



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO
E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANA VALÉRIA RODRIGUES MACHADO MACIEL

A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DA CONSTITUIÇÃO
BRASILEIRA

SOUSA - PB
2011

ANA VALÉRIA RODRIGUES MACHADO MACIEL

A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DA CONSTITUIÇÃO
BRASILEIRA

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão e Administração Pública, do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão e Administração Pública.

Orientadora: Professora Ma. Jacyara Farias Sousa.

SOUSA - PB
2011

ANA VALÉRIA RODRIGUES MACHADO MACIEL

A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA SOB A ÓTICA DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Trabalho monográfico apresentado ao
Curso de Especialização em Gestão e
Administração Pública da Universidade
Federal de Campina Grande, como
requisito para obtenção do título de
Especialista.

Orientadora: Prof^a Mestre Jacyara Farias
Souza

Banca Examinadora

Data de aprovação: 20 de maio de 2011

Prof^a Msc. Jacyara Farias Souza (Orientadora)

Prof^a Esp. Maria Marques Moreira Vieira

Prof^a Msc. Jônica Marques Coura Aragão

A minha família, exemplo de vida em todos os momentos.

Ao meu esposo, pelo incentivo, compreensão e apoio, sabendo me encorajar e entender nos momentos mais difíceis.

Ao meu filho que ainda não nasceu, mas que foi um presente de Deus e desde já me dá muitas alegrias.

AGRADECIMENTOS

À Deus, fonte onipotente de sabedoria e amparo, luz divina de proteção.

À minha orientadora Jacyara Farias Souza.

À secretária da Especialização Maria Goretti Moreira Estrela.

Aos meus professores e colegas de turma.

RESUMO

O trabalho consiste na análise da aplicabilidade da eficiência na Administração Pública sob a Ótica da Constituição brasileira, questionando sua relevância na prestação dos serviços públicos e como se dá essa aplicação. Encontra-se dividido em três partes: Os princípios Constitucionais, enfocando conceito, função e classificação; O papel dos princípios na Administração Pública brasileira, analisando os aspectos conceituais, os princípios regentes e os atributos de validade do Direito nos princípios vigentes e por fim as considerações acerca da aplicabilidade do Princípio da Eficiência na prestação dos serviços públicos analisando os seus requisitos e o delineamento moderno. Para o alcance dos objetivos propostos foram utilizados os métodos bibliográfico, histórico evolutivo, exegético-jurídico, visando a coleta de informações necessárias a consecução da pesquisa. A problemática do trabalho consiste em analisar o que se espera, em matéria da eficiência e qualidade da Administração Pública. Constatou-se que com a reforma administrativa e com o conseqüente acréscimo do princípio da eficiência, haja no ordenamento jurídico brasileiro, uma maior fiscalização e acompanhamento por parte da Administração nos resultados dos serviços públicos prestados pelo Estado.

Palavras-chave: Eficiência. Administração Pública. Serviço Público.

ABSTRACT

The work consists in analyzing the applicability of efficiency in public administration from the perspective of the Brazilian Constitution, questioning its relevance in the provision of public services and how is this application. It is divided into three parts: The Constitutional principles, focusing on the concept, function and classification; The role of principles in the Brazilian government, analyzing the conceptual aspects, the governing principles and attributes of validity of law principles in force, and at the end considerations about the applicability of the Principle of Efficiency in the delivery of public services by analyzing their requirements and modern design. To achieve the objectives proposed methods were used: literature, historical evolution, exegetical and legal in order to collect information necessary to achieve the research. The problems of work is to analyze what is expected, in terms of efficiency and quality of public administration. It was found that with the administrative reform and the consequent increase in the principle of efficiency, there is the Brazilian legal system, greater supervision and monitoring by the Board on the results of public services provided by the State.

Keywords: Efficiency. Public Administration. Public Service

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	10
2.1 Conceitos de Princípio.....	10
2.2 Função dos Princípios.....	17
2.3 Classificação dos Princípios.....	19
3 O PAPEL DOS PRINCÍPIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA....	22
3.1 Aspectos conceituais da Administração Pública.....	22
3.2 Princípios Regentes.....	25
3.3 Os atributos de validade do Direito nos princípios vigentes da Administração Pública Brasileira.....	29
4 A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	32
4.1 A eficiência como princípio.....	32
4.2 Requisitos aferidores da eficiência nos serviços públicos.....	37
4.3 O delineamento da eficiência modernamente.....	41
5 CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS.....	51

1 INTRODUÇÃO

A prestação dos serviços públicos sempre foi um ponto nevrálgico para a Administração Pública, seja pelo dispêndio econômico, seja pelo material humano (servidor público) engajados nessa finalidade.

Com a CF/88 é inaugurado uma nova fase da história constitucional brasileira, especialmente na prestação de serviços públicos, pois esse novo texto trouxe em seu bojo princípios norteadores da atividade administrativa e com a Reforma Administrativa EC 19/98 a introdução do princípio da eficiência, e também outros mecanismos que fomentam a gestão e execução dos serviços públicos.

Pautando-se nessa nova realidade e diante dos grandes entraves que o Estado e coletividade vivenciam quanto à prestação dos serviços públicos, a presente pesquisa direciona-se para o estudo da aplicabilidade do Princípio da Eficiência na Administração Pública brasileira sob a ótica da Constituição brasileira. Tem o intuito de analisar o seguinte questionamento: o que se espera em matéria de eficiência e qualidade da Administração Pública?

O tema é importante para a realidade da Administração Pública, visto que a eficiência foi elevada a princípio constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/1998, passando dessa forma a figurar ao lado dos princípios já existentes na Constituição.

Têm-se como objetivo geral da pesquisa estudar no âmbito da Administração Pública o Princípio da Eficiência, avaliando os métodos e meios de como o mesmo está sendo aplicado aos serviços públicos desempenhados pelo Estado.

Para a realização do estudo utilizar-se-á o método exegético-jurídico no qual se obterá a fundamentação legal contida no ordenamento jurídico brasileiro e o histórico evolutivo que consiste na investigação de acontecimentos passados objetivando analisar a sua influência na atualidade. A técnica de pesquisa manejada será a bibliográfica, possibilitando a pesquisa doutrinária corrente no país através de obras da área, bem como em artigos científicos.

A pesquisa será estruturada em três capítulos: o primeiro analisará o papel dos princípios constitucionais; o segundo disporá sobre o papel dos princípios na Administração Pública brasileira e o terceiro verificará a aplicabilidade do princípio da eficiência na prestação de serviços públicos.

O tema constitui-se essencial para demonstrar a importância do Princípio da Eficiência para a Administração Pública, bem como a necessidade de ser aplicado aos serviços públicos, com o intuito de se buscar melhores resultados, e dentro do possível, atender ao interesse público.

Assim, além de focar o objetivo do princípio da eficiência, é importante também que sempre estejam sendo revistos os métodos existentes, para melhorar a sua aplicação, e delinear novas alternativas para que a eficiência seja implementada na Administração Pública brasileira.

2 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Os princípios constituem a base do ordenamento jurídico, para tanto é preciso analisá-los abarcando as suas definições, classificações e demais peculiaridades no ordenamento jurídico brasileiro.

2.1 Conceitos de Princípio

Para melhor entender o conceito de princípio constitucional é importante conhecer a acepção da palavra princípio no ambiente jurídico. Contudo pode-se iniciar o estudo, analisando, o conceito de princípio no âmbito jurídico, para só depois adentrar no conceito de princípio constitucional.

Princípio de acordo com Ferreira (2011, p. 654) tem vários significados: “1. Momento ou local ou trecho em que algo tem origem. dois. Causa primária; origem. 3. Preceito, regra”.

Dessa forma vê-se que a palavra princípio seja em qual acepção pertença, significa começo, início, de idéias que norteiam algum sistema, conforme afirma Marinela (2010, p. 26):

Princípios são preposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas e institutos subseqüentes de uma disciplina. São os alicerces, os fundamentos da ciência e surgiu como parâmetro para a interpretação das demais normas.

Para Alexandrino e Paulo (2005, p. 108):

Os princípios são idéias centrais de um sistema, estabelecendo, suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de seu modo de organizar-se. O princípio determinou o alcance e sentido das regras de um ordenamento jurídico.

De acordo com Silva (2009, p. 92):

Os *princípios* são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são [como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira] 'núcleos de condensações' nos quais confluem *valores e bens* constitucionais. Mas, como disseram os mesmos autores, 'os princípios, que começam por ser a base das *normas jurídicas*, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípio e constituindo preceitos básicos da organização constitucional'. (Destques do autor)

Carvalho (2006, p. 436-437) diz:

Mas como origem, ponto de partida, 'princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas subseqüentes', sendo os alicerces, os fundamentos da ciência. Classificam-se em:

- a) onivalentes ou universais, os que se encontram em qualquer ciência (por exemplo, princípio da identidade e da não-contradição);
- b) plurivalentes ou regionais, os que 'são comuns a um determinado grupo de ciência que guarda certa semelhança entre si' (por exemplo, princípios éticos, que interessam à moral, mas não são desprezados pela ciência jurídica);
- c) monovalentes os que fundamentam um só campo de conhecimento (por exemplo, princípio da legalidade, que informa a ciência do direito);
- d) setoriais os que informam um setor de determinada ciência.

[...]

No âmbito das ciências em geral, princípios são 'verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições que, apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários'.

E para complementar Bonavides (2009, p. 256) conceitua: "[...] princípios são verdades objetivas, nem sempre pertencentes ao mundo do ser, senão do dever – ser, na qualidade de normas jurídicas, dotadas de vigência, validade e obrigatoriedade”.

Sendo assim, observa-se que os princípios no Direito servem de orientação, de base a formação de diretrizes para todo ordenamento jurídico.

Visto anteriormente o conceito de princípio no âmbito jurídico se analisará agora o conceito de princípio constitucional. Morais (2010, p. 92) assim preceitua:

Os princípios constitucionais são extraídos de enunciados normativos, com elevado grau de abstração e generalidade, que prevêem os valores que informam a ordem jurídica com a finalidade de informar as atividades produtiva, interpretativa e aplicativa das regras, de sorte que eventual colisão é removida na dimensão do peso, a teor do critério da ponderação, com a prevalência de algum princípio concorrente.

Nos ensinamentos de Bastos (1999, p. 153-154):

Os princípios constitucionais são aqueles que guardam os valores fundamentais da ordem jurídica. Isto só é possível na medida em estes não objetivam regular situações específicas, mas sim desejam lançar a sua força sobre todo o mundo jurídico. Alcançam os princípios esta meta à proporção que perdem o seu caráter de precisão de conteúdo, isto é, conforme vão perdendo densidade semântica, eles ascendem a uma posição que lhes permite sobressair, pairando sobre uma área muito mais ampla do que uma norma estabelecadora de preceitos. Portanto, o que o princípio perde em carga normativa ganha como força valorativa a espalhar-se por cima de um sem-número de outras normas.

Vê-se, portanto, a importância de destacar o significado destes conceitos para a interpretação e aplicação da Constituição e a noção de como essas regras são aplicadas onde os juristas se orientam e tem respaldo para seus fundamentos.

Os princípios podem ser explícitos e implícitos. Os explícitos são princípios que estão expressos na Constituição, segundo Carvalho Filho (2008, p. 17):

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. (Destaques do autor).

