



O princípio constitucional da eficiência administrativa: o mito da Administração Pública gerencial

The constitutional principle of administrative efficiency: the fiction of Administration Public Management

Ana Luiza Romão da Silva¹

Aceito para publicação em: 01/06/2024

Área do conhecimento: Direito

DOI: 10.18378/rbfh.v13i2.10553

RESUMO: O presente artigo visa analisar o princípio da eficiência no âmbito da Administração Pública brasileira, incluído, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, objetivando verificar os motivos para as dificuldades na aplicabilidade prática deste princípio na rotina administrativa. Para isso, a investigação verificará os motivos determinantes para a inclusão da eficiência entre os princípios administrativos, explorando a exposição de motivos da emenda em análise, bem como a compatibilidade da inserção principiológica com o texto da Constituição Federal. Esse estudo foca nos aspectos interpretativos do princípio da eficiência, com enfoque na sua compatibilidade com o regime jurídico de direito público. A pesquisa confirma que, passados mais de 20 anos desde a sua inserção no texto constitucional, o princípio da eficiência não alcançou a efetividade pretendida, sendo necessário abandonar a ideia ilusória de adoção de uma administração pública gerencial. Adotou-se metodologicamente a análise sistemática da literatura, sendo esse método eficaz e suficiente para abrir espaço para novas abordagens sobre o tema.

Palavras-chave: Administração Pública; Eficiência administrativa; Legitimidade; Interesse público.

ABSTRACT: This article aims to analyze the principle of efficiency within the scope of Brazilian Public Administration, included, by Constitutional Amendment nº 19, of 1998, in article 37 of the Federal Constitution of 1988, aiming to verify the reasons for the difficulties in the practical applicability of this principle in routine administrative. To this end, the investigation will verify the determining reasons for the inclusion of efficiency among administrative principles, exploring the explanation of reasons for the amendment under analysis, as well as the compatibility of the principle insertion with the text of the Federal Constitution. This study focuses on the interpretative aspects of the principle of efficiency, focusing on its compatibility with the legal regime of public law. The research confirms that, more than 20 years after its inclusion in the constitutional text, the principle of efficiency has not achieved the intended effectiveness, making it necessary to abandon the illusory idea of adopting a managerial public administration. A systematic analysis of the literature was methodologically adopted, which is an effective and sufficient method to open up space for new approaches to the topic.

Keywords: Public Administration; Administrative efficiency; Legitimacy; Public Interest.

¹ Graduada em direito pela Universidade Federal da Paraíba. Especialista em Compliance e Integridade Corporativa pela PUC-Minas. Especialista em Funções Institucionais da Advocacia-Geral da União pela Escola da Advocacia-Geral da União. E-mail: ana.luiza.rs@outlook.com.

INTRODUÇÃO

O trabalho adiante apresentado tem como objetivo analisar o princípio da eficiência aplicável à Administração Pública brasileira, verificando os limites conceituais a que está submetido, bem assim a sua interpretação diante da sua inclusão no texto constitucional.

Primeiramente, busca-se traçar o contexto histórico em que se insere a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, responsável pela inclusão do princípio da eficiência no rol do artigo 37 da Constituição Federal. Verifica-se, notadamente, a exposição de motivos que apresenta a reforma, bem assim as alterações propostas e as suas aplicabilidades no âmbito do aparato estatal.

Após, especificamente relativo ao princípio da eficiência administrativa, propõe-se afastá-lo da vontade do legislador reformador, incluindo-o no texto constitucional e integrando-o aos demais princípios e regras que o circundam. Tem-se a intenção de compreendê-lo diante da unicidade que reveste a Carta Magna.

Diante desse norte interpretativo, parte-se para uma abordagem do princípio da eficiência no contexto do regime jurídico de direito público, adequando-o aos ideais democráticos que regem o Estado brasileiro, com vistas a, traçando uma moldura constitucional, permitir a sua plena efetividade.

Para tanto, propõe-se a uma revisão sistemática da literatura, analisando, sucessivamente, a intenção legislativa relativa à inclusão da eficiência administrativa no texto constitucional, por meio da observação da exposição de motivos da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Em seguida, partindo dos pensamentos de Gadamer e da noção de unicidade da Constituição, intenta-se examinar o conceito de eficiência junto aos demais princípios que norteiam a atividade da Administração Pública, adequando a norma à realidade social.

Por fim, conclui-se pela necessidade de abandonar a noção de administração pública gerencial proposta pelo constituinte reformador, com vistas a proporcionar maior efetividade ao princípio da eficiência administrativa, entendendo-o como parte integrante do regime jurídico de direito público.

