

# OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ESTUDO COMPARATIVO BRASIL E ESPANHA<sup>1</sup>

*Christian Mendez Alcantara<sup>2</sup>*

## Resumo

Este trabalho teve como objetivo analisar o princípio da eficiência no Brasil e o princípio da eficácia na Espanha. Abordou-se a eficiência e a eficácia inicialmente como são vistas na administração e na economia. Num segundo momento avaliou-se a eficiência e a eficácia como princípios da administração pública no Brasil e Espanha. Analisou-se a doutrina, a legislação desses países, além da jurisprudência relativa ao tema no Superior Tribunal de Justiça no Brasil e no Tribunal Constitucional na Espanha.

No Brasil constatou-se um número considerável de julgados relativos ao princípio da eficiência. O maior número de acórdãos se refere a prazos, geralmente de sessenta dias, para decisão administrativa. Também foram observados: revogação de licitação e desqualificação de organização social por não ter atingido as metas estabelecidas no contrato de gestão. Nas decisões do Superior Tribunal de Justiça não foram observadas avaliações de maior eficiência ou não sobre atos do Poder Executivo.

Analisando a jurisprudência espanhola do Tribunal Constitucional, constata-se que a eficácia é reconhecida efetivamente como um princípio de toda a administração pública e está mais relacionada a sua imperatividade e autoexecutoriedade, desde que não contrarie direitos e garantias individuais. Não se observou nos julgados espanhóis, tal como no Brasil, análises de maior eficácia ou maior eficiência de atos administrativos.

**Palavras-chave:** Eficiência; eficácia; princípio constitucional.

## Abstract

The purpose of this study was to analyse the principle of efficiency in Brazil and the principle of efficacy in Spain. Efficiency and efficacy were initially

<sup>1</sup> Artigo recebido em: 29/05/2009. Pareceres emitidos em: 08/08/2009 e 14/08/2009. Aceito para publicação em: 13/05/2010.

<sup>2</sup> Professor UFPR, Advogado, Mestre em Administração e Doutor em Direito. E-mail: cmalcantara@ufpr.br.

approached as they are seen in administration and economics. Following this, efficiency and efficacy were evaluated as principles of public administration in Brazil and Spain. The doctrine and the legislation of these countries were analysed, as well as jurisprudence relating to the issue in the Brazilian High Court of Justice and in the Spanish Constitutional Court.

In Brazil a considerable number of judgements were found in relation to the principle of efficiency. Most of the decisions refer to time limits, generally sixty days, for administrative resolutions. Other decisions observed include: annulment of procurement process and disqualification of social organization for not having met the goals established in the management contract. Evaluations as to greater efficiency or not regarding acts of the Executive Branch were not observed in the decisions of the High Court of Justice.

Analysing the jurisprudence of the Spanish Constitutional Court, it can be noted that efficacy is recognized effectively as a principle of the entire public administration and is more related to its imperativity and self-executory ability, as long as it does not contradict individual rights and guarantees. As in Brazil, analyses of greater efficacy or greater efficiency of administrative acts were not observed in the Spanish judgements.

**Keywords:** Efficiency; efficacy; constitutional principle.

**Sumário:** 1. *Introdução*; 2. *Eficiência e eficácia*, 2.1 *Eficiência na administração pública*, 2.2 *Eficácia na administração pública*; 3. *Eficiência e a eficácia no Direito*, 3.1 *A eficiência como princípio constitucional da administração pública no Brasil*, 3.2 *A Eficácia como Princípio Constitucional da Administração Pública na Espanha*, 3.3 *Eficiência e o controle judicial no Brasil*, 3.4 *Eficácia Administrativa e o controle judicial na Espanha*; 4. *Considerações finais*; 5. *Agradecimentos*; 6. *Referências bibliográficas*.

## 1 INTRODUÇÃO

Os conceitos de eficiência e eficácia geralmente estão mais presentes em áreas como administração e economia. Após a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a eficiência tornou-se princípio constitucional da administração pública. Serão analisadas a doutrina, a legislação e a jurisprudência relativas ao tema. A seguir é analisado de forma similar o princípio da eficácia na Espanha. Finalmente, se estabelece um cotejo entre o princípio da eficiência brasileiro e o princípio da eficácia espanhol.

## 2 EFICIÊNCIA E EFICÁCIA

Os dois principais indicadores de desempenho organizacional para Richard Boyle (1989) são a eficiência e a eficácia. Peter Drucker (1964), um dos maiores pensadores em Administração, propôs o julgamento de um administrador mediante os critérios de eficácia e eficiência.

### 2.1 Eficiência na Administração Pública

A eficiência está relacionada à melhor utilização dos recursos para atingir um objetivo. Fernando Prestes Motta e Bresser Pereira (1980) a definem como a coerência dos meios em relação com os fins visados, e se traduz no emprego de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins). Para Rua (1999) a eficiência está vinculada prioritariamente à produtividade.

Luciano Parejo Alfonso (1995, p. 97) e Les Metcalfe (METCALFE; RICHARDS, 1992, p. 31) classificam a eficiência em eficiência técnica, relação entre os recursos e os resultados físicos, e eficiência econômica, relação entre custos dos recursos e o valor dos resultados, sendo esta geralmente o foco das reformas administrativas.

É importante ressaltar que o conceito de eficiência apresenta necessariamente contornos diferenciados em organizações privadas e públicas. Nestas o que deve prevalecer é o interesse ou a necessidade dos cidadãos; naquelas, predominam o interesse financeiro e de seus proprietários e a maximização do lucro. Nesse sentido, Marianne Nassuno (1999, p. 335-361) observa que o conceito tradicional de eficiência a relaciona ao melhor uso de recursos visando ao lucro. Na seara pública, ela pode ser definida como o melhor uso de recursos para atender ao interesse público.

Francisco Pedraja e Javier Salinas (2005, p. 86-93) consideram natural a preocupação com a maior eficiência no setor público, tendo em vista a exiguidade de recursos e os gastos crescentes neste setor. A busca por maior eficiência se dá em conseguir um maior “*output*” com os mesmos recursos, ou o mesmo “*output*” com menos recursos. Ou tentando fazer ambos ao mesmo tempo.

A eficiência, para Carlos Pimenta (1998, p. 173-199), é considerada como ampliação dos serviços prestados à população, satisfação (percepção da qualidade) dos cidadãos em relação aos serviços e indicadores de desempenho. Richard Boyle (1989, p. 19) dá exemplos de possíveis indicadores de eficiência no setor público: custo por leito hospitalar, custo por aluno, entre outros.