Para Alexandrino e Paulo (2005, p. 108):

Dentre os princípios informadores da atividade administrativa, avultam em importância aqueles expressos no caput do art. 37 CF/1988. Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, cinco passaram a ser estes princípios explícitos, a saber: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este último acrescentado pela Emenda referida).

Já os princípios implícitos estão ligados à interpretação constitucional, e também são denominados como princípios reconhecidos. Carvalho Filho (2008, p. 27), sobre este ponto destaca:

Além dos princípios expressos, a Administração Pública ainda se orienta por outras diretrizes que também se incluem em sua principiologia, e que por isso são da mesma relevância que aqueles. Doutrina e jurisprudência usualmente a elas se referem, o que revela a sua aceitação geral como regras de proceder da Administração. É por esse motivo que os

denominamos de *princípios reconhecidos*, para acentuar exatamente essa aceitação. (Destaques do autor)

É bom conhecer um pouco desses princípios implícitos. Sobre eles, conceitua Alexandrino e Paulo (2005, p. 118):

O princípio da supremacia do interesse público é um princípio implícito. Embora se encontre expressamente no texto constitucional, esse princípio é decorrência natural das instituições adotadas em nosso país. Com efeito, por força do regime democrático e do sistema representativo, presume-se que a atuação do Estado sempre tenha por finalidade a tutela do interesse público.

O princípio da supremacia do interesse público informa todos os ramos do Direito Público e possibilita que, nas relações jurídicas nas quais figure o Estado como representante da sociedade, seus interesses prevaleçam contra interesses particulares. Sempre que existir conflito entre o interesse público e o interesse particular, deverá prevalecer o interesse público, tutelado pelo Estado, respeitados, entretanto, os direitos e garantias individuais expressos na Constituição.

No Princípio da Autotutela Carvalho Filho (2008, p. 28) diz:

A Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que não é nenhum pouco estranhável em vista das múltiplas tarefas a seu cargo. Defrontando-se com esses erros, no entanto, pode ela mesma revê-los para restaurar a situação de regularidade. Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um *dever*, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação de regularidade é que a Administração observa o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários. (Destaques do autor)

O Princípio da Indisponibilidade segundo Alexandrino e Paulo (2005, p. 120):

Os bens e interesses públicos são indisponíveis, vale dizer, não pertencem à Administração, tampouco a seus agentes públicos. A eles cabe apenas a sua gestão, em prol da coletividade, verdadeira titular dos direitos e interesses públicos.

Em razão do princípio da indisponibilidade do interesse e dos bens públicos, são vedados ao administrador quaisquer atos que impliquem renúncia de direitos da Administração ou que injustificadamente onerem a sociedade. Esse é um princípio implícito, decorrente dos princípios que norteiam a Administração, como o da legalidade e da impessoalidade.

Princípio da Continuidade dos serviços públicos conforme Carvalho Filho (2008, p. 29):

Os serviços públicos buscam atender aos reclamos dos indivíduos em determinados setores sociais. Tais reclamos constituem muitas vezes necessidades prementes e inadiáveis da sociedade. A consequência lógica desse fato é o de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade.

Princípio da Segurança Jurídica para Carvalho Filho (2008, p. 30-31):

As teorias jurídicas modernas sempre procuram realçar a crise conflituosa entre os princípios da legalidade e da estabilidade das relações jurídicas. Se, de um lado, não se pode relegar o postulado de observância dos atos e condutas ao parâmetro estabelecidos na lei, de outro é preciso evitar que situações jurídicas permaneçam por todo o tempo em nível de instabilidade, o que, evidentemente, provoca incertezas e receios entre os indivíduos. A prescrição e a decadência são fatos jurídicos através dos quais a ordem jurídica confere destaque ao princípio da estabilidade nas relações jurídicas, ou, como se tem denominado atualmente, ao princípio da segurança jurídica.

Princípio da Razoabilidade na lição de Alexandrino e Paulo (2005, p. 115):

O princípio da razoabilidade conduz às idéias de adequação e de necessidade. Assim, não basta que o ato da Administração tenha uma finalidade legítima. É necessário que os meios empregados pela Administração sejam adequados à consecução do fim almejado e que sua utilização, especialmente quando se trata de medidas restritivas ou punitivas, seja realmente necessária.

Assim, o requisito adequação obriga o administrador a perquirir se o ato por ele praticado mostra-se efetivamente apto a atingir os objetivos pretendidos (alcançará o ato os resultados almejados?).

Princípio da Proporcionalidade também na lição de Alexandrino e Paulo (2005, p. 116):

Representa, em verdade, uma das vertentes do princípio da razoabilidade. Isso porque a razoabilidade exige, entre outros aspectos, que haja proporcionalidade entre os meios utilizados pelo administrador público e os fins que ele pretende alcançar. Se o ato administrativo não guarda uma proporção adequada entre os meios empregados e o fim almejado, será um ato desproporcional, excessivo em relação a essa finalidade visada.

Segundo o princípio da proporcionalidade, a Administração não deve restringir os direitos dos particulares além do que caberia, do que seria necessário, pois impor medidas com intensidade ou extensão supérflua, desnecessária, induz à ilegalidade do ato, por abuso de poder.

Desse modo os princípios implícitos advêm ou decorrem das disposições constitucionais, sempre se referindo a atuação da Administração Pública em geral, apesar de não terem essas disposições expressa, os princípios implícitos estão sempre embutidos no contexto de muitas regras, como também fazem parte da elaboração doutrinária e jurisprudencial, além de servirem como parâmetro de controle de constitucionalidade.

Depois de estudar e conhecer melhor o termo **princípio**, do que realmente é princípio no âmbito jurídico e princípio constitucional, destaca-se a diferença entre princípios e regras feitas por vários doutrinadores.

Para Canotilho (2001, p. 1124):

Saber como distinguir, no âmbito do superconceito norma entre regras e princípios, é uma tarefa particularmente complexa. Vários são os critérios sugeridos.

a) *Grau de abstração*: os *princípios* são normas com um grau de abstração relativamente elevada; de modo diverso, as *regras* possuem uma abstração relativamente reduzida.

b) *Grau de determinabilidade* na aplicação do caso concreto: os *princípios*, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador do juiz), enquanto as *regras* são susceptíveis de aplicação direta.

c) *Caracter de fundamentalidade* no sistema das fontes de direito: os *princípios* são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex.: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex.: princípio do Estado de Direito).

d) *'Proximidade' da idéia de direito*: os *princípios* são 'standards' juridicamente vinculantes radicados nas exigências de 'justiça' (Dworkin) ou na 'idéia de direito' (Larenz); as *regras* podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional.

e) *Natureza Normogenética*: os princípios são fundamentos de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a ratio de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante. (Destques do autor)

Na lição de Jorge Miranda *apud* Carvalho (2006, p. 437):

Os princípios e as regras são espécie de normas jurídicas, porque ambos dizem o que deve ser. A distinção entre os dois é uma distinção entre dois tipos de normas. Jorge Miranda esclarece que os princípios 'não se colocam além ou acima do direito (ou do próprio direito positivo); também eles – numa visão ampla, superadora de concepção positivistas, literalistas e absolutizantes das fontes legais – fazem parte do complexo ordenamental. Não se contrapõem às normas, contrapõem-se tão – somente aos preceitos; as normas jurídicas é que se dividem em normas – princípios e normas disposições'.

No conceito de Peña *apud* Carvalho (2006, p. 443):

Considerando a estrutura, divide as normas constitucionais em regras e princípios, com base em cinco critérios (*conteúdo, origem, efeitos, forma de aplicação e função do ordenamento jurídico*).

Quanto ao *conteúdo*, os princípios contêm a previsão de um valor fundamental da ordem jurídica, enquanto que as regras contêm a descrição de uma situação de fato (antecedente) e a prescrição de uma conduta entre sujeitos, afetada por três modais deônticos, traduzidos em obrigação, permissão ou proibição (conseqüente). Os princípios, por conseguinte, em comparação às regras, são identificados pelo maior grau de abstração e generalidade, posto que as normas jurídicas são diferenciadas de acordo com a medida de concretização do Direito Constitucional.

Quanto à *origem*, a validade dos princípios decorre de seu próprio conteúdo, enquanto que a validade das regras deflui de outras regras, em virtude de sua produção em conformidade com o ordenamento constitucional. Disso resulta que os conflitos de princípios são solucionados na dimensão do peso, utilizando-se o critério da ponderação, e os conflitos de regras na dimensão da validade, utilizando-se os critérios cronológico (*lex posterior derogat priori*), hierárquico (*lex superior derogat lex inferior*) ou especialidade (*lex specialis derogat general*).

Quanto aos *efeitos*, a eficácia das regras é delimitada pelo enunciado, ao passo que a eficácia dos princípios é relativamente indeterminada na ordem jurídica. Assim, os princípios são dotados de efeitos indeterminados a partir do núcleo essencial, como também, ainda que possam ser delimitados os efeitos pretendidos pela norma jurídica, os meios para alcançá-los são múltiplos.

Quanto à forma de *aplicação*, as regras incidem sobre o conceito dos fatos descritos nos seus antecedentes normativos, e os princípios não comportam a subsunção. Portanto, é possível que as regras sejam aplicadas coercitivamente a hipóteses determinadas, enquanto que há a necessidade de mediação concretizadora para os princípios tornarem-se aplicáveis a hipóteses determináveis.

Quanto à *função no ordenamento jurídico*, os princípios são multifuncionais, e as regras são unifuncionais. Os princípios são destinados especialmente às atividades produtiva (função normogênica), interpretativa (função exética), e aplicativa (função integrativa), de forma a sistematizar o Direito Constitucional (função sistêmica). Portanto, os princípios dirigem toda a fenomenologia da incidência das regras que formam o sistema constitucional. (Destaques do autor)

Segundo Carvalho (2006, p. 442):

Anote-se ainda que a diferenciação entre regras jurídicas e princípios pode ser feita utilizando-se duas concepções básicas, chamadas de concepção débil e concepção forte. Na primeira, a distinção se dá apenas em nível de grau, ou seja, os princípios seriam normas de um grau de generalidade relativamente alto, enquanto que as regras teriam um nível relativamente baixo. Para a concepção forte dos princípios há uma diferença de qualidade, que se revela clara nas colisões de princípios e no conflito de regras, acima examinado.

Sendo assim, entende-se que a Constituição é formada pelo sistema de regras e princípios. Os princípios como se pôde observar tem uma posição

privilegiada no topo normativo, mas que sua superioridade normativa, não impede que as regras sejam usadas e que ambas integrem em sua juridicidade.

2.2 Função dos Princípios

Além de conhecer os princípios, faz-se necessário conhecer sua função, para que possa ser aplicado corretamente. Os princípios dão coerência geral ao sistema, e são indispensáveis na função ordenadora, pois tem um papel fundamental na formação de norma que segundo Carvalho (2006, p. 433):

Verifica-se, então, a indispensabilidade dos princípios constitucionais na sua função ordenadora, não só porque harmonizam e unificam o sistema constitucional, como também porque revelam a nova idéia de Direito (noção do justo no plano da vida e no plano político), por expressarem o conjunto de valores que inspirou o constituinte na elaboração da Constituição, orientando ainda as suas decisões políticas fundamentais.

