ao cidadão eles são reconhecidos e não apenas concedidos. Afirma Rocha (1994, p. 61) que:

A substituição da ideia de cidadão pela de administrado, ainda hoje presente no Direito Administrativo, traduz às vezes preconceito, pois o cidadão, como parte necessária da relação política da qual é o outro polo o Estado, não é submisso, subordinado ou participante menor da função decisória da entidade pública.

Enfim, para conferir validade à atividade estatal, é preciso que a aplicação dos princípios da Administração Pública esteja em conformidade com os princípios constitucionais.

3 O princípio da eficiência na Administração Pública

A eficiência sempre existiu na Administração Pública, nunca se concebeu a possibilidade de o administrador público ser ineficiente.

3.1 Os antecedentes da eficiência

O princípio da eficiência não é inédito no direito comparado, podendo ser encontrado em diversos países, como na Espanha, na Argentina, no Uruguai e no Peru. O *dever de eficiência* já estava consagrado no Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, como o *dever de boa administração* (BACELLAR FILHO, 2009).

O segmento comum está na necessidade de modernizar a Administração Pública, para que ela possa atender ao fim constitucional maior.

Importante frisar que, antes da reforma, o princípio da eficiência já existia implícito na Constituição, ao prever um sistema de controle interno com o fim de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal. O

Superior Tribunal de Justiça também reconhecia a existência desse princípio como um dos regentes da administração.

Na década de 1990, houve um amplo movimento de reforma no Estado, trazendo mudanças econômicas, fiscais, tributárias, previdenciárias e judiciárias que, aliadas à crise financeira do Estado e ao descontentamento da sociedade com a atuação do setor público, impulsionou o processo de modernização da Administração Pública.

Uma das ideias-força da reforma administrativa foi a inclusão expressa, por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 4.6.1998, do princípio da eficiência no rol dos princípios constitucionais a serem obedecidos pela Administração Pública – legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade. Essa emenda, que modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, gerou maior oportunidade para os indivíduos exercerem a sua cidadania diante das falhas e omissões do Estado.

3.2 O conceito de eficiência

O administrador privado pode fazer tudo que a lei não proíbe, enquanto o administrador público só pode fazer o que a lei permite. Para Custódio Filho (1999, p. 216), “a lei corresponde ao limite até onde a eficiência deve chegar”.

O princípio da eficiência, para Di Pietro (2010, p. 83), apresenta dois aspectos, podendo ser avaliado quanto ao modo de atuação do agente público, no qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, e quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, ambos com o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço à coletividade.

Embora não seja possível fazer tudo, deve-se fazer bem aquilo que for feito. Dallari assegura “que as necessidades a satisfazer são sempre maiores que as disponibilidades, até porque o atendimento daquilo que é premente desperta ou avisa novas aspirações”. Afirmo o autor (1994, p. 33-41) que “quando não for possível fazer o ótimo, que

se faça o bom, mas quando a Administração assume um encargo, ela assume também a obrigação de ser eficiente”.

O Estado de Direito deve atuar sob a luz da lei. A atividade administrativa eficiente visa a alcançar benefícios à coletividade. Daí o dever de o administrador público ser eficiente.

3.2.1 Os parâmetros normativos do princípio

Por se tratar de conceito jurídico indeterminado, é importante o legislador estabelecer normas para que o princípio da eficiência tenha aplicação parametrizada. Tal princípio, de acordo com Moreira (2007, p. 171), “exige configuração precisa e minuciosa, mediante pautas de comportamento predefinidas – que estabeleçam normativamente o alcance de específicos resultados e a utilização dos recursos certos”. Tal princípio deve ter força normativa, não podendo ser meramente decorativo.

Kelsen (1991, p. 367-368) observa que a necessidade de interpretação do princípio “[...] resulta justamente do fato de a norma aplicar ou o sistema das normas deixarem várias possibilidades em aberto, ou seja, não conterem ainda qualquer decisão sobre a questão de saber qual dos interesses em jogo é o de maior valor [...]”.

A adequada aplicação do princípio da eficiência precisa de objetividade, que são as metas de desempenho já previstas constitucionalmente, “o que pressupõe que elas venham a ser estabelecidas de modo que a quantidade e a qualidade dos índices escolhidos indiquem, adequadamente, a variação no cumprimento das metas de eficiência estabelecidas” (MOREIRA NETO, 2007, p. 396).

O princípio da eficiência reforça a possibilidade de o Ministério Público, com base em sua função constitucional de zelar pelo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados na Constituição, promover as medidas necessárias a sua garantia. Dentro dessa nova ótica constitucional, verifica-se um reforço à plena possibilidade de o Poder Judiciário, em defesa dos direitos garantidos na Carta Magna, garantir a eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública, inclusive responsabilizando as autoridades omissas (MORAES, 2008, p. 332-333).