A avaliação da eficiência é de difícil operacionalização, ainda mais em serviços públicos. Grande parte das atividades públicas não permitem uma avaliação direta e objetiva dos resultados, pois elas atuam em sistemas abertos e complexos. Luciano Parejo Alfonso (1996, p. 96 e ss.) frisa a dificuldade de mensurar e avaliar eficiência no setor público: dificuldade de definição e medição dos resultados, imperfeição dos indicadores de resultados, limitação burocráticas para redução de custos e resistências à avaliação. Considera também que geralmente uma organização não poderá ser avaliada por apenas um critério, mas um conjunto deles. Cita como exemplos: inovação, adaptação a mudanças e aprendizagem organizacional.

José Martínez e Nuria Rueda (2005, p. 77-85) relatam que a avaliação no setor público, especialmente saúde e educação, que têm influência de fatores externos, é um terreno repleto de dificuldades metodológicas, se comparado à produção de bens, e que está ainda “*en su infancia*”. Muitas vezes ocorrem avaliações parciais que com frequência são inúteis. Os mesmos autores sugerem realizar a avaliação de um serviço público, sempre que possível, por meio dos produtos ou serviços obtidos (“*outputs*”) e não dos fatores ou insumos consumidos (“*inputs*”). Observam também que é importante levar em conta a qualidade do serviço baseada na visão do usuário e que não há modelo generalizável para todos os países. A avaliação deve considerar as particularidades e o momento de cada país, bem como não se centrar apenas nos aspectos contábeis.

Para Francisco Pedraja e Javier Salinas (2005, p. 86-93), o serviço público não é homogêneo; predominam a incerteza e o desconhecimento na produção ou prestação do serviço, especialmente nos seus resultados. Consideram que na sua avaliação é possível trilhar dois caminhos. O primeiro por meio de indicadores parciais sobre aspectos específicos do serviço. Esses indicadores são mais fáceis

de manusear e podem auxiliar na gestão do serviço; entretanto, apresentam caráter parcial e, em alguns casos, podem apresentar resultados contraditórios. O segundo caminho é obter um índice global de eficiência de um determinado serviço, que envolve metodologia de maior complexidade e deve observar fatores externos intervenientes. Os mesmos autores comparam um serviço relativamente fácil de ser avaliado, por exemplo o recolhimento de lixo, com a educação, de difícil avaliação. Este tem efeitos a médio prazo, uma série de influências externas: renda familiar e envolvimento de pais ou responsáveis, por exemplo. Também há dificuldade em definir o que é uma boa educação: notas, criatividade ou valores. Nas suas considerações finais observam que a avaliação do setor público deve ser sistemática durante vários períodos e ocorrer nas diferentes etapas do processo produtivo.

Joan Prats Catalã (2004, p. 27-102), analisando a mesma questão, faz ponderação similar sobre indicadores parciais. Quanto mais simplificada a atividade, o programa ou o indicador, mais fácil avaliar seu desempenho gerencial; entretanto, é uma avaliação parcial e pode dificultar a coordenação e colaboração interadministrativa, especialmente importante no serviço público, tendo em vista que boa parte deles não depende apenas de um único departamento ou agência. Stephen Page (2004, p. 591-606) sugere que a coleta de dados deve ser o mais simples possível, avaliando as prioridades da organização. Richard Boyle (1989, p. 23), ainda em relação à avaliação, lembra que esta pode ser feita ao longo do tempo, utilizando parâmetros e comparações com outras organizações.

Além das dificuldades metodológicas de avaliação do serviço público e de sua eficiência, ressalta-se que não há um conceito unívoco para ela. O seu entendimento pode variar inclusive em diferentes áreas de conhecimento: Administração, Economia, e, mais recentemente, Direito. É interessante também observar, como reconhece Marianne Nassuno (1999, p. 335-361), que a eficiência, por si só, não permite adequada avaliação sobre que grupos sociais estão sendo beneficiados com as decisões do gestor público.

## 2.2 Eficácia na Administração Pública

Eficácia é escolher certo o que fazer, ou seja, selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas. Segundo André (1993), é o grau em que as metas, entendidas como atributos mensuráveis de objetivos, para um dado período de tempo, foram efetivamente atingidas. É o grau no qual uma empresa alcança um objetivo estipulado, como, por exemplo, melhoria na qualidade, lucros maiores e aumento na participação no mercado. Como indicadores de eficácia, Les Metcalfe (METCALFE; RICHARDS, 1992, p. 33-34) recomenda na administração pública: inovação, adaptação a mudanças e aprendizagem organizacional.

Richard Boyle (1989, p. 20) considera que para avaliar eficácia é necessário definir claramente os objetivos da organização. No setor público, para este autor, devem participar políticos, o corpo técnico-burocrático e a população.

É importante observar que a Constituição Federal prevê a avaliação de resultados quanto à eficácia no seu artigo 74, inciso II.

**Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - ...

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

A avaliação da eficácia do serviço público é um desafio ainda maior do que a análise sobre a eficiência, para o Poder Judiciário, especialmente porque a eficácia, em geral, estará relacionada à definição e possível consecução de objetivos, que muitas vezes estarão no âmbito da discricionariedade do administrador público.

Na teoria administrativa, eficácia e eficiência são consideradas fundamentais a qualquer organização pública ou privada. Ambas são vitais para o planejamento: determinar os objetivos certos e em seguida escolher os meios certos de alcançar esses objetivos.

Entretanto, Les Metcalfe (METCALFE; RICHARDS, 1992, p. 33 e ss.) faz ponderação importante em relação à limitação destes dois critérios. Eles fazem parte de um modelo racional, no qual predominam a abordagem econômica,

adequação dos meios e fins e maximização da eficiência, geralmente mais presente em decisões rotineiras e de menor complexidade. Contudo, muitas vezes, ainda mais na administração pública, existem outros componentes presentes na tomada da decisão, fatores políticos ou culturais, por exemplo. O mesmo autor considera que modelo racional hipervaloriza o desempenho quantitativo, relegando a segundo plano aspectos estratégicos na tomada de decisão, bem como tem dificuldade com incerteza e desordem do sistema público “(...), *they fail to cope with ‘the pathological uncertainty and disorder of public sector administration*). (METCALFE; RICHARDS, 1992).

### 3 EFICIÊNCIA E A EFICÁCIA NO DIREITO

No Direito é usual a abordagem sobre eficácia da norma, especialmente as constitucionais. José Afonso da Silva (2002) e Luís Roberto Barroso (1993, p. 78-79) estabelecem diferenciação entre eficácia jurídica e eficácia social. Eficácia jurídica diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. Eficácia social é o fato de a norma ser efetivamente ou realmente aplicada e seguida nos casos. Para Luís Roberto Barroso eficácia social e efetividade são similares. Neste trabalho não será analisada a eficácia da norma, quer seja jurídica, quer social.