No tocante as funções dos princípios, a primeira delas é a função axiológica que de acordo com Carvalho (2006, p. 433-434):

Os princípios expressam valores fundamentais adotados pela sociedade política (função axiológica), vertidos no ordenamento jurídico, e informam materialmente as demais normas, determinando integralmente qual deve ser a substância e o limite do ato que executam.

E, em decorrência da sua 'referência a valores ou da sua relevância ou proximidade axiológica (da justiça, da idéia de direitos, dos fins de uma comunidade), os princípios têm uma função *normogênica* e uma função *sistêmica*: são os fundamentos de regras jurídicas e têm uma *idoneidade irradiante* que lhes permite ligar ou cimentar objetivamente todo o sistema constitucional'. (Destaques do autor).

Ainda em relação à função dos princípios, Bastos (1999, ps. 55 -56) diz:

Aos Princípios costuma-se emprestar as seguintes funções.

Em primeiro lugar, sobretudo nos momentos revolucionários, resulta saliente a função ordenadora dos princípios. As revoluções, no mais das vezes, são feitas em nome de poucos princípios, a partir dos quais extrair-se-ão os preceitos que, ao depois, mais direta e concretamente regerão a sociedade e o Estado.

Outras vezes, os princípios desempenham uma ação imediata, na medida em que tenham condições para serem auto-executáveis.

Exercem, ainda, uma ação tanto no plano integrativo e construtivo como no essencialmente prospectivo.

[...]

No primeiro caso, os princípios ficam à mercê de uma legislação integradora que lhes dê eficácia.

No segundo caso, na sua função prospectiva, os princípios procuram ganhar uma aplicabilidade cada vez maior, destilando o seu conteúdo por diversos setores da vida social.

Dessa forma, os princípios são partes integrantes da Constituição e é através deles que são guiados os juristas, além de serem instrumentos para resolução de situações jurídicas.

Conforme Carvalho (2006, p. 434-435):

Os princípios têm *função fundamentadora*, por ocuparem a mais elevada posição hierárquica no sistema de fontes do direito e serem o fundamento de toda a ordem jurídica.

A função hermenêutica dos princípios permite aos juízes extrair a essência de uma determinada disposição legal, servindo ainda de limite protetivo contra a arbitrariedade.

Outra função desempenhada pelos princípios constitucionais é a *integrativa* ou *supletiva*, por preencherem lacunas deixadas pelas normas constitucionais, tendo em vista a textura aberta das Constituições contemporâneas.

Mencione-se, finalmente, a função *limitativa*, pela qual os princípios constitucionais atuam no sentido de impedir a produção de normas jurídicas que visem reduzir a sua eficácia, uma vez que tais normas se voltam para a efetivação dos princípios, como mandamentos nucleares do sistema constitucional. (Destques do autor)

Vê-se então que os princípios exercem realmente muitas funções e que todas elas são importantes, porque em cada situação diferente, as mesmas vão ser manejadas.

E ainda segundo Bobbio *apud* Bonavides (2009, p. 284):

Na classificação que fez dos Princípios, Bobbio foi mais amplo ainda: reconheceu-lhes uma tetradimensionalidade funcional. Congregam eles, segundo Bobbio, as seguintes funções: a função interpretativa, a função integrativa, a função diretiva ('própria dos princípios programáticos da Constituição') e a função limitativa, sendo máximo o grau de 'intensidade vinculante' dos princípios no exercício das funções limitativa e integrativa, e diminuto ou declinante em se tratando das funções interpretativa e diretiva.

Além de serem os princípios vetores de interpretação, são eles que dão coerência ao sistema normativo. Sem eles os diplomas legais só teriam em comum o fato de estarem compilados no mesmo diploma jurídico.

Para Bastos (1999, p. 154):

Os princípios impõem caráter de sistema a Constituição. Sem eles a Constituição se pareceria mais com um aglomerado de normas que só teriam em comum o fato de estarem juntas no mesmo diploma jurídico, do que com um todo sistemático e congruente. Desta forma por mais que certas normas constitucionais demonstrem estar em contradição, esta aparente contradição deve ser minimizada pela força catalisadora dos princípios.

Outra função muito importante dos princípios é servir como critério de interpretação das normas constitucionais, seja ao legislador ordinário, no momento de criação das normas infraconstitucionais, seja aos juízes, no momento de aplicação do direito, seja aos próprios cidadãos, no momento da realização de seus direitos.

Portanto, analisando todas essas funções dos princípios, conclui-se que os aplicadores do direito têm sempre que observar e conhecer cada uma delas. Ademais, na atualidade, sempre surgirão situações novas, sendo necessário um conhecimento vasto daqueles que manejam as normas jurídicas.

2.3 Classificação dos Princípios

Os autores classificam os princípios baseando-se em variados métodos que muitas vezes divergem ou diferenciam-se entre si. Alguns os classificam por seu âmbito de atuação, outros quanto a sua matéria.

Conforme Canotilho (2001, p. 1128-1131) os princípios dividem-se em:

Consideram-se **princípios jurídicos fundamentais** os princípios historicamente objectivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional. Pertencem à ordem jurídica positiva e constituem um importante fundamento para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo. Mais rigorosamente, dir-se-á, em primeiro lugar, que os princípios têm uma função negativa particularmente relevante nos 'casos limites' ('Estado de Direito e de Não Direito', 'Estado Democrático e ditadura'). A função negativa dos princípios é ainda importante noutros casos onde não está em causa a negação do Estado de Direito e da legalidade democrática, mas emerge com perigo o 'excesso de poder'. [...] **princípios politicamente conformadores**: os princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. Nestes princípios se condensam as opções políticas nucleares e se reflecte a ideologia inspiradora da constituição. Expressando as concepções políticas triunfantes ou dominantes numa assembleia constituinte, os princípios político-constitucionais são o *cerne político* de

uma constituição política, não admirando que: (1) sejam reconhecidos como limites do poder de revisão; (2) se revelem os princípios mais directamente visados no caso de alteração profunda do regime político. [...] **princípios constitucionais impositivos:** *subsumem-se todos os princípios que impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas.* São, portanto, princípios dinâmicos, prospectivamente orientados. Estes princípios designam-se, muitas vezes, por 'preceitos definidores dos fins do Estado' (assim Scheuner: *Staatszielbestimmungen*), 'princípios directivos fundamentais' (Häfelin), ou 'normas programáticas, definidoras de fins ou tarefas'.

Como exemplo de princípios constitucionais impositivos podem apontar-se o princípio da independência nacional e o princípio da correcção das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento (arts. 9.º/d e 81.º/b). Traçam. Sobretudo para o legislador, linhas retrizes da sua actividade política e legislativa. [...] **princípios garantia:** Há outros princípios que visam instituir directa e imediatamente uma *garantia* dos cidadãos. É-lhes atribuída uma densidade de autêntica norma jurídica e uma força determinante, positiva e negativa. Refiram-se, a título de exemplo, o princípio de *nullum crimen sine lege* e de *nulla poena sine lege* (cfr. Art. 29.º), o princípio do juiz natural (cfr. Art. 32.º/7), os princípios de *non bis in idem* e *in dubio pro reo* (cfr. arts. 29.º/4, 32.º/2).

Como se disse, estes princípios traduzem-se no estabelecimento directo de garantias para os cidadãos e daí que os autores lhes chamem princípio em forma de norma jurídica' (Larenz) e considerem o legislador estreitamente vinculado na sua aplicação. (Destaques do autor)

Para Silva (2009, p. 93) são duas a classificação dos princípios:

Princípios político-constitucionais – Constituem-se daquelas decisões políticas fundamentais concretizadas em normas conformadoras do sistema constitucional positivo, e são, segundo Crisafulli, normas-princípio, isto é, 'normas fundamentais de que derivam logicamente (e em que, portanto já se manifestaram implicitamente) as normas particulares regulando imediatamente relações específicas da vida social'. Manifestam-se como *princípios constitucionais fundamentais*, positivados em *normas-princípio* que 'traduzem as opções políticas fundamentais conformadoras da Constituição', segundo Gomes Canotilho, ou, de outro quadrante, são decisões políticas fundamentais sobre a particular forma de existência política da nação, na concepção de Carl Schmitt. São esses princípios fundamentais que constituem a matéria dos arts. 1.º a 4.º do Título I da Constituição.

Princípios jurídico-constitucionais – São *princípios constitucionais* gerais informadores da ordem jurídica nacional. Decorrem de certas normas constitucionais e, não raro, constituem desdobramentos (ou princípios derivados) dos fundamentais, como o princípio da supremacia da constituição e o conseqüente princípio da constitucionalidade, o princípio da legalidade, o princípio da isonomia, o princípio da autonomia individual, de corrente da declaração dos direitos, o da protecção social dos trabalhadores, fluente de declaração dos direitos sociais, o da protecção da família, do ensino e da cultura, o da independência da magistratura, o da autonomia municipal, os da organização e representação partidária, e os chamados princípios-garantias (o do *nullum crimen sine lege* e da *nulla poena sine lege*, o do devido processo legal, o do juiz natural, o do contraditório entre outros, que figuram nos incs. XXXVIII a LX do art. 5.º. (Destaques do autor)

Na concepção de Moraes (2010, p. 94-96) os princípios constitucionais são divididos em três espécies: fundamentais, gerais e setoriais ou especiais.

1) Princípios constitucionais fundamentais: são síntese das normas constitucionais, que a eles podem ser direta ou indiretamente reduzidas, com o objetivo de organizar o Estado.

2) Princípios constitucionais gerais: são desdobramentos dos princípios fundamentais, que são irradiados pelo ordenamento constitucional, com o objeto de limitar o poder imaneente ao Estado.

3) Princípios constitucionais setoriais: informam um complexo de normas constitucionais afetados a um determinado ramo do Direito Positivo.

Ainda no enfoque da classificação dos princípios constitucionais, Ferreira Filho (2010, p. 419) classifica-os de duas formas:

Princípios Inferidos: Com efeito, as Constituições dogmáticas do século XVIII, do século XIX, da primeira metade do século XX, incorporavam princípios que nelas apareciam como regras. A partir destas é que eles eram inferidos. Sem dúvida, na atividade de elaboração da Constituição, estavam claros como diretrizes na mente dos constituintes, mas como que desapareciam quando feita a obra, como andaimes que se retiram de uma construção terminada. Destarte, na Constituição estão sempre implícitos alguns princípios que podem ser designados por princípios inferidos.

Princípios Prescritivos: São editados para prescrever linhas de conduta, ou de orientação, que indicam o rumo da efetivação da Constituição. Eles traduzem certamente valores que inspiram a Lei Magna. São normas, e normas jurídicas, tanto quanto as regras, podendo ser, segundo a Carta determine, de aplicação imediata (o que significa – já se disse – que ao aplicador é 'delegada' a sua concretização).

Outros autores ainda classificam os princípios em: princípios constitucionais maiores e menores. Não levando em conta uma escala hierárquica, mas sim, baseando-se no fato de estarem ora agrupados em um único bloco (menores), ora disseminados por todo o texto do diploma legal (maiores). Todavia, essas classificações não são antagônicas, ao contrário são complementares.

Diante desses conceitos, vê-se o quanto são importantes as classificações dadas pelos autores, embora sejam diferentes, são essenciais para a aplicação do princípio, como também para compor o objetivo final desse princípio que é necessário inseri-los no ordenamento jurídico de forma correta e concreta.