3.3 A eficiência como princípio

Ao tornar o princípio da eficiência explícito, com seu acréscimo na Constituição, o objetivo foi demonstrar a redobrada importância que passou a ter. Se a “mera formalidade burocrática for um empecilho à realização do interesse público, o formalismo deve ceder diante da eficiência” (FERRAZ; DALLARI, 2000, p. 77-78). Ou seja, de acordo com Bacellar Filho (2007, p. 25-26), “não faz sentido emperrar a Administração para dar estrito cumprimento à literalidade da lei”; é preciso, sim, buscar, entre as soluções possíveis, diante do caso concreto, a mais eficiente, que melhor atinja os resultados para a devida satisfação do interesse público.

O princípio da eficiência ficou consagrado no direito positivo brasileiro pelo Decreto-Lei n. 200/1967, que dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa. Planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle foram elencados como seus princípios fundamentais. Estabeleceu-se que o controle das atividades seria exercido em todos os níveis e em todos os órgãos. O trabalho administrativo seria racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de excessivo controle. O sistema de mérito foi fortalecido, sujeitando toda a atividade da Administração Pública ao controle de resultados. Com relação à administração indireta, a supervisão ministerial assegurará que os objetivos fixados nos atos de constituição da entidade sejam realizados, que haja harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade, além de garantir a eficiência administrativa e a autonomia operacional, administrativa e financeira da entidade. Foi imposta a necessidade de instauração de processo administrativo para a demissão ou dispensa de servidor efetivo ou estável que fosse ineficiente ou desidioso no cumprimento de sua função.

A Lei n. 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito federal, também inseriu a eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública, ao lado de outros princípios já existentes no ordenamento jurídico, como o princípio da finalidade e do interesse público.

Conjunto de princípios de matriz constitucional que sustenta todo o Direito Administrativo, o regime jurídico-administrativo “baseia-se na supremacia do interesse público sobre o particular e na indisponibilidade do interesse público pela Administração” (BACELLAR FILHO, 2009, p. 32). Bandeira de Mello (2009, p. 35) é claro quando aduz que “as pessoas administrativas não têm, portanto, disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização”. Justen Filho (1997, p. 34) defende que “supremacia do interesse público não significa nem acarreta ilicitude dos interesses particulares: significa apenas maior valoração, para fins de disciplina normativa, ao interesse público”.

A Administração não atua porque quer, mas porque o ordenamento determina que o faça, estabelecendo também os motivos e as finalidades. O princípio da finalidade decorre do princípio da legalidade. Bandeira de Mello (1983, p. 107) ensina que o administrador público deve atuar com rigorosa obediência à finalidade, “não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade específica abrigada na lei a que esteja dando execução”.

Freitas (2008, p. 9) é categórico ao afirmar que a legitimidade do Estado está calcada na eficiência administrativa e no resultado de suas ações, e que

[...] impõe-se controlar (ou, ao menos, mitigar) os contumazes vícios forjados pelo excesso degradante, pelos desvios ímprobos ou pela omissão desidiosa. Faz-se cogente, sem condescendência, enfrentar todo e qualquer “demérito” ou antijuridicidade das escolhas e políticas públicas, para além do exame adstrito a aspectos meramente formais.

Para análise da realização do interesse público, objetivamente demonstrável, no momento da aplicação da norma, deve ser considerada a sintonia da modificação na realidade com as necessidades sociais, bem como a forma adequada, o custo razoável e os resultados abrangentes.

O administrador da *res pública* precisa ser eficiente, produzindo bom resultado e exercendo suas atividades de modo a velar pela objetividade, imparcialidade e igualdade de todos perante a lei, e assim atingir a finalidade de preservar o interesse público.

De acordo com o princípio da eficiência, a Administração deve atuar de modo ágil e preciso para produzir resultados que atendam às necessidades da população, com produtividade e economicidade, o que significa executar os serviços com presteza, perfeição e rendimento funcional, além de exigir que se elimine o desperdício de recursos públicos.

Tal princípio curva-se à razão e fim maior do Estado, que é a prestação dos serviços essenciais à população, pela adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. O princípio da eficiência deve valer-se de critérios legais e morais para utilizar, da melhor maneira possível, os recursos públicos, evitando desperdícios e procurando garantir maior rentabilidade social. Tal princípio impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes “a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade” (MORAES, 2008, p. 326).

Uma das características básicas do princípio da eficiência, o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, está disposta no inciso IV do art. 3º da Constituição, que estabelece que a República Federativa do Brasil tem como objetivo, entre outros, a promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de preconceito. Esse objetivo fundamental do Estado Social de Direito deverá servir como vetor de interpretação na edição e na aplicação das leis e atos normativos, bem como em todas as situações concretas de atuação da Administração Pública.

Ao mudar, a Administração induz a mudanças no ambiente e no comportamento de seus usuários, e estes, ao mudarem sua forma de relacionamento com aquela, passam a exigir mudanças na forma de atuação do setor público (LIMA, 2007).