A doutrina jurídica brasileira está se dedicando ao tema especialmente depois de a eficiência tornar-se princípio constitucional da administração pública e é natural que tenha sido assim. No Brasil, em alguns casos, os termos eficácia e eficiência são utilizados, inclusive, como sinônimos.

#### 3.1 A Eficiência como Princípio Constitucional da Administração Pública no Brasil

As normas constitucionais, para Canotilho (1992, p. 1.144-1.145.), apresentam-se na forma de princípios e regras. Os princípios apresentam grau de abstração relativamente elevado, são vagos e indeterminados quando comparados às regras. Os primeiros são normas de otimização e comportam diferentes níveis

de concretização. Não podem ser valorados como verdadeiros ou falsos. As regras prescrevem uma exigência (impõem, permitem ou proíbem). É ou não é cumprida. Para o autor português os princípios coexistem, as regras antinômicas excluem-se.

Luís Roberto Barroso (2001) relata que os princípios constitucionais são a síntese dos valores abrigados no ordenamento jurídico. Desempenham as funções de: a) condensar valores; b) dar unidade ao sistema; c) condicionar a atividade do intérprete. Têm um maior teor de abstração e maior destaque que as regras constitucionais. O mesmo autor, entretanto, observa que não há hierarquia entre princípios e regras constitucionais.

Para Carmem Lúcia Antunes Rocha (1994), os princípios constitucionais desempenham uma função positiva, que consiste em afirmar a diretriz e o conteúdo dos subprincípios e do regramento jurídico para observação de todos. E outra negativa, que é a vedação à introdução no sistema normativo de qualquer conteúdo que se contraponha ao que neles é estabelecido.

José Afonso da Silva (2001) não considera a eficiência como um conceito jurídico, mas econômico; pois não qualifica normas, qualifica atividades. Este princípio orienta a administração pública no sentido de conseguir os melhores resultados com meios escassos e a menor custo. Prossegue o autor observando que eficiência administrativa é obtida pelo melhor emprego dos recursos e meios para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários. Marcelo Harger (1999, p. 151-161) sintetiza como o dever de o administrador público utilizar a melhor opção disponível, a opção ótima.

O princípio da eficiência, para Alexandre Moraes (MORAES, 2002, p. 317 e s.), está vinculado à prestação de serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum. Observa que este princípio apresenta as seguintes características: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, desburocratização e busca da qualidade.

Juliano Henrique da Cruz Cereijido (2001, p. 231-241) considera que o princípio da eficiência está relacionado aos meios empregados. Os agentes



públicos têm o dever de selecionar e utilizar criteriosamente os melhores meios a serem empregados no cumprimento das atividades necessárias à boa administração. Frisa que na eficiência predomina o controle dos meios e não dos fins alcançados. O mesmo autor também relata a importância de interpretar a eficiência conjugada com os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade.

Segundo Alexandre Santos de Aragão (2004, p. 1-6) a eficiência não visa mitigar o princípio da legalidade, mas estabelecer uma nova lógica para esta, priorizando também resultados práticos alcançados, não se restringindo apenas a aspectos formais e abstratos.

Para Rogério Gesta Leal (2006, p. 133-134), o princípio da eficiência foi alçado a princípio básico da atividade administrativa e ao desejo de maximizar os resultados de toda e qualquer ação dos serviços públicos. Entretanto, alerta que a Emenda Constitucional nº 19/1998 não indicou os critérios e indicadores para aferir tal eficiência. Observa também que a jurisprudência na aplicação do princípio da eficiência vem estabelecendo, em relação à agilidade e rapidez, o prazo estabelecido na lei de procedimento administrativo. Isto foi também observado neste trabalho. A observação de Gesta Leal sobre a falta de critérios e indicadores é bastante pertinente, pois o mesmo acontece na Espanha, dificultando a avaliação efetiva da eficácia e eficiência do gestor público.

Sérgio de Andrea Ferreira (2001, p. 96-121) considera que a administração pública já estava submetida a este princípio, mesmo sem estar previsto expressamente na Constituição. Cita, neste sentido, o artigo 74, inciso II da Constituição Federal.

**Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - ...

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

O princípio da eficiência tem despertado também preocupações e críticas da doutrina. Maria Zanella Di Pietro (2002, p. 84) relaciona este princípio à Ciência

da Administração e aos tecnocratas. Para a autora, ele apresenta certo antagonismo e pode sacrificar o princípio da legalidade, imposto pela Constituição e inerente ao Estado do Direito.

Bandeira de Mello (2000) demonstra preocupação em relação à dificuldade de definição jurídica do princípio de eficiência e do seu controle judicial. Ressalta que a eficiência deve estar sempre em consonância com a legalidade.

Egon Bockmann Moreira (2000, p. 320-341) critica severamente a inclusão da eficiência como princípio constitucional, considerando-a oriunda da administração gerencial privada competitiva e expressa que sua inserção não gerará nenhuma novidade ou benefício concreto.

O mesmo autor (MOREIRA, 2000b, p. 124 e ss.) prossegue em suas críticas à eficiência. Ela é típica da administração e economia e tem objetivos completamente diversos da Administração Pública e do Estado Democrático do Direito. Alerta que a administração pública não pode ser orientada pelo lucro e que a eficiência não pode e não deve atenuar outros princípios ou normas constitucionais. Conclui que deve prevalecer na gestão pública o respeito aos cidadãos, o atendimento ao seu bem-estar e a realização dos direitos fundamentais do Homem.

Efetivamente, a preocupação com a eficiência é mais recorrente na iniciativa privada, mas ela também é importante e necessária na gestão da coisa pública, que administra recursos públicos, e nesta tem um contorno necessariamente diferenciado. Após a Emenda Dezenove, a eficiência é princípio constitucional e assim deve ser tratada. Quanto aos benefícios, o tempo dirá se eles ocorrerão, e dependerão, certamente, do gestor público, da participação dos cidadãos, da doutrina jurídica e do posicionamento do judiciário brasileiro.

Parece ainda não existir na doutrina jurídica brasileira um conceito consensual de princípio de eficiência. Alguns autores como Maria Zanella Di Pietro (2002, p. 84) e Alexandre Moraes (2002, p. 315), quando abordam o princípio da eficiência brasileiro, citam o princípio da eficácia na Constituição da Espanha. Entretanto, é importante considerar que eficiência e eficácia, na doutrina administrativa e econômica, são conceitos complementares mas distintos, como já

foi visto anteriormente. O princípio da eficácia da Espanha apresenta algumas características distintas do princípio da eficiência no Brasil e será apresentado a seguir.

### 3.2 A Eficácia Como Princípio Constitucional da Administração Pública na Espanha

O princípio da eficácia na administração pública está estabelecido no artigo 103 da Constituição Espanhola de 1978 e estabelece o seguinte:

**Artículo 103.**

*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de **eficacia**, jerarquía, descentralización y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (sem grifo no original).*

...  
...