3 O PAPEL DOS PRINCÍPIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Os princípios representam um papel fundamental na Administração Pública brasileira, porque é através deles que a Administração Pública é operacionalizada, neste capítulo se estudará, seus aspectos conceituais, os princípios regentes e os atributos de validade do Direito nos princípios vigentes da Administração Pública brasileira.

3.1 Aspectos conceituais da Administração Pública

A Administração Pública é um conjunto de órgãos e atividades realizadas pelo Estado com o objetivo de atender a necessidade de toda a coletividade. Pode ser conceituada pela doutrina de diversas formas, e sendo assim para se ter um entendimento melhor se analisará alguns conceitos que conforme Oliveira (2010, p. 03) diz:

Considera-se Administração Pública o conjunto de atividades administrativas desempenhadas pelo Estado, tanto pelo Poder executivo, detentor da maior parcela, quanto pelos poderes legislativo e judiciário através de seus órgãos, agentes e entidades, buscando entendimento das necessidades concretas do povo.

Para Marinela (2010, p. 19):

Administração é todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Não pratica atos de governo; pratica atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional. Conforme a competência dos órgãos e de seus agentes é o instrumental de que dispõe o Estado para colocar em prática as opções políticas do governo. (Destques do autor)

Existem divergências doutrinárias no tocante ao conceito de Administração Pública, porém a consenso, segundo Carvalho Filho (2009, p. 09-10):

Há um consenso entre os autores no sentido de que a expressão 'Administração Pública' é de certo modo duvidosa, exprimindo mais de um

sentido. Uma das razões para o fato é a externa gama de tarefas e atividades que compõem o objetivo do Estado. Outra é o próprio número de órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução. Exatamente por isso é que, para melhor precisar o sentido da expressão, devemos dividi-la sobre a ótica dos executores da atividade pública, de um lado, e da própria atividade de outro.

A expressão Administração Pública é usada para descrever os atos praticados nas atividades estatais, como também a organização dos órgãos, entidades, agentes públicos que juntos tem o objetivo de atender a finalidade do Estado.

Dessa forma a Administração Pública permite dois sentidos: amplo e restrito, segundo Alexandrino e Paulo (2005, p. 14):

No seu sentido amplo, a expressão abrange tanto os órgãos governamentais (Governo), aos quais cabe traçar os planos e diretrizes de ação, quanto os órgãos administrativos, subordinados, de execução (Administração Pública em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais. A Administração Pública em sentido amplo, portanto, compreende tanto a função política, que estabelece as diretrizes governamentais, quanto a função administrativa, que as executa.

[...]

O conceito de Administração Pública em sentido estrito não alcança a função política do Governo, de fixação de planos e diretrizes governamentais, mas tão-somente a função propriamente administrativa, de execução de atividades administrativas.

Ainda no sentido estrito a Administração Pública recebe dois sentidos: subjetivo, formal ou orgânico e o objetivo, material ou funcional que de acordo com Di Pietro (2001, p. 54):

[...] a) em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos** e **agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;

b) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; neste sentido, a Administração Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao planejar e executar. (Destques do autor)

A Administração Pública pode ser dividida em Direta ou Indireta. A primeira é formada pelos órgãos que detém a competência centralizada para realizar as atividades do Estado. A segunda é formada por pessoas administrativas que estão subordinadas e recebe a delegação para realizarem as atividades administrativas de forma descentralizada.

Segundo Bastos (1999, p. 323):

Quando as atividades administrativas são realizadas pela própria Administração Pública (na esfera federal, estadual ou municipal), através de seus órgãos internos, temos a Administração direta ou centralizada. Por outro lado, quando a Administração confia a outra pessoa jurídica – autarquia, sociedade de economia mista, empresa pública, fundação – a realização de tais misteres, temos a Administração indireta ou descentralizada. Assim, a Administração direta é aquela que integra os próprios Poderes que compõem as pessoas jurídicas de direito público com capacidade política. Ter capacidade política significa ter capacidade legislativa, ou seja, ter a possibilidade de editar suas próprias leis.

Na concepção de Silva (2009, p. 655-656):

A complexidade aumenta se nos lembrarmos que cada qual dessas Administrações pode descentralizar-se, de onde a formação, de um lado, de *administração centralizada*, como conjunto de órgãos administrativos subordinados diretamente ao Poder Executivo de cada uma daquelas esferas governamentais autônomas – chamada, por isso, *Administração direta* -, e, de outro lado, de *administração descentralizada*, como órgãos integrados nas muitas entidade personalizadas de prestação de serviços ou exploração de atividades econômicas, vinculadas a cada um dos Poderes Executivos daquelas mesmas esferas governamentais – dita, por isso, *Administração indireta*, e ainda a *fundacional*. (Destques do autor)

E ainda Carvalho Filho (2008, p. 426 e 430) conceitua:

Administração Direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado. Em outras palavras, significa que **'a Administração Pública é, ao mesmo tempo, a titular e a executora do serviço público'**.

Administração Indireta do Estado é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada. (Destques do autor)

Diante desses conceitos constata-se, que independente do sentido da Administração Pública, a sua função primordial, o objetivo, é a execução por meios de suas atividades administrativas do bem comum, sempre em busca do melhor e tentando adequar o Estado às necessidades da sociedade, aplicando-se com eficiência.

Contudo observa-se que a finalidade da Administração é prestar sua atividade administrativa a todos, ou seja, de interesse geral da coletividade, que segundo Marinela (2010, p. 20):

A natureza da Administração Pública, enquanto atividade administrativa, é de *múnus público*, de encargo, para quem a exerce, caracterizando-se como um dever de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, não se admitindo a liberdade para a perseguição de outros interesses. (Destaques do autor)

Assim, a Administração Pública tem sua meta em permitir que a sociedade seja beneficiada com seus serviços de modo igual e despretensioso, com responsabilidade e zelo pela coisa pública, sendo instrumento essencial para a operacionalização da máquina estatal.

3.2 Princípios Regentes

Na Administração Pública, permeiam vários princípios que a norteiam que são considerados princípios gerais, que são: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Os agentes públicos estão adstritos a ele. São vinculativos e norteiam a prestação administrativa.

Segundo Silva (2009, p. 666):

São destinados, de um lado, a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, de outro lado, a garantir a *boa administração*, que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo, com o que também se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas. (Destaques do autor)

Nas lições de Carvalho Filho (2008, p. 16) "Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas."

A Constituição vigente dedicou um capítulo à Administração Pública e dessa forma deixou evidente os princípios a serem seguidos pela Administração, são os chamados princípios expressos, que se as diretrizes da Administração não tiverem compatível com eles não serão válidos.

O Princípio da Legalidade conforme Bastos (1999, p. 325):

É um dos sustentáculos fundamentais do Estado de Direito. Embora este não se confunda com a lei, não há negar-se, todavia, ser esta uma das suas expressões basilares. É nela que os indivíduos encontram o fundamento das suas prerrogativas, assim como a fonte de seus deveres. É princípio, pois, genérico do nosso direito, esculpido como direito fundamental (CF, art. 5º, II).

Na concepção de Mello (2010, p. 100):

O princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cuspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser o de dóceis, reveremos, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.

Desta forma, o Princípio da Legalidade, além de ser sustentáculo fundamental do direito deixa claro que a única vontade que prevalece na Administração é a da lei, não tendo importância a vontade pessoal do administrador.

O Princípio da Impessoalidade segundo Silva (2009, p. 667):

O *princípio* ou *regra da impessoalidade* da Administração Pública significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica mais ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal. Por conseguinte, o administrador não se confronta com o funcionário x ou y que expediu o ato, mas com a entidade cuja vontade foi manifestada por ele.

De acordo com Bastos (1999, p. 326-327):

O campo por excelência em que medra o atentado à impessoalidade é o da discricionariedade. Aqui, ao moldar o seu comportamento, cabe a prática da escolha de um ato que melhor atenda a finalidade legal. Nesta ocasião é que o administrador pode ser tentado a substituir o interesse coletivo por considerações de ordem pessoal, favorecendo ou discriminando sem justificação legal. A introdução destes elementos estranhos à preocupação legal macula, sem dúvida, o ato do vício tecnicamente chamado de desvio de finalidade ou abuso de poder. O ato torna-se arbitrário. O primado da lei cede diante da conveniência do administrador.

Assim, o administrador por poder usar da discricionariedade algumas vezes, deixa de praticar ato que esteja dentro da lei e dessa forma impõe vontade pessoal, e impondo sua vontade pessoal, está desviando a finalidade do ato que tem que ser para beneficiar uma coletividade, não o seu interesse pessoal, e que sempre que algum desvio de finalidade for cometido o responsável não é o funcionário, os atos e provimentos são imputáveis ao órgão ou entidade administrativa, no qual ele trabalha.

Princípio da Moralidade conforme Carvalho Filho (2008, p. 19):

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

Para Bastos (1999, p. 328):

A encampação do princípio da moralidade trouxe como consequência o aumento do controle jurisdicional sobre a atividade administrativa. Aliás, a concretização desse princípio dá-se em diversos pontos da Constituição. O § 4º do art. 37 postula que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Diante desses conceitos percebe-se que este princípio é importantíssimo para a Administração Pública, porque serve para coibir algumas ações e atos praticados pelo administrador público, hoje, a desonestidade, a falta de ética, e de zelo pelo dinheiro público, é freqüente, a moralidade não acaba, mas diminui, justamente por ter meios de punir, por ter alguns direitos cerceados, e perder bens e ressarcir erário, sem contar que sua moral e imagem ficam arranhadas diante da sociedade.

Princípio da Publicidade de acordo com Silva (2009, p. 669):

A *publicidade* sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Especialmente exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da Administração. (Destaques do autor)

Para Meirelles (2010, p. 95 e 96):

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí porque as leis, atos e contratos administrativos que produzem conseqüências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros. (Destques do autor)

Contudo a publicação deixa a Administração mais transparente, oferta um ar de moralidade, mostrando que a coisa certa está sendo feita e que o povo de modo geral pode acompanhar, como também os interessados direto no ato, além de permitir que aquele que não tiver satisfeito pode com os meios constitucionais cabíveis coibir esses atos.

Princípio da Eficiência na lição de Meirelles (2010, p. 98) diz:

O *princípio da eficiência* exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros. (Destques do autor)

O Princípio da Eficiência foi introduzido primeiro nas Constituições estaduais, conforme Moraes (2010, p. 332):

No Direito Constitucional estadual, podemos citar a Constituição Estadual do Estado do Tocantins que prevê em seu art. 9º serem princípios da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e *eficiência*; e o art. 19 da Constituição do Estado de Rondônia que determina incumbir ao Poder Público assegurar, na prestação direta ou indireta dos serviços públicos, a efetividade dos requisitos, entre outros, da *eficiência*, segurança, continuidade dos serviços públicos. (Destques do autor)

Após ter sido criado nas Constituições estaduais, o Princípio da Eficiência foi acrescido com a Reforma Administrativa e se destacou com a emenda constitucional nº 19, que determinou sua inclusão no caput do art. 37 do texto constitucional que diz: "A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência".