Nos dias de hoje, o administrado é coautor das leis e cogestor da Administração Pública, e o cidadão é partícipe político e responsável da coisa pública, proporcionando interação permanente entre administrador e administrado. Isso faz dele mais participante do que subordinado e mais responsável do que reclamante. Rocha (1994) frisa que

a atividade administrativa desenvolvida pelo Estado é tanto mais legítima quanto mais efetiva e eficiente for a participação na gestão. Isso se dá pela participação popular, com a presença dos cidadãos a cobrar eficiência e conhecimento dos motivos, dos fins e dos resultados das práticas públicas.

3.4 O dever de boa administração

O administrador público no exercício da atividade administrativa tem o dever jurídico de escolher e aplicar a medida mais eficiente na situação concreta entre as soluções prestadas ou autorizadas em abstrato pela lei, para alcançar o resultado esperado pelo corpo social. A eficácia real ou concreta é dever jurídico do agente público, precisando sua conduta ser pautada pelo *dever da boa administração* (expressão adotada no direito italiano por Guido Falzone), “o que não quer dizer apenas obediência à lei e honestidade, mas também produtividade, profissionalismo e adequação técnica do exercício funcional à satisfação do interesse público” (PAZZAGLINI FILHO, 2000, p. 32-33).

Além do direito italiano, também a doutrina espanhola utiliza-se do *dever da boa administração*, identificando eficiência e boa administração com o dever de adequação entre meios e fins (RICO, 1997, p. 160). Como observa Moreira (2000, p. 49-51), o princípio da eficiência é conhecido como *Princípio da Eficácia* na doutrina espanhola (art. 103, 1, da Constituição da Espanha) e *Princípio do Bom Andamento ou da Boa Administração* na doutrina italiana (art. 97 da Constituição da Itália).

Para Bandeira de Melo (1983, p. 1-15), “o dever de boa administração consiste na escolha adequada dos meios e no alcance, com sucesso, do resultado”. A legalidade estrita e a atuação mecanizada devem ser substituídas pela juridicidade da Administração – sujeição ao direito e não à legalidade estrita, baseando-se nos elementos finalidade, eficiência e resultados. Implementar ações corretivas para o alcance de resultados e melhora de desempenho da atuação administrativa em termos materiais, nisso consiste o verdadeiro direito fundamental à boa Administração Pública (MOREIRA NETO, 2008).

O direito fundamental à boa Administração Pública possui caráter vinculante, direta e imediatamente aplicável, englobando princípios e regras. Freitas (2008, p. 20) apresenta o conceito síntese de tal direito fundamental como

[...] o direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

O autor assegura que, “observado de maneira atenta, o direito fundamental à boa administração é lídimo plexo de direitos, regras e princípios”, e decorre dele o direito à administração pública imparcial, proba, transparente, respeitadora de uma legalidade temperada – juridicidade – precavida, eficaz e preventiva, pois comprometida com os objetivos fundamentais da Constituição (FREITAS, 2008, p. 20-23).

Norma implícita, de eficácia direta e imediata, apta a ensejar o controle das atuações, o direito fundamental à boa administração tem sua caracterização dada a partir do controle da Administração e do princípio da eficiência, com a mensuração de resultados de atuações (FREITAS, 2008). Nesse ponto, a clássica lição de Gabardo (2002, p. 100), ao afirmar que a “eficiência compreende os já tradicionais princípios do bom andamento e da boa administração, embora Celso Antônio Bandeira de Mello prefira o caminho inverso”. Para Bandeira de Mello (1983, p. 112), o princípio da eficiência é uma faceta do princípio da *boa administração*, princípio mais amplo já tratado no direito italiano.

Inspirada na doutrina europeia, a tradição brasileira confirma a equivalência entre os conceitos de boa administração, bom andamento e eficiência, mesmo antes da constitucionalização do princípio da eficiência (GABARDO, 2002, p. 103). Para Gasparini (2011, p. 53), o dever de eficiência, traduzido do princípio do bom andamento ou da boa administração, implica evitar gastos desnecessários, além da realização rápida, responsável, maximizada, perfeita e abrangente da atividade administrativa.

4 Os aspectos basilares da eficiência: ideia nuclear

O princípio constitucional da eficiência possui caráter multi-forme e matiz cambiante. O grau de eficiência exigido varia conforme a atividade pública, além de sofrer alterações ao longo do tempo, de acordo com o contexto político, os recursos tecnológicos disponíveis, as aspirações sociais da sociedade; por isso, pode-se afirmar que eficiência é um conceito jurídico indeterminado, que permite sua precisão apenas quando da aplicação aos casos concretos. Não devem ser desprezadas as multiformidades da realidade, o atendimento aos diversos aspectos da ideia central de eficiência e a multiplicidade de interesses postos (BATISTA JUNIOR, 2004, p. 213).