Para Parejo Alfonso (1996, p. 85), provavelmente o doutrinador espanhol que mais se debruçou sobre o tema, a eficácia é princípio jurídico, de ampla margem e com caráter genérico ou indeterminado. Nas suas palavras: “*La doctrina del Tribunal así lo confirma, precisando que el principio deja amplio margen, en cualquier caso, al legislador ordinario*”. Observa também que esse princípio deve ser interpretado em conjunto com os princípios da hierarquia, descentralização e coordenação, e poderá apresentar compreensões complementares, tendo em vista sua amplitude, bem como a dos múltiplos fins da administração pública.

O mesmo autor (ALFONSO, 1989, p. 19) diferencia eficácia e eficiência da seguinte forma: “*la eficacia alude a la efectiva consecución de objetivos prefijados... La eficiencia puede definirse como subespecie de la eficacia, que incorpora la perspectiva de la relación medios-objetivos para prescribir el grado óptimo de la misma...*”. Sintetizando a diferença, mas também a estreita relação entre os dois conceitos, Parejo Alfonso (1995, p. 94), considera que a eficiência, fazer bem as coisas, é mais específica e próxima à economia; e a eficácia, fazer as coisas, tem caráter mais administrativo e organizacional. Esta engloba a eficiência e a economia. Entretanto, o próprio autor (ALFONSO, 1989, p. 15-16) alerta para a necessidade de uma maior precisão terminológica, pois muitas vezes eficácia,

eficiência, efetividade e produtividade são ainda consideradas similares. Esta preocupação do Professor Parejo Alfonso também é relevante para o Brasil.

Santamaría Pastor (2002, v. 1, p. 112) define eficácia como “...*imperativo de óptimo funcionamiento del conjunto de las Administraciones públicas, como sistema que ha de operar de manera coherente y armónica*”. E considera que juízes e tribunais podem anular decisão administrativa caso ela se demonstre claramente impeditiva de uma ação eficaz da Administração Pública.

Luciano Parejo Alfonso (1996) alerta que o princípio da eficácia na administração pública espanhola não se limita à eficácia jurídica ou efetividade, ele representa uma exigência de ação organizada, programada e sistemática do gestor público. Para concretizar o princípio da eficácia na Espanha, Parejo Alfonso (1989, p. 37) aponta como caminho a definição de interesse geral: “*Es, pues, la definición del interés general el elemento clave para el enjuiciamiento en concreto de la eficacia*”. Lois Recascino Wise (2004, p. 669-680) define interesse geral ou interesse público como as demandas oriundas dos interesses coletivos de uma determinada população, inclusive de suas futuras gerações. É mais que a mera soma de interesses. Maria García (2005, p. 281-320) observa que existe tendência de construir-se o conceito de interesse geral também no direito comunitário.

É este interesse que deve orientar a elaboração de critérios específicos de avaliação da eficácia no setor público, já que esta não se restringe à eficiência, à produtividade ou ao rendimento, geralmente características da atividade econômica privada. Para Parejo Alfonso (1989), é uma tarefa ainda por fazer: “*Es ésta una tarea que está aún por hacer y con la doctrina jurídico-administrativa, como la ciencia de la Administración pero fundamentalmente esta última, tienen contraída, en nuestro sistema, una deuda ya vencida*”.

Também na Espanha o princípio da eficácia é questionado, especialmente em relação à legalidade. Segundo Juan Alfonso Santamaría Pastor (2002, v. 1, p. 112-113), a convivência dos dois princípios é problemática, e sustenta a posição de que a eficácia, no caso da Constituição Espanhola, tem uma posição subordinada à legalidade. Afirma: “*No hay eficacia contra el Derecho: la eficacia comienza*

*justamente donde el Derecho termina*". Rodríguez-Arana (2005, p. 11-39) também reconhece certa tensão entre os dois princípios.

Segundo Luciano Parejo Alfonso (1996, p. 87), contudo, não há contraposição possível entre os princípios da legalidade e eficácia na constituição espanhola, pois há administração legal e ilegal, bem como administração eficaz e ineficaz; que é sinônimo de boa ou má administração. Em outro artigo (PAREJO ALFONSO, 1995, p. 108-109), reafirma que contraposição é falsa e observa que a eficácia não pode comportar a renúncia ao Estado do Direito, mas também nem a Lei e o Direito podem tornar impraticável uma atuação eficaz na administração pública.

Outra ponderação importante é a que faz Miguel Navajas Rebollar (2000, p. 76). Observa que o princípio da eficácia na Espanha vem sendo utilizado como justificativa para "*la huida del derecho administrativo*", ou seja, para contratar sem os controles e procedimentos típicos do direito administrativo. Isto, infelizmente, também pode acontecer com o princípio da eficiência no Brasil. Vemos com preocupação a possibilidade, permitida pela legislação, da dispensa da licitação na escolha de organizações sociais para atuar junto à administração pública, por exemplo. Esta dispensa pode voltar a acentuar o patrimonialismo, tão conhecido em nossa administração pública brasileira.

É interessante observar que a Lei nº 6/1997, da "*Organización y Funcionamiento de La Administración General del Estado*" (LOFAGE), já previa o controle de eficácia nos organismos autônomos e entidades públicas empresarias nos seus artigos 51 e 59, respectivamente:

**Art. 51.** *Control de eficacia de los Organismos Autônomos.*

*Los Organismos Autônomos están sometidos a un control de eficacia, que será ejercido por el Ministerio al que estén adscritos, sin perjuicio del control establecido al respecto por la Ley General Presupuestaria. Dicho control tendrá por finalidad comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados.*

**Art 59.** *Control de eficacia de as Entidades Públicas Empresariales.*

*1. Las Entidades Públicas Empresariales están sometidas a un control de eficacia que será ejercido por el Ministerio y, en su caso, por el Organismo Público al que estén adscritas, sin perjuicio del control establecido al respecto por la Ley General Presupuestaria. Dicho control tiene por finalidad comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados.*

Também há preocupação com o princípio da eficácia na lei de procedimento administrativo espanhol com texto bastante similar ao estabelecido na Constituição Espanhola:

***Artículo 3. Principios generales.** – 1. Las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.*

A doutrina jurídica na Espanha, cuja Constituição é de 1978, parece ter progredido mais nas definições de eficiência e, especialmente, eficácia. Contudo, o próprio Luciano Parejo Alfonso frisa ainda a necessidade da construção de um conceito de eficácia na administração pública, que tem características distintas das organizações privadas.