Voltando ao conceito Di Pietro (2010, p. 83), comenta:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (Destaques do autor)

Dessa forma conclui-se que o Princípio da Eficiência para ser bem aplicado tem que haver por parte da Administração e de seus agentes comprometimento, preocupação em levar com a prestação de serviços soluções, e aproximar mais as atividades do Estado aos problemas sociais, com o intuito da sociedade ter acesso dentro da legalidade a mais celeridade a resultados satisfatórios.

3.3 Os atributos de validez do Direito nos princípios vigentes da Administração Pública Brasileira

Para compreender e aplicar bem o Direito se faz necessário ter um conhecimento acerca de seus atributos de validez, e dessa forma ter como fundamentar e usá-los sempre que precisar. Os atributos de validez do Direito são: vigência, eficácia, efetividade e legitimidade.

Segundo Nader (1997, p. 69):

Vigência significa que a norma, por atender a determinados requisitos técnico-formais de elaboração e positividade, acha-se posta à executoriedade. É com ela que a norma jurídica obtém obrigatoriedade e são estabelecidos seus marcos temporais de validez: início e fim de obrigatoriedade.

Assim a vigência é um atributo importante na aplicação da norma jurídica, porque é através dela que se examina os requisitos essenciais na interpretação, ou seja, se realmente a lei esta vigendo, não se tem nenhum vício no processo de elaboração, senão há nem uma desobediência ao requisito interno que torne a lei sem vigência.

Na interpretação de Nader (1997, p. 72-73):

Por eficácia devemos designar o resultado social positivo, alcançado pelas normas jurídicas. Lei eficaz é aquela que provoca as conseqüências sociais almejadas por seu autor ao elaborá-la. Ao programar um conjunto de normas, o órgão criador tem por mira atender a realidade social, que apresenta algum tipo de problema. O instrumento normativo é empregado como recurso técnico capaz de resolver a questão. Como processo de adaptação social, o Direito é estabelecido de acordo com a situação histórica, sob medida para os fatos que desafiam o administrador.

A eficácia se dá quando na sociedade precisa de solução para algum problema e é elaborada uma norma que caiba dentro do padrão daquela sociedade, e que consiga da melhor forma resolver essa questão, porém essa norma para produzir eficácia tem que ser planejada de forma minuciosa, com cautela e com vasto conhecimento da realidade social onde vai ser aplicado para que produza os efeitos desejados.

Para Nader (1999, p. 73):

Por efetividade nomeamos o fenômeno social de obediência às normas jurídicas. Por serem passíveis de transgressão, as normas nem sempre alcançam plena efetividade. O índice de adesão às regras depende de vários fatores, sendo certo que a coercibilidade – força a serviço do Direito – atua como um dos estímulos da efetividade. A adequação do Direito ao fato, a racionalidade das fórmulas adotadas, o grau de justiça contido na solução preconizada para o problema social são também alguns motivos que induzem à obediência. A noção de efetividade compreende, ainda, a aplicação das normas pelos órgãos encarregados da administração da justiça: tribunais e administradores.

No entanto, para se mensurar a efetividade da norma é necessária uma pesquisa sociológica, ou seja, um mecanismo que vai identificar se a norma está sendo aplicada, se não tiver porque não está sendo aplicado, para poder melhorar ou aprimorá-la ou no caso substituí-la. A importância da efetividade se dá porque sem ela o Direito não se adaptaria aos interesses da sociedade.

No conceito de Nader (1999, p. 75), quando fala em legitimidade, deve se pautar em:

Além de atender a pressupostos extrínsecos, procedimentais, deverá o Direito satisfazer à exigência de ordem sociológica ou intrínseca, para obter validade e ser obrigatória? Embora se espere do jurista uma resposta concreta, o fato é que a comunidade de pensadores oferece uma

pluralidade de correntes ideológicas onde se observam inclinações de índole positivista, sociológica, espiritualista.

O homo juridicus legalista se contenta apenas com o regime de legalidade, onde o relevante é o exame dos requisitos extrínsecos ou formais do ordenamento. Ele não busca, em algum ponto fora da norma, a referência legitimadora do Direito Positivo. Este seria um produto acabado com o atributo de vigência. É o pensamento positivista projetado no âmbito jurídico. De inspiração comteana, essa filosofia desenvolve a sua reflexão apenas com elementos objetivos fornecidos pela experiência concreta.

Contudo, a legitimidade foi estudada e conceituada por várias correntes de natureza sociológica e cada uma tinha seu propósito e sempre correspondia a legitimidade do Direito a algum acontecimento, sejam a fatos sociais, os desejos do povo ou na participação desses via elaboração das leis, porém o que o legitima, é respeitar a norma como toda sua justificativa ética.

Entendendo os atributos de validez do Direito e introduzindo nos princípios vigentes da Administração Pública brasileira, muitos autores fazem distinção entre eficiência e eficácia, que é de fundamental importância para a ciência da Administração, segundo Carvalho Filho (2009, p. 27):

A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a idéia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na Administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental.

Dessa forma entende-se que na eficiência o profissional tem que realizar o trabalho de forma certa, sem erros, já a eficácia tem como objetivo realizar o trabalho, que atinja o resultado perfeito.

Apesar de toda inovação ocorrida na consubstanciação dos princípios constitucionais hodiernamente a eficiência na Administração Pública está sendo aplicada, tendo sido inserida no texto constitucional via Emenda nº 19/98, porém em muitos casos, não está atingindo a eficácia desejada, diria que com a modernização ou até a globalização falta um preparo dos profissionais para acompanhar esse desenvolvimento, para que esses servidores produzam com eficiência é preciso, que os administradores públicos invistam mais nos seus funcionários, capacitando-os, automatizando os procedimentos e usando da tecnologia moderna, aí sim, a eficácia apareceria, porque além de realizar o trabalho de forma correta, economizando tempo, até custos com agilidade, a eficácia seria garantida com resultados perfeitos, os usuários satisfeitos, com menos curtos e desperdícios do serviço prestado.

4 A APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Com a mudança econômica, que o Brasil passou a adotar através da Reforma Administrativa, o Princípio da Eficiência foi aplicado na Administração Pública e conseqüentemente na prestação dos serviços públicos através da Emenda Constitucional nº 19/98, nesse capítulo se retratará a eficiência como princípio, os requisitos aferidores da eficiência nos serviços públicos e delineamento da eficiência modernamente, analisando cada ponto para que se possa conhecer a amplitude da aplicabilidade desse princípio.

4.1 A eficiência como princípio

Hodiernamente vê-se a necessidade em se aplicar o Princípio da Eficiência, que foi acrescido com a Reforma Administrativa e se destacou com a Emenda Constitucional que modificou o artigo 37 da Constituição que diz: "A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos Princípios de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência".

No entanto, é importante entender o que é eficiência como princípio da Administração Pública, dessa forma analisando o conceito de eficiência que segundo Marinela (2010, p. 42):

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos e produtividade, de economicidade, com conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público, e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum.

Ainda neste enfoque do que é eficiência Silva (2009, p. 671):

Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico; não qualifica normas; qualifica atividades. Numa idéia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a

satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência, introduzido agora no art. 37 da Constituição pela EC-19/98, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra de consecução do maior benefício com o menor curso possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação meios e resultados.

Dessa forma o Princípio da Eficiência está voltado para o benefício da coletividade, ao alcance do bem comum, ou seja, os serviços públicos prestados pela Administração ou por seus delegados, além de satisfazerem os usuários e fazer impor seus direitos, para o Estado quando bem aplicado de forma eficiente, o Princípio da Eficiência, há uma maior economia do dinheiro público, visto que a produtividade e economicidade reduzem desperdícios e alcança o objetivo que é proporcionar a realização dos serviços adequados.

O Princípio da Eficiência foi aplicado na Administração Pública com a Reforma Administrativa, quando se percebeu que precisaria de uma Administração Pública, mais célere e que o controle e método de gestão utilizado pelo Estado, estavam trazendo morosidade, desperdícios e baixa produtividade, tornando assim ineficiente os serviços prestados pelo governo e seus agentes, conforme Di Pietro (2001, p. 84):

No Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado em 1995, expressamente se afirma que 'reformular o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que o seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tanto os exclusivos, quanto aos competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida em que se transformem em organizações públicas não estatais – operem muito eficientemente'.

Nessa busca por melhorias à Administração Pública passou a se espelhar na administração de empreendimentos privados, ou seja, na Administração Gerencial, que Alexandrino e Paulo (2005, p. 113) afirmam:

Esse modelo de Administração Pública, em que se privilegia a aferição de resultados, com ampliação da autonomia dos entes administrativos e redução dos controles de atividades-meio, identifica-se com a noção de administração gerencial (freqüentemente grafada com maiúscula), e tem como postulado central exatamente o princípio da eficiência.

Contudo, esse modelo de Administração conhecida como gerencial veio na verdade para facilitar a Administração, através do aumento da qualidade e da eficiência dos serviços prestados pelo Estado, com a descentralização de poder, os objetivos passaram a ser os resultados eficientes.

Para compreensão da temática faz-se necessário enfatizar e compreender o que é serviço público. Sobre ele, destaca Marinela (2010, p. 469):

É considerado **serviço público** toda atividade de oferecimento de utilidade e comodidade material, destinada à satisfação da coletividade, mas que pode ser utilizada singularmente pelos administrados, e que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta-a por si mesmo, ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público, total ou parcialmente. (Destaques do autor)

Para Meirelles (2010, p. 350-351): “Serviço Público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.

No entendimento de Carvalho Filho (2008, p. 305): “Serviço Público é toda atividade prestado pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.

Diante desses conceitos que chegam até ser parecidos, porém divergentes para alguns doutrinadores que tem dificuldade de definir com precisão isso se dá pela constante evolução social, pelas inovações tecnológicas e pelo fenômeno da globalização que chega a mexer com as definições, mudar o entendimento e o conceito do que se entende por serviços públicos.

Ademais, o Princípio da Eficiência trouxe muitas novidades para a Administração Pública e introduziu alguns mecanismos no texto constitucional, com referência ao serviço público mais precisamente aos servidores. Aqui merece destaque o pensamento de Marinela (2010, p. 43):

Quanto aos servidores, a eficiência aparece como requisito indispensável para a aquisição e perda da garantia de estabilidade, conforme regras do art. 41, da Constituição Federal. Hoje um servidor público, para adquirir a estabilidade, precisa ser aprovado em concurso público, nomeado em cargo de provimento efetivo, cumprir os três anos de efetivo exercício e ser aprovado em uma avaliação especial de desempenho que representa um instrumento para se exigir mais dos servidores e com isso haver uma

administração mais eficiente. Uma vez adquirida a estabilidade, ele poderá perdê-la em razão de decisão judicial transitada em julgado, processo administrativo com contraditório e ampla defesa ou por meio de um procedimento de avaliação periódica de desempenho, consoante regulamentação por lei complementar, o que também representa mecanismo para realização da eficiência.

Outra seara que se destaca na qual o Princípio da Eficiência é aplicado, é na questão das escolas de governo para o aperfeiçoamento dos servidores públicos, como preceitua Moraes (2010, p. 338):

No § 2º do art. 39, a Emenda Constitucional nº 19/98 passou a estabelecer que a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados; enquanto, no § 4º do art. 41, previu-se como condição obrigatória para a aquisição da estabilidade a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. Apesar da inexistência de obrigatoriedade constitucional dos Municípios instituírem e manterem escolas de governo, nos moldes já citados, nada impede que legislativamente adiram à idéia de aumentar a eficiência da administração pública.