Fazer de modo certo é ser eficiente. Fazer o máximo com os recursos disponíveis tem relação com a produtividade, com qualidade e excelência dos relacionamentos, internos e externos, na entrega dos serviços aos destinatários. Tal capacidade implica “organizar racionalmente as operações do processo, de forma a empregar da melhor forma possível os recursos disponíveis: tempo, dinheiro, conhecimento, energia, instalações, equipamentos e humor” (LIMA, 2007, p. 7).

O resultado isolado não é suficiente para justificar os meios empregados, sob pena de abalar o Estado de Direito. Tampouco é bastante o resultado em si mesmo para concluir pela capacidade do administrador. O conceito de efetividade deve ser visto como a consagração de meios e fins mais apropriados para nortear a conduta da Administração (RAMOS, 2001).

Batista Junior (2004) destaca a eficácia e a eficiência *stricto sensu*, cada uma com suas diversificadas facetas, como aspectos centrais do princípio da eficiência.

4.1 A eficácia

A eficiência deve maximizar o bem comum, sopesando os interesses envolvidos, mas sem deixar de lado a verificação dos meios escassos disponíveis, ou seja, deve-se fazer uma valoração compa-

rativa a fim de adotar a melhor solução para o caso concreto. Boas ideias e bons planos às vezes são inviabilizados por falta de pessoal qualificado no quadro do serviço público, ou então os servidores não conseguem conduzir o plano da melhor forma por falta de preparo ou de pessoal ou mesmo de meios para buscar a melhor alternativa. O mandamento constitucional de maximizar a prossecução do bem comum diz respeito à eficiência *lato sensu*, e para isso é preciso haver a síntese equilibrada dos interesses públicos (BATISTA JUNIOR, 2004).

Percebe-se que, na concepção bruta da Ciência da Administração, a eficiência (*stricto sensu*) tem a ver com a melhor utilização dos meios (recursos disponíveis). A eficácia ocorre quando “as preocupações se voltam para os fins, isto é, quando nos referimos ao alcance dos objetivos por meio dos recursos disponíveis” (BATISTA JUNIOR, 2004, p. 217).

Enfim, a eficiência *lato sensu* da atuação da Administração Pública exige que se observe tanto a eficácia da sua atuação, coordenando os interesses envolvidos de forma a maximizar a satisfação do bem comum, quanto a eficiência *stricto sensu*, verificando e articulando os meios disponíveis para o alcance do melhor resultado concernente ao bem comum (SIMON, 1965).

Batista Junior (2004, p. 220) afirma que “[...] o norte final balizador da eficácia está exatamente no grau de satisfação do bem comum”. O bem comum é o conjunto das condições da vida social que favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana. E se o norte balizador é o bem comum, o referencial das aferições de eficácia está no ser humano, que precisa ter as condições de vida social favorecidas de forma integral, ou seja, o referencial não pode estar na própria Administração Pública, mas fora dela. Atender às necessidades do cidadão deve ser o foco da atividade das organizações governamentais, e jamais a conveniência dos burocratas.

Canotilho e Moreira (1993, p. 927), atentos a essa preocupação, referindo-se aos aspectos atinentes ao princípio da eficiência, assinalam que a burocracia da Administração Pública deve ser evitada, referindo-se à:

[...] burocracia administrativa, considerada como entidade substancial, impessoal e hierarquizada, com interesses próprios, alheios à legitimação democrática, divorciados dos interesses da população, geradora dos vícios imanescentes às estruturas burocráticas, como mentalidade de especialistas, rotina e demora na resolução de assuntos dos cidadãos.

A universalidade dos resultados é uma faceta do aspecto eficácia no que diz respeito à eficiência jurídica pública. Não pode haver clientes preferenciais na prestação de serviços públicos. O princípio da eficiência deriva do princípio da prevalência do interesse público e da preservação da dignidade da pessoa humana e deve obedecer aos mandamentos constitucionais. Abrucio (apud BRESSER PEREIRA; SPINK, 1998, p. 188-189) considera que a distinção entre eficiência pública e privada deve ser cuidadosamente aferida, visto que o destinatário do serviço público, como consumidor, pode se aglutinar em grupos de interesses, perante a limitada possibilidade de recursos, gerando uma quebra da equidade na prestação dos serviços públicos, podendo conferir a uns a condição mais intensa de cidadão que a outros, como clientes preferenciais do serviço público.

4.2 A eficiência *stricto sensu*

Trata-se da busca da confluência ajustada dos meios aos fins, e não da carência ou suficiência desses meios (PAREJO ALFONSO, 1995, p. 93). É a relação mais adequada que se pode esperar entre os bens e serviços produzidos (*outputs*) e os fatores produtivos utilizados para obtê-los (*inputs*) (LÓPEZ GONZÁLEZ, 1989, p. 78). A eficiência *stricto sensu* está relacionada com a melhor maneira pela qual as tarefas devem ser executadas a fim de otimizar os resultados, levando em consideração os meios escassos e as necessidades sociais, que precisam ser atendidas da forma mais célere possível. As facetas dessa eficiência *stricto sensu*, para Batista Junior (2004), são: produtividade, economicidade, qualidade, celeridade e presteza, continuidade e desburocratização.