A LOFAGE prevê o controle de eficácia por meio do grau de cumprimento dos objetivos e da adequada utilização de recursos. Entretanto, conceitualmente a utilização de recursos está mais relacionada à eficiência. Talvez o legislador espanhol tenha usado o conceito ampliado de eficácia abrangendo a eficiência, tal como proposto por Luciano Parejo Alfonso.

María Charro (2002, p. 529-559) faz ponderação interessante sobre o controle da eficácia da LOFAGE. Apesar deste, não há explicitação das consequências jurídicas se o ato administrativo de um organismo autônomo ou entidade pública empresarial for considerado ineficaz. Jaime Rodríguez-Arana (2005), relator do projeto desta lei, observa que este controle não tem acontecido de fato nos organismos autônomos e nas entidades públicas empresariais.

Após apresentadas as doutrinas brasileira e espanhola sobre os princípios da eficiência e da eficácia, respectivamente, será analisada a jurisprudência dos dois países.

### 3.3 Eficiência e o Controle Judicial no Brasil

Esta certamente será uma das questões mais controversas trazidas pela caracterização da eficiência como princípio constitucional. Pode o Poder Judiciário

analisar se o ato administrativo é ou não eficiente? Que conceitos, métodos ou técnicas se deve utilizar?

Para Vladimir da Rocha França (2000, p. 165-177), é vedado ao Poder Judiciário controlar integralmente a eficiência da atividade administrativa. A eficiência é objeto de controle interno de cada poder e do controle legislativo. Afirma que não cabe ao Poder Judiciário definir a melhor técnica aplicável, mas sim se esta ateu-se aos limites do ordenamento jurídico. O juiz, baseado apenas no princípio da eficiência, não pode invalidar ato administrativo.

Prossegue o autor ressaltando que a eficiência somente é efetivamente comprovada quando o ato administrativo é materialmente aplicado. O controle jurisdicional da atividade administrativa não incide sobre a execução material, mas sim a estrutura e coerência jurídicas da decisão da administração pública e sua relação com o regime jurídico-administrativo.

Segundo Emerson Gabardo (2002), o entendimento anterior era dominante na jurisprudência. A justificativa é a independência dos poderes. É interessante observar que este posicionamento se solidificou antes da Reforma Constitucional de 1998.

Em sentido diverso, Marcelo Harger (1999, p. 151-161) observa que o princípio de eficiência adquire fundamental importância especialmente na avaliação dos atos discricionários da administração pública. Ele serve de baliza para a atuação discricionária. O Poder Judiciário pode analisar o mérito do ato administrativo. Reduz-se o poder discricionário da administração sem eliminá-lo por completo.

Alexandre Moraes (2002, p. 323) corrobora a posição de Harger, e considera que o Poder Judiciário tem plena possibilidade de responsabilizar as autoridades públicas para garantir a eficiência dos serviços prestados.

A seguir serão apresentados casos julgados no Brasil em relação ao princípio da eficiência. Foram pesquisados os julgados do Supremo Tribunal Federal. Como não se observou acórdãos analisando diretamente o princípio da eficiência neste tribunal, foi realizada pesquisa no Superior Tribunal de Justiça.

Em 2002, o Superior Tribunal da Justiça (BRASIL, 2002, p. 183) considerou que a toda e qualquer atividade da administração pública e de seus agentes está subordinada ao princípio da eficiência e que não é justificável longo lapso temporal para a efetivação do ato administrativo. Neste caso uma Associação de Moradores estava esperando há quatro anos autorização de funcionamento de rádio comunitária. O Superior Tribunal de Justiça estipulou em sessenta dias o prazo para instrução do processo administrativo e a emissão da decisão da autoridade competente. A determinação deste prazo tem sido recorrente no STJ ao aplicar o princípio da eficiência.

1. O exercício da atividade administrativa está submetido ao princípio da *eficiência*, nos termos do art. 37, *caput*, CF/88.

2. Configura-se ofensiva ao princípio da eficiência a conduta omissiva da autoridade competente, que deixa transcorrer longo lapso temporal sem processar pedido de *autorização* de funcionamento de rádio comunitária.

A Administração Pública e, conseqüentemente, os seus agentes, desimportante o seu nível hierárquico, estão adstritos, por expressa disposição constitucional (art. 37, *caput*), à observância de determinados princípios, dentre os quais se destaca o **princípio da eficiência**, inserido no dispositivo em virtude da alteração procedida pela Emenda Constitucional n. 19/98.

...

Agride o princípio da eficiência, de maneira inquestionável, a demora injustificável tanto do processamento do requerimento quanto da apreciação do pedido pela autoridade coatora, decorridos 04 (quatro) anos do protocolo do pleito.

...

Posto isso, concedo parcialmente a segurança, para determinar à autoridade coatora que se pronuncie sobre o requerimento efetuado pela impetrante. Acatando sugestão do Ministro Luiz Fux assinalo prazo máximo de 60 (sessenta) dias para efetivação das providências, reputando-o suficiente à adoção das medidas necessárias, mormente considerado o lapso temporal já transcorrido.

Em 2003 o Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2003, p. 211) manteve decisão administrativa de revogar licitação tendo em vista, dentre outros motivos, que a própria administração poderia desempenhar a atividade e os princípios da eficiência e economicidade.

A revogação da licitação em exame fundamenta-se, também, na demonstração, após o início do Programa Pantanal, de que a própria Administração estava apta a realizar parte do projeto, possibilitando uma melhor gestão dos recursos, em atendimento aos princípios da eficiência e economicidade.



No mesmo ano, ao analisar mandado de segurança solicitando edição de portaria no caso de anistiado político, o Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2003) determinou prazo de sessenta dias para emissão da decisão administrativa e afirma que este prazo que consta na Lei nº 10.559/2002 está em consonância com o princípio da eficiência e com a lei de procedimento administrativo.

5. Nada obstante, o § 4º do art. 12 da Lei 10.559/2002 estabelece o prazo de 60 (sessenta) dias para efetivação da decisão, numa clara manifestação de que a prontidão é característica desses feitos, onde se visa a reparação da ignominiosa antijuridicidade de outrora. Depreende-se do citado dispositivo que a sua *ratio essendi* está consoante o princípio da eficiência, já prestigiado pelo STJ, mercê da liberdade de a autoridade máxima decidir ao seu alvitre.

6. Deveras, a Lei que regula o procedimento administrativo também concede o prazo de 60 (sessenta) dias para a decisão do feito, aliás, de certo, o paradigma do citado § 4º.

7. Impõe-se, assim, conceder em parte a ordem para que a autoridade impetrada, no prazo da Lei de 60 (sessenta) dias desta decisão, ao seu alvitre e independência, profira decisão no procedimento administrativo retromencionado.