Sendo assim os servidores públicos passaram a ser avaliados, pela Administração de uma forma mais severa, tendo que obedecer as regras impostas para adquirir a estabilidade, com essa avaliação o servidor desempenhará sua função com mais responsabilidade, com mais celeridade e exercendo a eficiência, quanto a questão das escolas públicas mantida pelo governo para o aperfeiçoamento dos servidores faz necessário porque muitas vezes o servidor precisa de uma reciclagem, necessitando participar de um curso que o torne mais atualizados, mais reiterados com as tecnologias, com a modernidade do mundo globalizado ou até mesmo de um curso que o torne mais apto a ser promovido na sua carreira. Assim da mesma forma que o Princípio da eficiência tornou mais rígida a avaliação dos servidores públicos, o governo em contra partida deu a oportunidade através das escolas de governo de se capacitarem para conseguirem suas promoções na carreira.

Na justiça o Princípio da Eficiência também foi aplicado segundo Meirelles (2010, p. 98-99):

Com a EC 45/2004 a eficiência passou a ser um direito com sede constitucional, pois, no Título II, 'Dos Direitos e Garantias Fundamentais', inseriu no art. 5º o inc. LXXXVIII, que assegura a 'todos, no âmbito judicial e administrativo', a 'razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação'. Logo, a duração do processo que não se revelar razoável afronta esse direito constitucional, ensejando a apuração da responsabilidade do servidor que lhe deu causa. E mais: diante do fato de a norma em foco assegurar também os 'meios' que garantam tal celeridade, no nosso entender, o administrado ou interessado poderá buscar a via judicial e obter ordem judicial que lhe assegure a celeridade razoável do processo.

Para Carvalho Filho (2008, p. 26):

A Emenda Constitucional nº 45, de 8.12.2004 (denominada de 'Reforma do Judiciário'), acrescentou o inciso LXXVIII ao art. 5º da Constituição. Estabelecendo: **'a todos no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade e tramitação'**. O novo mandamento, cuja feição é a de direito fundamental, tem por conteúdo o princípio da eficiência no que se refere ao acesso à justiça e estampa inegável reação contra a insatisfação da sociedade pela excessiva demora dos processos, praticamente tornando inócuo o princípio do acesso a justiça para enfrentar lesões ou ameaças a direito (art. 5º, XXXV, CF). Note-se que a nova norma constitucional não se cinge aos processos judiciais, mas também àqueles que tramitam na via administrativa, muitos destes, da mesma forma, objeto de irritante lentidão. Não basta, porém, a inclusão do novo mandamento; urge que outras medidas sejam adotadas, em leis e regulamentos, para que a disposição possa vir a ter densa efetividade. (Destaques do autor)

Foi aplicado o Princípio da Eficiência nas regras da racionalização da máquina administrativa, conforme Marinela (2010, p. 43-44):

Também representam implantação do princípio da eficiência as regras quanto à racionalização da máquina administrativa, definidas no art. 169, da Constituição. A Administração Pública não pode com despesa de pessoal, seja ativo ou inativo, exceder os limites previstos em lei complementar. Esses limites foram definidos pelo art. 19, da Lei Complementar nº 101/00, que dispõe sobre responsabilidade fiscal, e prega para a União o limite de 50% (cinquenta por cento) de sua receita corrente líquida. Para os Estado e Municípios, esse percentual é de 60% (sessenta por cento). A lei estabeleceu, em seu art. 70, um prazo de até dois exercícios para eliminação gradual dos excessos, observado o percentual de 50% a cada ano.

Sendo assim, quando a Administração gasta além desses limites, é obrigatória a redução, a qual se inicia com o corte de pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, passando em seguida para os servidores não estáveis e, por fim, os servidores estáveis, sendo que só é possível atingir o grupo seguinte, se esgotado o anterior. Com essas regras, a Administração está evitando os desperdícios.

Contudo, conclui-se que o Princípio da Eficiência foi inserido em muitos pontos importantes e trouxe bastantes benefícios e soluções em alguns pontos, mas, para que essa aplicação seja eficaz se torna necessário empenho por parte da Administração e de seus agentes, além da necessidade de se ter pessoas realmente capacitadas, com disposição para prestar um serviço de qualidade, na qual o cidadão saia satisfeito com a prestação do serviço por ele solicitado, e assim utilize-se de meios que leve esse serviço a comunidade, de forma eficaz.

4.2 Requisitos aferidores da eficiência nos serviços públicos

Antes poderia dizer que para um serviço público ser eficiente, bastaria ser usada a presteza, rapidez e economicidade, ou seja, resolver tudo com agilidade e economia, deixando o cidadão satisfeito, ainda usam esses requisitos, mas muita coisa mudou, o cidadão passou a ser mais exigente e a conhecer seus direitos, através do Direito do Consumidor, houve uma evolução desses direitos, e o mesmo sabendo seus direitos, passou a exigí-lo, e como esses conhecimentos, passou a fazer parte das atividades prestadas pelo Estado, sendo fiscal dessas atividades, cobrando o que é certo, assim surgiu deveres por parte dos administradores que sendo bem executados e cumpridos podem deixar os serviços públicos mais eficiente. No decorrer desse tópico será abordado cada um.

Na aplicação do Princípio da Eficiência é de grande valia destacar a nova redação dada ao § 3º do art. 37 da CF/88, que segundo Moraes (1999, p. 38) diz:

Assim, estabeleceu nova redação ao § 3º, do art. 37, que prevê que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente as reclamações relativas à prestação de serviços no atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; e a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

Essa nova redação reforça o que foi falado anteriormente, que com a participação do usuário na Administração Pública, o cidadão ou usuário, adquiriu

dessa forma o direito e o dever de observar e cobrar na realidade uma valorização do cidadão, quando se dar a oportunidade do mesmo poder fiscalizar, visto que essa redação do parágrafo já foi modificada devido à insatisfação da sociedade, em não terem serviços públicos eficientes, e por muito tempo terem ficado sem força para lutar contra a péssima prestação dos serviços públicos.

O administrador público no uso de suas atribuições, além de aplicar a eficiência, deve usar de mecanismos que tornem transparente a aplicação dos recursos públicos, conforme Carvalho Filho (2008, p. 58-59) aborda:

Como é encargo dos administradores públicos a gestão de bens e interesses da coletividade, decorre daí o natural dever, a eles cometido, de prestar contas de sua atividade. Se no âmbito privado o administrador já presta contas normalmente ao titular dos direitos, com muito maior razão há de prestá-las aquele que têm a gestão dos interesses de toda coletividade.

Para Madeira (2006, p. 85):

O dever de prestar contas é inerente à adoção do princípio republicano na Constituição Federal. Todo aquele que exerce função política em sentido lato em qualquer dos poderes da República ou função administrativa responde perante o povo, origem do poder num Estado Democrático de Direito. Como todo agente público é administrador de *res publica*, a responsabilidade surge como corolário decorrente do regime republicano. Assim, quem responde por seus atos tem o dever de prestar contas na medida em que tem a seu cargo a gestão de uma porção de bens e interesses alheios, que no âmbito do Poder Público são interesses públicos ou coletivos.

Nesse sentido, a prestação de contas não se limita à aplicação do dinheiro público, mas abrange todos os atos praticados no exercício do poder, sejam materiais, sejam formais. (Destaques do autor)

Sendo assim, o administrador público, aplicando o Princípio da Eficiência é inaceitável que use a máquina administrativa para alcançar interesses pessoais e muito menos para o esbanjamento e desperdício do dinheiro público, sem ser para fins estabelecidos na lei, até porque seria crime contra o erário. O certo seria prestar contas dos gastos, tentando utilizar o dinheiro de forma que proporcione maior vantagem para atender a necessidade social, que é a finalidade da eficiência, o menor custo com maior benefício.

No tocante a probidade administrativa, o administrador tem o dever de agir de forma proba, ou seja, com ética. Advêm do princípio da moral, onde o administrador deve agir conforme a lei. Aqui pontua Madeira (2005, p. 82):

O dever de probidade se traduz na busca por parte do administrador do melhor possível dentro da gerência da coisa pública. Deve o administrador, ao desempenhar suas funções, ser reto, leal, justo e honesto e através destes predicativos deve sempre optar pela oportunidade que venha a oferecer mais vantagem para a Administração Pública.

Para Carvalho Filho o dever de probidade (2006, p. 57) consiste:

É o primeiro e talvez o mais importante dos deveres do administrador público. Sua atuação deve, em qualquer hipótese, pautar-se pelos princípios da honestidade e moralidade, quer em face dos administrados, quer em face da própria Administração.

Não deve cometer favorecimento nem nepotismo, cabendo-lhe optar sempre pelo que melhor servir à Administração. O administrador probo há de escolher, por exemplo, o particular que melhores condições oferecer para contratação; ou o indivíduo que maior mérito tiver para exercer a função pública. Enfim, deverá ser honesto, conceito extraído do cidadão médio.

Embora seja importante ser probo, muitos administradores, não usam desse dever, agem à revelia das leis e cometem os maiores absurdos possíveis. Administram sem zelo, sem responsabilidade e com muita desonestidade, desconsiderando, portanto que o dever de probidade é um dever constitucional e sua transgressão leva a várias conseqüências: como a perda dos direitos políticos e da função pública, indisponibilidade dos bens entre outros.

Outro dever importante e que está atrelado ao dever de administrar é o da Eficiência. Sobre ela paira de uma forma célere melhores benefícios para sociedade. Desse modo Carvalho Filho (2006, p.60) descreve:

O dever de eficiência dos administradores públicos reside na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa. Perfeição, celeridade, coordenação, técnica, todos esses são fatores que qualificam a atividade pública e produzem maior eficiência no seu desempenho.

Nas lições de Madeira (2006, p. 84):

O dever de eficiência consiste em exercer suas atribuições com a melhor qualidade, o menor dispêndio de recursos materiais, inclusive naturais, e financeiros, no menor tempo possível e com o maior respeito ao usuário dos serviços. O dever de eficiência exige a melhor alocação possível de pessoas, bens, tempo e recursos financeiros, bem como a maior universalização possível no atendimento da população usuária no menor tempo, além de buscar o pleno emprego dos fatores humanos, a preservação e a promoção da concorrência entre agentes econômicos privados, sem prejuízo do estímulo à participação na gestão da coisa pública e da promoção da solidariedade na solução dos problemas

coletivos. A eficiência é assim considerada em sentido amplo, abrangendo a efetiva obtenção dos resultados de interesse público contidos no texto constitucional. O controle de resultados abrange todos os aspectos de mérito no exercício dos poderes políticos e administrativos, inclusive quanto à eficiência e adequação na utilização dos meios ao alcance dos fins usados.

Embora o Estado saiba que é fundamental o administrado exercer o dever de eficiência e esteja tentando modernizar a Administração Pública dando total importância para qualidade dos serviços prestados e dando maior oportunidade para o cidadão, sabe-se que nem sempre o dever de eficiência é aplicado na sua totalidade, constatando-se falhas, seja por parte de gestores, que muitas das vezes não tem uma posição firme e não cobra dos servidores a melhor prestação dos serviços ou os próprios servidores, que não tem compromisso e interesse em desempenhar uma atividade com eficiência, dessa forma quando não há aplicação do dever de eficiência, o prejuízo desse total descompromisso recai sobre a sociedade que não tem a prestação dos serviços públicos de forma eficiente.