4.3 A produtividade

A produtividade requer a otimização da relação entre alcance dos fins e emprego dos meios, o que se dá pela minimização do emprego de recursos escassos (*Minimalprinzip*) para certos benefícios preestabelecidos e da maximização dos resultados (*Maximalprinzip*).

O princípio da eficiência não espelha qualquer redução de custos, de demissão de servidores públicos, de redução de carga tributária, de política econômica recessiva. Nos termos expressos pelo art. 3º da Constituição, há obrigação de reduzir a desigualdade social, combater a pobreza e promover o desenvolvimento nacional; ou seja, percebe-se que é, sim, necessária a maximização da produtividade da máquina pública visando à redução da injustiça social.

A ideia de economia deve ser afastada da ideia de eficiência, principalmente porque não leva em conta o alcance dos fins, não centra seu foco na relação meio-fim, porém, apenas no emprego dos meios. É inconcebível, para Leisner (1971, p. 49), deixar de lado a questão dos fins para o direito público, que é essencialmente estabelecido pela necessidade de prossecução dos interesses públicos.

4.4 A economicidade

A economicidade diz respeito ao aspecto econômico da eficiência *stricto sensu*, e refere-se à otimização dos recursos financeiros, à adequação da relação custo x benefício, a fim de minimizar os custos financeiros para certo resultado almejado e combater o desperdício. Sob um enfoque mais global, a economicidade requer a eficiência da gestão financeira e da execução orçamentária, fundamentada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação. Essa maximização da receita não significa garantir a maior carga tributária possível, mas sim minimizar a distância entre a tributação juridicamente devida e o aporte real de recursos tributários aos cofres públicos. Em uma microvisão, as atividades da Administração Pública precisam adequar-se ao benefício social que proporcionam, em razão do custo econômico; decorre daí a

necessidade de buscar a melhor alternativa para se efetuar a despesa pública, otimizando-se, em cada atividade, a equação custo x benefício (BATISTA JUNIOR, 2004, p. 671).

As diretrizes, prioridades e recursos financeiros disponíveis devem ser respeitados, sem deixar de lado o princípio da eficiência.

Cumpre salientar que a adoção simplista da equação “funciona melhor – custa menos” pode gerar graves distorções. Muitas vezes, a inação ocorre nas condutas de quem apresenta os menores custos econômicos. Embora nada fazer possa ser a pior alternativa a ser adotada pela Administração e a mais ineficiente para a prossecução do bem comum, pode ser a mais econômica (ACHTERBERG, 1986, p. 359-360).

Economicidade é a otimização das despesas e não a minimização de custos, é a majoração dos benefícios e da utilização e não o simples “barateamento”. Parejo Alfonso (1989, p. 52) observa que:

Eficiencia, economia o productividad no son, en modo alguno, sinonimos de ahorro. La regla aquí expresada no significa minimización del gasto, sino optimización de éste. El objetivo es, en efecto, la consecución del beneficio o la utilidad mayores, no de la máxima baratura.

Teses administrativo-gerenciais aplicáveis às empresas privadas devem ser vistas com ressalvas e ponderadas pela Administração Pública. O lucro, nesta, jamais pode ser encarado como fator de eficiência da atuação, como se fosse empresa capitalista.

Percebe-se o princípio da eficiência em sua faceta economicidade expresso no art. 70, *caput*, da Constituição, ao prever que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida mediante controle externo pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e pelo controle interno da própria Administração Pública. No art. 74, o Constituinte determinou a implantação de sistema de controle interno para comprovação da legalidade e avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão, bem como para a aplicação dos recursos públicos por particulares.

4.5 A qualidade

A faceta qualidade do princípio da eficiência requer a otimização de resultados, melhores produtos e serviços e atendimento igualitário das necessidades e interesses, que satisfaçam a pessoa humana potencial usuária dos serviços públicos. O usuário desses serviços não é, necessariamente, aquele que paga por eles, nem o contribuinte de impostos, nem os usuários habituais dos serviços, podendo ser os usuários carentes e que deles necessitem para sobreviver ou viver dignamente. A atuação da Administração Pública deve orientar-se em direção à pessoa humana, visto que o ordenamento jurídico-político está centrado na garantia da dignidade da pessoa humana, na vida em sociedade, e nela tem seu fundamento (REALE, 1999).

Motta (1998, p. 10) identifica duas vertentes da atuação da Administração Pública pelo princípio da eficiência: uma “burocrática, voltada para a legalidade, para os procedimentos corretos, para a ritualística e para os controles; outra, tecnocrática, de sentido mais amplo e ambicioso, voltado para a qualidade final dos serviços públicos e para a satisfação do usuário”.