Em 2004, o Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2004, p. 163) considerou o princípio da eficiência e determinou maior celeridade para conclusão do procedimento administrativo, fixando novamente o prazo em sessenta dias para conclusão do processo administrativo. Mais uma vez aparece a necessidade de a administração agir em prazos aceitáveis.

No ano de 2005, ainda usando a expressão “princípio da eficiência”, foi possível localizar acórdão do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2005, p. 75) que ratifica a decisão da Ministra do Meio Ambiente de desqualificar uma organização social por não ter cumprido as metas estabelecidas no contrato de gestão. Como esse é um acórdão que aborda o princípio e outros aspectos da reforma gerencial de 1998, transcrever-se-á trecho maior do julgado.

6. Por outro lado, é inviável o reexame, em sede de mandado de segurança, dos critérios e percentuais de avaliação utilizados pelo Ministério do Meio Ambiente para atribuir o índice de 70,4% de cumprimento das metas do contrato de gestão celebrado com a impetrante. Além disso, cumpre registrar que o contrato em discussão, de acordo com o art. 5º e seguintes da Lei 9.637/98, objetivamente prevê as metas e os critérios da sistemática de avaliação. No caso em apreço, é inviável a revisão do mérito administrativo pelo Poder Judiciário, estando este Tribunal limitado a apreciar a legalidade do ato praticado pela autoridade impetrada.

7. A responsabilidade pelo não-cumprimento de todas as metas do contrato de gestão objeto do writ é imputável tão-somente à entidade impetrante, não havendo como atribuir ao Poder Público, que lhe transferiu recursos financeiros e lhe cedeu servidores públicos, a 'culpa' pelo cumprimento de percentual insatisfatório das metas contratualmente estipuladas. Além disso, conforme bem observado pelo parecer que fundamentou o ato impetrado, a impetrante admite o descumprimento parcial do contrato e não justifica os motivos desse descumprimento, apenas discorre que o Poder Público não lhe orientou de maneira suficiente para que as metas pudessem ser atingidas.

8. Registre-se que as alegações da impetrante são contrárias aos princípios que regem a Administração Pública e as atividades do chamado "terceiro setor", pois a qualificação de entidades como organizações sociais e a celebração de contratos de gestão tiveram origem na necessidade de se desburocratizar e otimizar a prestação de serviços à coletividade, bem como viabilizar o fomento e a execução de atividades relativas às áreas especificadas na Lei 9.637/98 (ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde). Assim, apesar de, na espécie, competir ao Ministério do Meio Ambiente a fiscalização, a avaliação e o acompanhamento dos resultados do contrato de gestão, essas providências não afastam a responsabilidade do impetrante de cumprir as metas acordadas com o Poder Público.

Em 2008 o mesmo tribunal (BRASIL, 2008) manteve indenização pela demora injustificada da administração pública.

...

3. É dever da Administração Pública pautar seus atos pelos princípios constitucionais, notadamente pelo princípio da eficiência, que se concretiza também pelo cumprimento dos prazos legalmente determinados.

4. Não demonstrados óbices que justifiquem a demora na concessão da aposentadoria requerida pela servidora, restam feridos os princípios constitucionais elencados no artigo 37 Constituição da República.

5. Legítimo o pagamento de indenização, em razão da injustificada demora na concessão da aposentadoria.

6. Recurso especial não provido.

Analisando as decisões do Superior Tribunal de Justiça constata-se um número considerável de julgados relativos ao princípio da eficiência. O maior número de acórdãos se refere a prazos, geralmente de sessenta dias, para decisão administrativa. Também foram observados: revogação de licitação, desqualificação de organização social e pagamento de indenização por demora na concessão de aposentadoria para servidora pública.

Nas decisões do Superior Tribunal de Justiça não foram observadas avaliações de maior eficiência ou não sobre atos do Poder Executivo. Apenas em

um caso foi constatada a desqualificação de uma organização social por não ter atingido as metas estabelecidas no contrato de gestão. Este julgado merece ser destacado.

### 3.4 Eficácia Administrativa e o Controle Judicial na Espanha

Na Espanha, o princípio da eficácia está em vigor desde 1978. A pesquisa foi realizada utilizando a expressão “*principio de eficacia*” no sítio eletrônico<sup>3</sup> do Tribunal Constitucional, que exerce funções similares ao Supremo Tribunal Federal de nosso país.

*Constitución Española – Art. 161. 1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada. Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53,2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca. De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí. De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.*

Numa das primeiras decisões do Tribunal Constitucional (ESPAÑA, 1984) sobre esse princípio, ao anular ordem de demolição, afirma que a eficácia é efetivamente um princípio da administração pública e cabe ao legislador ordinário definir a concretização deste conceito, bem como determina que esse mesmo princípio deve respeitar os direitos fundamentais do cidadão.

*El reconocimiento por el art. 103 de la C. E. del principio de eficacia como uno de los principios a los que la Administración pública ha de atenerse con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho significa una remisión al legislador ordinario respecto de aquellas normas en que se concrete la consagración de la eficacia. Entre ellas no cabe duda de que se puede encontrar la potestad de autotutela o de autoejecución practicable genéricamente por cualquier administración pública con arreglo al art. 103 de la C. E. Una vez admitida la conformidad con la Constitución de la potestad administrativa de autotutela, en virtud de la cual se permite que la*

<sup>3</sup> Disponível em: <[www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)>.

*Administración emane actos declaratorios de la existencia y límites de sus propios derechos con eficacia ejecutiva inmediata, hay en seguida que señalar que la Administración, que, a través de sus órganos competentes, procede a la ejecución forzosa de actos administrativos, tiene en los actos de ejecución que respetar los derechos fundamentales de los sujetos pasivos de la ejecución.*

Em 1989 o Tribunal Constitucional (ESPAÑA, 1989) analisou amplo pedido do Partido Popular alegando inconstitucionalidade de vários artigos da Lei nº 53/1984 (Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas), que trata sobre acúmulo de cargos públicos ou destes com funções do setor privado. Este tribunal negou a inconstitucionalidade e utilizou como um dos fundamentos o princípio da eficácia.

*Así, el llamado «principio de incompatibilidad económica», o el principio, en cierto modo coincidente con él, de «dedicación a un solo puesto de trabajo» -al que expresamente alude el preámbulo de la Ley 53/1984- no vulneran en modo alguno la Constitución, ya que no están vinculados únicamente, ni tienen por qué estarlo, de modo exclusivo y excluyente, a la garantía de imparcialidad. Tales principios responden a otro principio constitucional, concretamente, al de eficacia, que es, además, un mandato para la Administración, en la medida en que ésta ha de actuar «de acuerdo» con él (art. 103.1 C.E.). Es, pues, también el principio de eficacia, y no sólo el de imparcialidad, el que «explica» en buena parte y «justifica» constitucionalmente el régimen de incompatibilidades establecido en la Ley impugnada, en la que no pueden reconocerse así los «excesos» o «extralimitaciones» que le atribuyen los demandantes.*

No ano de 1996 o Tribunal Constitucional, mediante a decisão 78 (ESPAÑA, 1996), anula penalidade oriunda de processo administrativo e novamente reconhece o princípio da eficácia da administração pública. Entretanto, considera que ele está sempre submetido ao controle judicial para garantir o direito estabelecido pelo artigo 24.1<sup>4</sup> da Constituição Espanhola.