No dever de agir o administrador público não pode deixar de aplicar a competência inerente ao cargo ou fazê-lo pela metade, no momento em que ele está cumprindo seu papel exercendo determinado cargo, sua função tem que ser exercida com totalidade, sem se omitir de qualquer responsabilidade que lhe compete. Neste sentido Madeira (2006, p. 81) diz:

O poder-dever de agir da autoridade pública é hoje reconhecido pacificamente pela jurisprudência e pela doutrina. O poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo.

Gasparini (2011, p. 202) fazendo referência ao dever de agir aborda:

Ao administrador público cabe desempenhar, a tempo, as atribuições do cargo, função ou emprego público de que é titular. Reconhece-se nessa oportuna atuação um dever do agente público. As competências do cargo, função ou emprego público devem ser exercidas na sua plenitude e no momento legal. Não se satisfaz o Direito com o desempenho incompleto ou a destempestividade da competência e, pior ainda, com a omissão da autoridade. Não se aceita a possibilidade, sequer, de o agente público praticar intempestivamente atos de sua competência quando ocorre oportunidade para agir, como não se entende que só se desincumba de parte de sua obrigação ou se obtenha em relação a essa obrigação.

Sendo assim, o administrador tem um compromisso primordial que é exercer, aplicando as medidas certas, dentro do âmbito permitido a legalidade. Deste modo, o administrador não pode se omitir de aplicar alguma punição ao servidor relapso, ou deixar de zelar os bens públicos, deixar de aplicar algum tributo, porque a omissão pode lhe causar problemas, como punições administrativas e penais, principalmente àquelas responsabilidades atreladas a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00).

Além dos deveres inerentes ao administrador público, para se ter uma Administração perfeita é preciso ter agentes qualificados e com competência técnica para assumir determinado cargo. Conforme Carvalho Filho (2008, p. 60):

A eficiência, porém, não depende apenas da natureza da atividade. É mister que os sujeitos da atividade tenham qualificação compatível com as funções a seu cargo. Indiscutível, pois, o rigor com que se deve haver a Administração para o recrutamento de seus servidores. Quando estes possuem qualificação, escolhidos que foram pelo sistema do mérito, as atividades da Administração são exercidas com maior eficiência.

Destarte, se entende que realmente quando funcionários são tecnicamente habilitados e, tem qualificação para a atividade que exerce o serviço por ele prestado, é mais eficiente, o seu desempenho de dar de forma melhor e assim quem sai ganhando são os usuários desses serviços, dessa forma pode se ter uma noção e aferir se os serviços públicos são realmente eficazes e eficientes, tendo portanto que haver por parte da Administração Pública todos esses mecanismos abordados.

4.3 O delineamento da eficiência modernamente

Hodiernamente no serviço público houve por parte dos administradores uma busca maior pelos serviços prestados, como também uma preocupação mais pontual do Estado em se adequar a grande e elevada procura por esses serviços. Dessa forma, o Estado almejou a implantação de mecanismos que permitisse traçar metas que tornasse a eficiência aplicada nesses serviços mais moderna, permitindo assim a boa aplicação e prestação de serviços adequados.

O serviço público tem sofrido grandes mudanças devido à evolução do tempo. De acordo com Marinela (2010, p. 469):

Definir serviço público não é uma tarefa muito simples. Trata-se de um conceito que sofreu inúmeras mudanças com a evolução do tempo, tendo ocorrido tais transformações de acordo com as necessidades sociais, em dado momento histórico e em certo espaço físico. Sendo assim, como a noção de serviço não permanece estática, o Estado, por meio da Constituição ou lei, escolhe quais as atividades que são consideradas de interesse geral e rotula como serviços públicos, dando-lhes um tratamento diferenciado.

Contudo, o serviço público realmente tem sofrido alterações de acordo com o desenvolvimento da sociedade, vão surgindo obrigação de novos serviços que corresponda àquelas necessidades. Como se dá também com o crescimento do espaço físico, onde precisa esses serviços se expandir para acompanhar o desenvolvimento, sendo assim o serviço público não pára. Estes sempre buscam se modernizarem para atender seu fim, que é prestar os serviços adequados no menor tempo possível com a melhor qualidade.

Para que existam serviços adequado e moderno necessário se faz que haja um controle mais eficaz onde o objetivo é inerente a titularidade do serviço, analisando-se se realmente a pessoa federativa tem competência para prestar o serviço, sobre este ponto preceitua Carvalho Filho (2008, p. 312):

Além do poder de regulamentação, a competência constitucional para a instituição do serviço confere ainda o poder de controle de execução. O controle, diga-se de passagem, é inerente a titularidade do serviço. Se a determinada pessoa federativa, foi dada competência para instituir o serviço, é não só faculdade, mas dever, o de aferir as condições em que é prestado, sobretudo porque essa aferição traz repercussão na esfera dos indivíduos beneficiários do serviço.

Sendo assim nenhum serviço público é instituído sem passar por controle de execução, para realmente aferir se estão sendo aplicados de forma certa, (de acordo com a legalidade) e se está produzindo resultados eficazes e se processando melhor em algum aspecto.

Como o serviço público é voltado à coletividade deve sempre obedecer a critérios adotados pelo Estado e assim seguir suas diretrizes, dessa forma submetem-se ao regime jurídico-administrativo e seguem os princípios regentes do

serviço público, utilizando-se dos princípios elencados no art. 37, *caput* da CF/88, e outros princípios que serão abordados neste ponto da pesquisa.

O Princípio do Dever Inescusável do Estado de promover-lhe a prestação dos serviços públicos é norteador na Administração Pública. Sobre este destaca Marinela (2010, p. 471-472):

O primeiro princípio apontado pela doutrina é o **princípio do dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação dos serviços públicos**, seja de forma direta ou indireta. Dessa forma, o Estado não pode se recusar a promover a prestação dos serviços rotulados como públicos, conquanto nada impeça que ele o faça por intermédio de seus representantes, utilizando-se de institutos de descentralização de atividade administrativa como, por exemplo, a concessão ou a permissão de serviços. A omissão do Estado pode dar causa à ação judicial para provocar a sua atuação, constituindo, inclusive, direito à indenização, quando a ausência de atividade causar danos. (Destaques do autor)

Esse princípio surgiu como uma força coercitiva para que o Estado não deixe de prestar os seus serviços. Ofertando também uma alternativa de executar os serviços diretamente ou de forma descentralizada, por meio de permissão e concessão. Esse mecanismo é viável, porque o não cumprimento, ou seja, a sua omissão provocaria até futuras demandas judiciais. Se realmente na prática fosse empregado Princípio do Dever Inescusável do Estado, nenhum órgão deixaria de executar os seus serviços, como também a eficiência apareceria de forma transparente.

O Princípio da Generalidade é um mecanismo norteador na prestação de serviços públicos. Assim comenta Carvalho Filho (2008, p. 312-313):

O princípio da generalidade apresenta-se com dupla faceta. Significa, de um lado que os serviços públicos devem ser prestados com a maior amplitude possível, vale dizer, deve beneficiar o maior número de indivíduos. Mas é preciso dar relevo também ao outro sentido, que é o de serem eles prestados sem discriminação entre os beneficiários, quando tenham estes as mesmas condições técnicas e jurídicas para a fruição. Cuida-se de aplicação do princípio da isonomia ou, mais especificamente, da impessoalidade (art. 37, CF). Alguns autores denominam esse modelo como princípio da igualdade dos usuários, realçando, portanto, a necessidade de não haver preferências arbitrárias.

Sendo assim, entende-se que o Princípio da Generalidade veio para beneficiar a coletividade sendo aplicado de forma que todos possam ser atendidos quando procurarem os serviços, mas trás insito em si os parâmetros ressalta a

importância da igualdade para que todos sejam atendidos de maneira igual e sem preferências como acontece muito.

O Princípio da Continuidade torna-se essencial à Administração Pública, principalmente quanto àqueles serviços nos quais o seu fornecimento não deve ser interrompido. Marinela (2010, p 473):

Segundo esse princípio, o serviço público não pode parar nem ser interrompido, por ser o meio utilizado pelo Estado para desempenhar as funções essenciais ou necessárias à coletividade. Logo, os serviços públicos, além de observar todos os princípios anteriores, devem ser prestados de forma contínua.

Para Carvalho Filho (2008, p. 313):

Esse princípio indica que os serviços públicos não devem sofrer interrupção, ou seja, sua prestação deve ser contínua para evitar que a paralisação provoque, como às vezes ocorre, colapso nas múltiplas atividades particulares. A continuidade deve estimular o Estado ao aperfeiçoamento e à extensão do serviço, recorrendo, quando necessário, às modernas tecnologias, adequadas à adaptação da atividade às novas exigências sociais.

Os serviços públicos não devem ser interrompidos, visto que a paralisação causa danos irreparáveis em muitas atividades e além do prejuízo causado ao usuário o Estado também sofre com as críticas a sua atuação.

O Princípio da Eficiência surgiu para inovar e beneficiar o serviço público e toda a coletividade, com maior proveito e menos custos. Sobre esse ponto enuncia Carvalho Filho (2008, p. 316-317):

Deve o Estado prestar seus serviços com a maior eficiência possível. Conexo com o princípio da continuidade, a eficiência reclama que o Poder Público se atualize com os novos processos tecnológicos, de modo que a execução seja mais proveitosa com menor dispêndio. Fator importante para a Administração reside na necessidade de, periodicamente, ser feita avaliação sobre o proveito do serviço prestado. Desse modo, poderá ser ampliada a prestação de certos serviços e reduzida em outros casos, procedendo-se à adequação entre o serviço e a demanda social.

Pelo Princípio da Modicidade o valor da prestação de serviços públicos deve ser arbitrado de forma mais barata possível e menos onerosa para a coletividade, com tarifa mínima.

Carvalho Filho (2008, p. 317) descreve acerca do Princípio da Modicidade:

Significa este princípio que os serviços devem ser remunerados a preços módicos, devendo o Poder Público avaliar o poder aquisitivo do usuário para que, por dificuldades financeiras, não seja ele alijado do universo de benefícios do serviço.

Conforme Marinela (2010, p. 473):

[...] o ordenamento jurídico vigente instituiu o cumprimento do **princípio da modicidade** das tarifas, o que exige a cobrança das menores tarifas possíveis por parte da Administração. Esse princípio decorre de um raciocínio simples: o Brasil é um país relativamente pobre, tendo o serviço público que atingir e satisfazer os diversos grupos sociais na persecução do bem comum. Sendo assim, quando esse serviço depender de uma cobrança, ela deve ser condizente com as possibilidades econômicas do povo brasileiro, ou seja, a mais baixa possível. (Destques do autor)

Contudo, mesmo que as cobranças de tarifas sejam baixas, realmente o povo brasileiro sofre muito com a pobreza e a classe social baixa não tem condições de pagar taxas exorbitantes e que estejam longe de sua realidade. O brasileiro já paga um montante considerável de taxas e impostos revertida em boa parte para o serviço público. Muitos até apregoam a idéia de que em certos serviços públicos deveria existir a gratuidade para pessoas que comprovassem ser realmente carentes. Isso se aplicaria utilizando-se a mesma disposição que é aplicada à designação de Defensores Públicos para pessoas que não tem condições, ou pelo menos a destinação de uma cota módica para que se pudesse dispensar essas pessoas de pagamento ou minoração do seu valor. Desta forma todos poderiam obter os serviços públicos que necessitavam de forma equânime.