Embora apresente visão de eficiência pública distorcida ao tomar referenciais privados, a exigência de maior qualidade na prestação dos serviços públicos está presente no ordenamento jurídico brasileiro, como na Lei n. 8.987, de 13.2.1995 – Lei de Concessões e Permissões –, e na Lei n. 8.078, de 11.9.1990 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC).

A Lei de Concessões e Permissões (Lei n. 8.987/1995), que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição, especifica em seu art. 6º o serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, e, no art. 7º, estabelece os direitos e obrigações dos usuários, entre os quais se encontra o de receber serviço adequado.

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor, ao disciplinar as relações de consumo, descreve no art. 4º, VII, a racionalização e a melhoria dos serviços públicos como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo.

No art. 6º, X, o CDC determina que a prestação eficiente dos serviços públicos é direito básico do consumidor. O art. 22 da mesma lei, ao dispor sobre a responsabilidade por vício do produto e do serviço, determina que a Administração Pública é obrigada a oferecer serviços de forma eficiente, podendo até ser responsabilizada pela ausência da prestação eficiente.

Ao regular a ordem econômica e financeira, a Constituição disciplina os princípios gerais da atividade econômica, entre eles os direitos dos usuários e a obrigação de prestar os serviços com qualidade (art. 175).

A Emenda Constitucional n. 19/1998 estabeleceu que, dentro de cento e vinte dias de sua promulgação, o Congresso Nacional deveria elaborar lei de defesa do usuário de serviços públicos, similar ao código de defesa do consumidor no âmbito privado, o que não ocorreu (art. 27). A existência de um código de defesa do usuário de serviços públicos poderá servir como mecanismo de reforço para a busca da qualidade na atuação da Administração Pública, por meio de instrumentos de cobrança ou de aferição de qualidade nos serviços prestados, como ocorre com o CDC na esfera civil.

A EC n. 19/1998 trouxe, ainda, mecanismos permanentes de avaliação de desempenho e resultados de órgãos e servidores públicos, com o propósito de aprimorar a qualidade do atendimento e da prestação do serviço público.

4.6 A celeridade e a presteza

Demora no atendimento público, com filas intermináveis, atendimento descortês, regras arbitrárias, papelada excessiva, demora no processo, enfim, tudo isso faz parte de um cenário mais ou menos corriqueiro para aqueles que procuram os serviços da Administração Pública e deve ser mudado. A ideia de tempo introduzida pelo avanço tecnológico requer celeridade na atuação administrativa.

Otimização na solução impõe aprimorar a relação tempo \times custo \times benefício na atuação administrativa, ou seja, envolve rapidez na solução e agilidade no atendimento.

Além de estar prevista a criação de lei de defesa do usuário dos serviços públicos, que deve contemplar a questão das facetas celeridade e presteza, pode-se perceber o mandamento celeridade nas leis, regulamentos e estatutos que disciplinam o serviço público, pela fixação de prazos para o atendimento do serviço ou petição.

Bacellar Filho (1998) é categórico ao afirmar que o princípio da eficiência, no âmbito da atividade administrativa, impõe regras de celeridade, informalismo, simplicidade e economia processual.

O excesso de burocracia e seus prazos de decisão muito dilatados são incompatíveis com a eficiência administrativa. Moncada (1997) defende que a busca da eficiência administrativa passa pela mínima formalização do procedimento, como já foi sinalizado em diversos outros países. Percebe-se que os gestores norte-americanos, igualmente, são atingidos pela falta de celeridade na Administração Pública. O *National Performance Review* (1996, p. 89), programa de modernização da administração pública norte-americana, documentou que habitualmente a administração compra os mais modernos computadores, mas que devido ao rápido avanço tecnológico, “se tornam quase obsoletos quando chega a altura da entrega. Esse fenômeno conduz àquilo que um observador chamou de *comprar um 286 ao preço de um 486*”.

Exemplo de celeridade pode ser observado na Lei n. 11.419, de 19.12.2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial e institui o processo eletrônico, além de ampliar o acesso à justiça e tornar mais célere e efetiva a prestação jurisdicional.

O aspecto celeridade também é trazido pela Emenda Constitucional n. 45, de 8.2.2004, ao acrescentar o inciso LXXVIII ao art. 5º da Constituição, fazendo com que esse direito fundamental seja eficiente no que se refere ao acesso à justiça para enfrentar lesões e ameaças a direito, englobando os processos que tramitam na via judicial e na administrativa, tentando conter a excessiva demora na prestação. Para maior efetividade dessa disposição, tratou o art. 7º da referida emenda de instalar comissão especial mista para elaborar projetos de lei que regulamentassem o que foi ali disciplinado.