*Hemos declarado en relación con este género de cuestiones que «el privilegio de autotutela atribuido a la Administración Pública no es contrario a la Constitución, sino que engarza con el principio de eficacia enunciado en el art. 103 de la C.E.» (STC 22/1984), y la ejecutividad de sus actos en términos generales y abstractos tampoco puede estimarse como incompatible con el art. 24. 1 de la C.E. (STC 66/1984 y AATC 458/1988, 930/1988 y 1.095/1988), pero que de este mismo derecho fundamental deriva la potestad jurisdiccional para adoptar medidas cautelares y suspender la ejecución por los motivos que la Ley señala.*

<sup>4</sup> C.E. – Art. 24. 1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

No acórdão 199 de 1998 (ESPAÑA, 1998), o Tribunal Constitucional, ao analisar entrada em domicílio para retirada de móveis para posterior desapropriação na cidade de Madrid, anulou a mesma, observando a incompetência de Juiz de Primeira Instância e Instrução Criminal, para autorizar a entrada no domicílio. E reafirmou a subordinação do princípio da eficácia aos direitos e liberdades dos cidadãos.

*Reiteradamente hemos declarado que el privilegio de autotutela atribuido a la Administración Pública no es contrario a la Constitución, sino que engarza con el principio de eficacia enunciado en el art. 103 de la C.E., y que la ejecutividad de sus actos en términos generales y abstractos tampoco puede estimarse como incompatible con el art. 24.1 de la C.E., pero sin que tal prerrogativa pueda primar sobre el contenido de los derechos y libertades de los ciudadanos (SSTC 22/1984).*

Em 2004 o Tribunal Constitucional (ESPAÑA, 2004) considerou dois artigos da legislação militar espanhola como sendo inconstitucionais. Reconhece a hierarquia como sendo importante para a manutenção do princípio da eficácia neste setor específico da administração pública, mas reitera mais uma vez a primazia dos artigos 14<sup>5</sup> e 24.1 da Constituição Espanhola.

*Pues bien, como ya afirmamos en nuestra STC 115/2001 ( RTC 2001, 115), y hemos de reiterar ahora, la relación jerárquica entre los miembros de las Fuerzas Armadas, exteriorizada en el rango atribuido por los diversos empleos militares en que se halla estructurada y en el mando a ellos asociado, cumple su cometido en el ámbito que le es propio, es decir, en los aspectos atinentes a la organización y funcionamiento de la Administración militar, para lograr de este modo tanto la plena operatividad del **principio constitucional de eficacia** que se predica de dicha Administración, al igual que de las restantes Administraciones públicas. En virtud de lo razonado hemos de concluir que la prohibición del ejercicio de la acción penal, en calidad de acusador particular, así como de la acción civil derivada de delito o falta, en el ámbito del proceso militar, cuando ofendido e inculpado sean militares y exista entre ellos relación jerárquica de subordinación, contenida en el art. 108.2 LOJM ( RCL 1987, 1687) y en el art. 127.1 LOPM ( RCL 1989, 856), no encuentra justificación constitucional suficiente en la protección de la disciplina militar y en el principio jerárquico en que se asienta la organización de las Fuerzas Armadas y de los institutos armados de naturaleza militar, ni resulta proporcionada a la pretendida finalidad de preservar la disciplina militar, por lo que conculca el principio constitucional de igualdad en la Ley reconocido por el art. 14 CE ( RCL 1978, 2836) y el derecho fundamental*

<sup>5</sup> C.E. Art. 14. Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

*a la tutela judicial efectiva sin indefensión garantizado por el art. 24.1 CE, en su vertiente de acceso a la jurisdicción.*

Também em 2004, na decisão 189 (ESPAÑA, 2004), ao analisar retirada de móveis e utensílios domésticos em residência em vila militar, uma questão castrense mais uma vez, sem autorização judicial, o tribunal constitucional considera novamente que o princípio da eficácia não pode primar sobre liberdades e direitos do cidadão.

*En el presente caso estamos ante una actividad de la Administración de ejecución forzosa de sus propios actos amparada en el privilegio de la denominada autotutela administrativa, que no es contrario a la Constitución, sino que engarza con el principio de eficacia enunciado en el art. 103 CE (SSTC 22/1984, de 17 de febrero; 238/1992, de 17 de diciembre; 148/1993, de 29 de abril; 78/1996, de 20 de mayo; 199/1998, de 13 de octubre). “Esta prerrogativa, sin embargo, no puede primar sobre el contenido de los derechos y libertades de los ciudadanos (SSTC 22/1984, de 17 de febrero; 171/1997, de 14 de febrero; 199/1998, de 13 de octubre), por lo que en los actos de ejecución la Administración tiene que respetar los derechos fundamentales de los sujetos pasivos de ella, de suerte que cuando resultan necesarios la entrada o el registro en el domicilio de una persona, para llevarlos a cabo será preciso dar cumplimiento a los requisitos del artículo 18<sup>6</sup> CE.*

Analisando a jurisprudência espanhola do Tribunal Constitucional, constata-se que a eficácia é reconhecida efetivamente como um princípio de toda a administração pública e está mais relacionada à sua imperatividade e autoexecutoriedade, desde que não contrarie direitos e garantias individuais.

Não se observou nos julgados espanhóis, tal como no Brasil, análises de maior eficácia ou maior eficiência, ou de ineficácia ou ineficiência de atos administrativos.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eficiência na administração pública apresenta contornos diferenciados à da iniciativa privada. Nesta predomina o interesse pelo lucro e na gestão pública

<sup>6</sup> Art. 18. 1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.  
2. El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.  
3. ...  
4. ...

devem sempre prevalecer o interesse público, a preocupação com a efetivação da cidadania e a prestação do serviço público efetivamente voltado às necessidades sociais.

É necessário elaborar e solidificar um conceito “jurídico” de eficiência na administração pública. Há diferentes definições de eficiência e parte da doutrina jurídica no Brasil a define como sinônimo de eficácia. Sugere-se que o princípio da eficiência seja analisado e interpretado em conjunto com os demais princípios constitucionais da administração pública.