Constata-se que se esses princípios destacados neste ponto fossem cumpridos já proporcionaria uma modernização significativa quanto a eficiência nos serviços públicos, porém é preciso usar também outros mecanismos que complementam e que atualmente estão sendo muito utilizados na Administração Pública para viabilizar a prestação desses serviços. Esses mecanismos são utilizados pela Administração devido a demanda e crescimento dos serviços públicos utilizados pelos administrados, dessa forma o Estado tendo dificuldades em prestar um serviço eficiente e adequado passou a buscar soluções para resolver o problema, e nesse trajeto descentralizou a Administração Pública, deixando que a

execução de alguns serviços fossem feitas por outras entidades. Nessa ótica Gasparini (2011, p. 368-369) destaca:

A prestação dos serviços públicos é descentralizada na medida em que a atividade administrativa (titularidade e execução) ou a sua mera execução é atribuída a outra entidade, distinta da Administração Pública, para que a realize. Desloca-se a atividade, ou tão só o seu exercício, da Administração Pública central para outra pessoa jurídica, esta privada, pública ou governamental. O serviço vai da Administração Pública, sua titular, ao administrado, seu beneficiário último, através de uma interposta pessoa jurídica, esta privada, pública ou governamental, que o executa e explora. Da descentralização também pode participar uma pessoa física. Ademais, para se ter configurada essa forma de prestação de serviço público, exige-se que: I – a atividade descentralizada seja administrativa, isto é serviço público; II – a transferência recaia sobre a titularidade e a execução da atividade ou somente sobre a execução.

Para Carvalho Filho (2008, p. 322):

Descentralização é o fato administrativo que traduz a transferência da execução de atividade estatal a determinada pessoa, integrante ou não da Administração. Dentre essas atividades inserem-se os serviços públicos. Desse modo podem-se considerar dois tipos de serviços quanto à figura de quem os presta – os **serviços centralizados** (os prestados em execução direta pelo Estado) e os **serviços descentralizados** (prestados por outras pessoas). (Destques do autor)

Verifica-se assim, que a Administração descentralizada, facilita a prestação dos serviços públicos tornando-os mais eficiente, tendo em vista uma gama de entidades que pode executar o serviço e beneficiar o administrado.

Como foi visto, o Estado pode descentralizar seus serviços e para que estes sejam executados é preciso haver por parte do Estado a concessão e delegação. A concessão é um contrato feito pelo qual o Estado permite a pessoa já existente executar o serviço. A delegação, no entanto, é só a transferência da execução do serviço. Desse modo, destaca Gasparini (2011, p. 418-419):

Assim, sem mais delongas, concessão de serviço público é o *contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere, sob condições a execução e exploração de certo serviço público o que lhe é privativo a um particular que para isso manifeste interesse e que será remunerado adequadamente mediante a cobrança, dos usuários, de tarifa previamente por ela aprovada.* (Destques do autor)

No tocante a delegação Marinela (2010, p. 490) preceitua:

Todavia, nas hipóteses em que a titularidade do serviço é exclusiva do Estado, a sua prestação pode ser realizada por ele ou por alguém em seu nome, admitindo-se a **transferência da titularidade de sua prestação** par os entes da Administração Indireta e para os particulares. Nesse grupo de atividades, o Estado conserva a titularidade do serviço e transfere somente a sua prestação, o que ocorre por meio do instituto da delegação de serviços. (Destaques do autor)

Destarte, as duas formas de permitir que o serviço público seja executado são importantes, porque se constituem meios do Estado de forma certa, não deixar o administrado sem o serviço, nem que seja executado de forma precária, permitindo assim que a eficiência seja imposta e cumprida.

Na concessão, a formalização é feita através de contrato administrativo precedido de licitação, segundo Marinela (2010, p. 491):

A concessão de serviços públicos está definida no art. 2º, II, da Lei nº 8.987/95 e consiste numa forma de transferência da titularidade para prestação de serviços públicos, denominada delegação. Tal transferência é realizada pelo poder concedente à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. A formalização faz-se por meio de contrato administrativo, precedido de licitação, na modalidade concorrência, tendo sempre prazo determinado.

Dessa forma, entende-se que a concessão é feita utilizando-se de meios sérios, como os contratos e licitações e que tem um prazo determinado para serem cumpridos, tornando-se assim o serviço público mais transparente.

Já a permissão é formalizada através de contrato de adesão, mas, que também depende de procedimento licitatório, conforme Marinela (2010, p. 519-520):

A **permissão de serviço público** está conceituada na Lei nº 8.987/95, e consiste também numa forma de delegação, instrumento por meio do qual o Poder Público, que detém a titularidade do serviço, transfere a sua prestação ao particular, que pode ser pessoa física ou jurídica, desde que demonstre capacidade para exercê-lo por sua conta e risco. Essa transferência realiza-se a título precário, formaliza-se por contrato de adesão e depende de prévio procedimento licitatório, não tendo modalidade específica, o que será selecionado em razão do valor do contrato (art. 2º, IV e art. 40, ambos da Lei 8.987/95). (Destaques do autor)

Percebe-se, que a permissão também é feita por contrato de adesão e que também depende de licitação sem modalidade específica. Essa formalização se dá com a disposição do art. 175, da CF/88. Tal dispositivo tornou mais exigente este instituto, embora não tenha mudado a forma de contrato de adesão. Nesse tipo de contrato uma das partes é quem tem poder, essa parte é chamada de hiperssuficiente (nesse caso a Administração) e que a qualquer hora pode retomar o serviço, constituindo-se em um contrato sem confiança e frágil. Ele não é muito seguro, visto que não tem autonomia empregada na concessão.

Outro mecanismo muito empregado modernamente na Administração é a autorização de serviço público que é dada a um particular, mas sem prejudicar o interesse coletivo, de acordo com Meirelles (2010, p. 430):

Serviços autorizados são aqueles que o Poder Público, normalmente por ato unilateral, em regra precário e discricionário, delega sua execução a particular. Esses serviços (a) podem ser instáveis, ainda que contínuos, ou em caráter emergencial e transitório, ou (b) podem ser os serviços previstos no art. 21, XI e XII, da CF. Temos ainda a autorização sem a natureza jurídica de delegação de serviço público. (Destaques do autor)

A permissão é dada a um particular para exercer o serviço público, ficando sujeito ao poder público, que no momento que achar que deve cassar esse direito, pode sem precisar indenizar, são permitidos para serviços simples e de emergência.

Ainda no enfoque dos institutos que auxiliam a prestação de serviços públicos existem as parcerias público-privadas (PPPs), que com propriedade conceituas Meirelles (2010, p. 425):

É uma nova forma de participação do setor privado na implantação, melhoria e gestão da infra-estrutura pública, principalmente nos setores de rodovias, ferrovias, hidrovias, portos, energia etc., como alternativa à falta de recursos estatais para investimentos nessas áreas.

As PPPs já existem há muito tempo no direito inglês, mas só foram implementadas no Brasil através da Lei n. 11.079/04, embora já se tivesse cogitado a sua adoção pelo ordenamento jurídico nacional, tendo em vista os dispositivos norteadores da CF/88 que mudaram o papel do Estado na ordem econômica (de uma postura intervencionista para outra indicativa e fiscalizadora) conforme as disposições dos artigos 173 e 174. Destarte, estas parcerias ofertam possibilidades

claras e eficazes para o investimento privado e de infra-estrutura pública em áreas de relevância social.

Desta forma, é muito comum esse tipo de participação do setor privado na execução do serviço público. Frequentemente se escuta falar em financiamento de obra pública e se dá pelo fato de que às vezes as instituições públicas não dispõem de recursos financeiros suficientes para construir e também porque o setor público tem uma gestão mais eficiente, dessa forma fica mais fácil essa troca, porque se torna um contrato de contraprestação pecuniária onde os pactuantes (setor público e setor privado) compartilham os riscos e os ganhos.

Esses institutos citados juntos com os princípios comentados anteriormente são os mecanismos que tornam o delineamento da eficiência modernamente e devem ser aplicado em todos os serviços públicos, de forma precisa, tornando a eficiência elemento crucial na prestação do serviço público.

5 CONCLUSÃO

Na presente pesquisa analisou-se a aplicabilidade do Princípio da Eficiência na Administração Pública brasileira sob a ótica da Constituição Federal de 1988. Abordou-se a temática de forma interdisciplinar e alcançaram-se os objetivos propostos na introdução.

O Princípio da Eficiência ao ser inserido expressamente na Constituição, ganhou maior relevância, não podendo ser ignorado pelos administradores, nem pelos seus agentes públicos, pelo contrário esses devem ser exercidos, para que o serviço público seja prestado com qualidade, com mais economia e com o objetivo de se alcançar melhores resultados para a Administração Pública.

Assim, constatou-se que o Princípio da Eficiência deve ser analisado em conjunto com os demais princípios regentes da Administração Pública e que em todo serviço público tem-se o dever de aplicar a eficiência para que seja realizado o desejo de toda a coletividade, que é o serviço público adequado e de qualidade.

Através do estudo dos mecanismos utilizados pela Administração Pública na prestação de serviços públicos, como os contratos de adesão, as licitações e principalmente as PPPs constatou-se a obtenção de resultados mais eficazes para o Estado e principalmente para a coletividade que recebe um serviço de melhor qualidade. Esse aspecto se coaduna com um dos objetivos propostos pelo Estado brasileiro de não explorar diretamente a atividade econômica como preceituado no art. 170 da CF/88.

Desse modo o setor privado participa da execução dos serviços públicos, muitas das vezes explorando uma atividade econômica e o Estado descentraliza suas atribuições fiscalizando as mesmas através de órgãos reguladores e a coletividade tem serviços públicos prestados de forma eficaz.

Portanto, se a Administração Pública se esforçasse para que a eficiência fosse aplicada de forma atuante, usando mecanismos modernos e atualizados resolveria boa parte dos problemas que assolam a prestação dos serviços públicos que muitas das vezes são prestados de forma viciada, morosa e inadequada.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 8. ed. rev. amp. e atual. até a EC nº 47/2005. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL, Constituição (1988). **Manuais de Legislação Atlas**. MORAES, Alexandre de. (org.). 32. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. Lei Complementar no 101/00. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm Acesso em: 12 mar. 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 12. ed. rev. amp. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20. ed. rev. amp. e atual até 15/07/2008. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 3. ed. rev. atual. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 36. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. Atualização de Fabricio Motta. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública centralizada e descentralizada**. 3. ed. rev. atual. e amp. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.

MARINELLA, Fernanda. **Direito administrativo**. 4. ed. rev. amp., refor. e atual. até 01/01/2010. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. atual. até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 26. ed. rev. e atual. até a EC nº 04/10 e sumula vinculante 31. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. Reforma administrativa: Emenda constitucional nº 19/98. **Série Fundamentos jurídicos**, 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

NADER, Paulo. **Filosofia do direito**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

OLIVEIRA, Claudio Brandão de. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Da reforma administrativa constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. rev. e atual (até a Emenda Constitucional nº 62 de 9.11.2009, publicada em 12.12.2009 com adendo das EC. nº. 63 e 64/2010). São Paulo: Malheiros, 2010.