As facetas celeridade e presteza do aspecto eficiência *stricto sensu* são primordiais para a agilização do atendimento das necessidades dos usuários dos serviços públicos, porém precisam ser encaradas com cautela, já que o princípio da eficiência não se resume a essas facetas.

4.7 A continuidade na prestação dos serviços públicos

A eficiência exige a busca do bem comum de forma permanente e contínua para garantir a efetividade da satisfação das necessidades coletivas de segurança e bem-estar. Resultados otimizados são atingidos continuamente, sem interrupções ou atrasos, ou seja, não podem ser isolados ou esporádicos. A Administração Pública não pode ser inerte, sob pena de quebra do dever de bem atuar e de perseguir sempre o bem comum.

A faceta da continuidade também pode ser observada de forma expressa no ordenamento jurídico. O art. 22 do CDC dispõe sobre a obrigatoriedade de os órgãos públicos fornecerem serviços adequados, eficientes, seguros e contínuos, este último no caso de serviços essenciais. Cumpre ressaltar que, por princípio, todos os serviços públicos devem ser contínuos, e não apenas os essenciais. O art. 6º, § 1º, da Lei de Concessões e Permissões também obriga os serviços a apresentarem condições de regularidade e continuidade ao definir serviço adequado.

A Constituição, ao tratar do direito de greve, dispõe que a lei definirá os serviços ou atividades essenciais, visando a garantir a continuidade do atendimento das necessidades da coletividade (art. 9º). O direito de greve dos servidores públicos é assegurado na Carta Maior, o que gera certa descontinuidade do serviço, mas não pode afetar o atendimento das necessidades inadiáveis na prestação do bem comum.

4.8 A desburocratização

Procedimentos longos e lentos não propiciam decisões céleres, e estruturas complexas muitas vezes distanciam-se da eficiência. Confusões burocráticas geram distorções no fluxo de informações

e tendem a fazer com que o sistema crie seus próprios pontos de autorreferência às diretrizes políticas, além de facilitar que as determinações gerenciais se percam, na medida em que descem na cadeia hierárquica. Para que a eficiência seja alcançada, é preciso que haja desburocratização tanto no procedimento administrativo quanto na estrutura administrativa.

Caso o ordenamento jurídico não regule de modo diverso, a autoridade administrativa, tendo em vista o fim que lhe foi atribuído, tem o poder de auto-organização. O poder de auto-organização administrativa funda-se na possibilidade de adequação dos meios aos fins, ou seja, na faculdade elástica de criação ou modificação de órgãos, para permitir que se adaptem às necessidades da realidade cambiante (ALVAREZ RICO, 1997).

Para Gordillo (1969, p. 19), o enxugamento de escalões burocráticos, com a atribuição do poder decisório aos escalões mais próximos à população, faz com que a solução adotada pelo agente público seja mais fiel às necessidades reais dos cidadãos, e também facilita o acesso destes à formatação das decisões.

Para legitimar a atuação administrativa, tendo em vista a margem de poder discricionário concedido ao administrador, torna-se essencial uma maior participação e intervenção dos cidadãos na gestão da coisa pública, por meio de canais diretos de comunicação com a Administração, debates, consultas e audiências públicas. A aproximação da Administração Pública aos usuários é importante subsídio para auxiliar o agente público a adotar a solução mais eficiente para o caso concreto. Como bem dispõe Amaral (1998, p. 726):

O princípio da aproximação dos serviços às populações não quer dizer aproximação apenas geográfica, mas psicológica e humana, no sentido de que os serviços devem multiplicar os contatos com as populações e ouvir os problemas, as suas propostas e queixas, funcionando para atender às aspirações e necessidades dos administrados, e não para satisfazer os interesses ou os caprichos do poder político ou da burocracia.

A desburocratização pode ser encaixada na faceta da economicidade ou da celeridade, pois delas parece derivar.

A reforma administrativa teve o objetivo de tornar a Administração Pública mais eficiente e oferecer ao cidadão serviços adicionais e com maior qualidade.

5 Conclusão

Por se tratar de conceito jurídico indeterminado, a eficiência como princípio constitucional não tem conteúdo definido, mas há que obedecer a um parâmetro mínimo de vetores axiológicos. Deve atender ao bem comum, com o respeito à dignidade humana. Sua finalidade primária deve ser a satisfação das necessidades dos usuários dos serviços públicos.

O critério para a verificação da eficiência pública é a medida da satisfação dada ao bem comum, o nível de atendimento dos objetivos postos pelo ordenamento jurídico para a Administração Pública. A aplicação do princípio da “boa administração” ou direito fundamental à boa administração, com o atendimento às necessidades sociais e a consequente busca do bem comum e da satisfação dos administrados, deve ser a finalidade maior da Administração Pública.

Como princípio jurídico, a eficiência retrata o valor social que exige da Administração Pública o excelente cumprimento de suas finalidades. É importante salientar que, como todo princípio, deve ter seus valores ponderados. O bem comum mediante o equilíbrio entre as prerrogativas administrativas e as garantias dos entes privados precisa ser alcançado, não podendo a eficiência sobrepor-se aos demais princípios normativos.