O controle judicial sobre a eficiência do administrador público é um desafio que já existia na legislação ordinária, mas que cresceu pela constitucionalização do princípio da eficiência. Este, apesar de algumas críticas, alegando que eficiência é um conceito de origem econômica ou administrativa, é uma realidade. Cumpre ressaltar que poderão ocorrer erros se o Poder Judiciário não observar a complexidade da questão.

Até o momento, no Brasil, a jurisprudência concentra-se no Superior Tribunal de Justiça e o princípio da eficiência está relacionado à Administração Pública responder em prazo, geralmente, de sessenta dias. O Poder Judiciário não tem avaliado as ações do Poder Executivo se são mais ou menos eficientes.

Frisa-se que o princípio da eficiência não pode ser entendido como justificativa para dispensa de licitação ou de concurso público para contratação de pessoal. Isto, por si só, não propicia maior eficiência. Observou-se um discurso muito similar na Espanha usando o princípio da eficácia para fugir do regramento do direito administrativo, mais uma vez, “*la huida del derecho administrativo*”.

No Tribunal Constitucional da Espanha tem prevalecido a compreensão do princípio da eficácia permeando toda a administração pública espanhola, com os atributos de imperatividade e autoexecutoriedade, desde que não viole direitos e garantias fundamentais. Não se observou, nos julgados espanhóis, análises de maior eficácia ou maior eficiência de atos administrativos.

## 5 AGRADECIMENTOS

Agradeço à Fundação Carolina/Reino da Espanha, ao Governo da Galícia e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Ministério da Educação/Brasil pela concessão de bolsas de estudo que possibilitaram ao autor, por dois períodos, em 2005 e 2009, estudar e pesquisar na Universidade da Coruña (Galícia)/Espanha.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSO, Luciano Parejo. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. **Documentación Administrativa**, nº 218-219, abr.-sep. 1989.

\_\_\_\_\_. **Eficacia y Administración – Tres estudios**. Madrid: INAP – BOE, 1995.

\_\_\_\_\_. **Manual de Derecho Administrativo**. v. 1. 4 ed. Barcelona: Ariel, 1996.

ANDRÉ, M. Contratos de gestão como instrumentos de promoção de qualidade e produtividade no setor público. **Revista Indicadores de Qualidade e Produtividade**. IPEA (1), FEV. 1993.

ARAGÃO, Alexandre Santos. O princípio da eficiência. **Revista de direito administrativo**, 237, jul./set. 2004, p. 1-6.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

\_\_\_\_\_. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). **Revista Academia Brasileira de Direito Constitucional**, nº 1, 2001.

BOYLE, Richard. **Managing public sector performance**. Dublin: Institute of Public Administration, 1989.

BRASIL. Superior Tribunal da Justiça, Mandado de Segurança nº 7765/DF. Relator: Ministro Paulo Medina. 26 jun. 2002. DJ 14.10.2002.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal da Justiça, Mandado de Segurança nº 8844/DF. Relator: Ministro Franciulli Netto. 23 abr. 2003. DJ 04.08.2003.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal da Justiça, Mandado de Segurança nº BRASIL, 9.190/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. 12 nov. 2003. DJ: 15/12/2003.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal da Justiça, Recurso Especial nº 1.031.533. Relator: Castro Meira. 06 maio 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

CATALÁ, Joan Prats. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. In: MORENO, Fernando Sáinz (director). **Estudios para la reforma de la Administración Pública**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 27-102.

CEREIJIDO, Juliano Henrique da Cruz. O princípio constitucional da eficiência na administração pública. **Revista Direito Administrativo**, 226, p. 231-241, out./dez. 2001.





- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- DRUCKER, P. **Managing for results**. Nova Iorque: Harper & Row, 1964.
- ESPAÑA. **Constitución Española**. 27 diciembre 1978.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Constitucional, Sentencia 22/1984, Recurso de Amparo, Relator Luis Díez-Picazo y Ponce de León. 17 dec. 1984.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Constitucional, Sentencia 178/1989, Recurso de inconstitucionalidad, Relator: Alvaro Rodríguez Bereijo. 2 nov. 1989.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Constitucional, Sentencia 78/ 1996, Recurso de Amparo, Relator: José Gabaldón López. 20 may. 1996.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Constitucional, Sentencia nº 199/1998, Recurso de Amparo, Relator: Fernando García-Mon y González-Regueral. 13 oct. 1998.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Constitucional, Sentencia nº 179/2004, Cuestión de Inconstitucionalidad, Relator: Manuel Aragón Reyes. 21 oct. 2004.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Constitucional, Sentencia nº 189/2004, Recurso de Amparo, Relator: Javier Delgado Barrio. 2 nov. 2004.
- FERREIRA, Sérgio de Andrea. Estudo jurídico sobre a natureza da PARAPREVIDÊNCIA. **Revista de Previdência Funcional**, ano I, nº 0, 2001.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 220, p. 165-177, abr./jun. 2000.
- GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.
- HARGER, M. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, 217, p. 151-161, jul./set. 1999.
- LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração e sociedade – novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- MARTÍNEZ, José M. Domínguez y RUEDA, Nuria. Los indicadores de producción pública. **ECONOMISTAS – COLEGIO DE MADRID**, Madrid, nº 105, p. 77-85, jul 2005.
- METCALFE, Les; RICHARDS, Sue. **Improving public management**. 2. ed. London: SAGE, 1992.
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MOREIRA, Egon Bockmann. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **As leis de processo administrativo – lei federal 9784/99 e lei paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros, 2000a, p. 320-341.
- \_\_\_\_\_. **Processo Administrativo – Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/99**. São Paulo: Malheiros, 2000b.
- MOTTA, P. F.; BRESSER PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- NASSUNO, Marianne. O controle social nas organizações sociais no Brasil. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999, p. 335-361.
- PAGE, Stephen. Measuring accountability for results in interagency collaboratives. **Public Administration Review**, v. 64, n. 5, p. 591-606, sep./oct. 2004.
- PASTOR, Juan Alfonso Santamaría. **Principios de Derecho Administrativo**. 4. ed. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. v. 1.
- PEDRAJA, Francisco y SALINAS, Javier. Es posible medir la eficiencia de los servicios públicos? **ECONOMISTAS – COLEGIO DE MADRID**, Madrid, nº 105, p. 86-93, jul 2005.
- PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, 32 (5), 173-199, set./out. 1998.



REBOLLAR, Miguel Navajas. **La nueva administración instrumental**. Madrid: COLEX, 2000.

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

RODRÍGUEZ-Arana, Jaime. La Vuelta al Derecho Administrativo (a Vueltas con lo Privado y lo Público). **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 11-39, abr-jun. 2005.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

WISE, Lois Recascino. Bureaucratic posture: on the need for a composite theory of bureaucratic behavior. **Public Administration Review**, v. 64, n. 6, p. 669-680, nov./dec. 2004.