Atualmente o Estado tem o desafio de reafirmar sua autoridade e, ao mesmo tempo, cumprir sua finalidade de garantir ao cidadão o acesso à informação, à educação, à participação nas decisões e às liberdades. A efetividade desse conjunto de condições depende de uma série de fatores, entre os quais figura a eficiência da Administração Pública, eficiência essa que vem qualificar o serviço público e aprimorar as ações dos administrados na busca da qualidade das ações administrativas.

A proclamação constitucional desse princípio pode solucionar o clássico defeito da Administração Pública na prestação de serviços públicos, garantindo o controle dos atos da Administração e caracterizando a negação da eficiência como improbidade administrativa.

Conforme Moraes (2008), se o usuário do serviço público se sente não atendido e desrespeitado pela inatividade da Administração e não há um remédio jurídico para se socorrer, ele tende a acudir-se em pressões políticas, corrupção, tráfico de influência e outros tipos de violência, gerando intranquilidade social e pondo em dúvida a própria utilidade do Estado.

Introduzido na Constituição pela Emenda n. 19/1998, o princípio da eficiência visa a alcançar a otimização dos resultados, servindo ao interesse público da melhor maneira possível.

O princípio da eficiência compreende as facetas da eficácia, eficiência *stricto sensu*, produtividade, economicidade, qualidade, celeridade e presteza, continuidade na prestação dos serviços públicos e desburocratização, que devem ser observadas.

Somente a mudança de pensamento com a introdução de nova filosofia, o tratamento adequado e a transformação do servidor público podem efetivar avanços na Administração Pública brasileira.

Referências

ACHTERBERG, Norbert. *Allgemeines Verwaltungsrecht – ein Lehrbuch*. 2. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 1986.

ALVAREZ RICO, Manuel. *Principios constitucionales de organizacion de las administraciones públicas*. 2. ed. Madrid: Dykinson, 1997.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 2. ed., v. I. Coimbra: Almedina, 1998.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MOTTA, Paulo Roberto Ferreira; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Direito administrativo contemporâneo: estudos em memória ao professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BRASIL. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, n. 06, 1997-1998.

BRESSER PEREIRA; SPINK, Peter (Coord.). *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 3. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 1993.

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. A emenda constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na Administração Pública. *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, São Paulo, v. 7, n. 27, 1999.

DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no Estado de Direito. *Revista trimestral de direito público*, v. 94, n. 5, São Paulo, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

FLESCH, Carla Machado. *A valorização do servidor público: um caminho para a eficiência*. Curitiba: UFPR, 2012.

FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública e o direito administrativo brasileiro do século XXI. *Direito administrativo em debate*. Rio de Janeiro, setembro, 2008. Disponível em: <<http://direitoadministrativoemdebate.wordpress.com>>. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GORDILLO, Augustin A. La garantía de defensa como principio de eficacia en el procedimiento administrativo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano III, v. 10, out./dez. 1969.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

LEISNER, Walter. Effizienz als Rechtsprinzip. *Recht und Staat*. Heft 402/403, Tübingen; J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1971.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. *A excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do Gespública*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

LÓPEZ GONZÁLEZ, Enrique. Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública. *Revista Documentación Administrativa*, do Instituto Nacional de Administración Pública do Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. n. 218-219, abr./set. 1989.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O controle judicial dos atos administrativos. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, n. 152, abr./jun. 1983.

MONCADA, Luís Cabral de. *Direito público e eficácia*. Lisboa: Pedro Ferreira, 1997.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MOREIRA, Egon Bockmann. O Princípio da eficiência e a Lei 9.784/99. *Revista da Procuradoria Geral do INSS*, v. 7, n. 3, Brasília, MPAS/INSS, out./dez. 2000.

_____. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Reforma administrativa*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

National Performance Review. In: AL GORE (Dir.). *Reinventar a administração pública – da burocracia à eficácia – Relatório sobre o estado da administração pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma*. 3. ed. Lisboa: Quetzal, 1996.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficácia y administración – tres estudios*. Madrid: Imprensa Nacional del Boletín Oficial del Estado,

Instituto Nacional de Administración Pública – Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995.

_____. La eficácia como principio jurídico de la actuación de la administración pública. *Revista Documentación Administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública do Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. n. 218-219, abr./set. 1989.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios constitucionais reguladores da administração pública*. São Paulo: Atlas, 2000.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Terceirização na administração pública*. São Paulo: LTR, 2001.

REALE, Miguel. *O Estado democrático de direito e o conflito de ideologias*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

RICO, Manuel Alvarez. *Principios Constitucionales de Organización de las Administraciones Públicas*. 2. ed. Madrid: Dykinson, 1997.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SIMON, Herbert Alexander. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1965.