A REFORMA ADMINISTRATIVA NA EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL Nº 19 DE 1998

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998², teve a finalidade de modificar princípios e normas aplicáveis à Administração Pública, com a intenção de superar a crise vivenciada pelo Estado brasileiro. Entendia-se que, por meio das mudanças propostas, haveria a reestruturação do Estado, alterando a sua forma de atuação para melhorar a capacidade de gestão e de implementação de políticas públicas³.

Algumas das novidades inseridas no texto constitucional são conhecidas na atualidade como sendo instrumentos de grande valor, é o caso, por exemplo, do artigo 37, §3º, *caput* e incisos, da CF/88⁴, que prevê a edição de lei disciplinando as formas de participação dos usuários de serviços públicos, seja da administração pública direta ou indireta. Esta norma deu origem a Lei nº 13.460, de 2017⁵, que regulamentou a instalação de ouvidorias, bem assim a criação do Conselho dos Usuários e de outros mecanismos de controle direto da população sobre a prestação de serviços públicos.

Por outro lado, a reforma administrativa incluiu, no rol de princípios aplicáveis à Administração Pública, a eficiência, importando este conceito da estrutura das pessoas jurídicas de direito privado. Tratou-se de esforço em introduzir noções de administração gerencial ao modelo adotado pela Administração Pública brasileira⁶.

A ideia principal era de que o regime jurídico de direito público, dada a sua intensa procedimentalização, não era capaz de, por si só, garantir a geração do máximo de benefícios com os recursos disponíveis. Partia-se da ideia de que a mera inclusão do princípio no texto constitucional seria suficiente para justificar a edição de normas, em sentido amplo, que levassem a desformalização da atuação da Administração Pública, abandonando a dita “burocracia” típica do aparato estatal⁷.

² BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em 22 de jan. de 2019.

³ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 1998.** Exposição de motivos interministerial nº 49 de 18 de agosto de 1995. Publicado em Diário do Congresso Nacional, Seção 1, 18 ago. 1995, p. 18852. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaoodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 05 jun. de 2024.

⁴ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 1998.** Exposição de motivos interministerial nº 49 de 18 de agosto de 1995. Publicado em Diário do Congresso Nacional, Seção 1, 18 ago. 1995, p. 18852. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaoodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 05 jun. de 2024.

⁵ BRASIL. **Lei nº 13.460 de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 05 jun. de 2024.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 36.

⁷ GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** São Paulo: Dialética, 2002. p. 16.

Embora esta fosse a intenção, pouco se viu de avanços, desde a edição da referida emenda constitucional, no que concerne a adoção de uma estrutura gerencial na Administração Pública brasileira.

A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA OBSERVADA DIANTE DO PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA CONSTITUIÇÃO

A Constituição obedece ao princípio da unidade, de modo que o seu texto deve ser entendido como um todo indivisível e harmônico, não se admitindo que uma norma constitucional seja contraditória em relação à outra. Diante desta perspectiva, a inclusão de novo princípio, como é o caso da eficiência administrativa, demanda a sua adequação conceitual ao todo principiológico já normatizado na Constituição. Não seria, portanto, possível entender a eficiência desvinculada da obediência à legalidade, segurança jurídica, aos princípios orçamentários e, principalmente, à dignidade da pessoa humana. Perde-se, assim, a essência da intenção legislativa exposta nos motivos determinantes da edição da emenda constitucional em análise.

Certo é que não poderia ser outra a consequência, Gadamer, filósofo alemão, que estudou a moderna hermenêutica constitucional, em seu livro “Verdade e método”⁸, explicou que a “vontade do legislador” é um mito constitucional. Ele explica que, se essa busca fosse possível, não estaríamos diante de uma intenção singular, mas sim perante a vontade de várias pessoas que contribuíram para a edição da norma. Indo mais além, Gadamer explica que, com a publicação da lei, o seu significado se objetiva, deixando ser dependente da vontade dos agentes que a elaboraram.

Foi exatamente este o processo pelo qual passou o princípio da eficiência administrativa entre a sua formulação, quando da edição da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e a sua aplicabilidade, a partir da publicação da referida alteração à Constituição. Ao integrar o texto constitucional, a eficiência perde a característica de vetor do gerencialismo, assumindo efetivo instrumento jurídico a ser aplicado à Administração Pública⁹. Gabardo diz que:

Ainda que a reação congregue um discurso considerado utópico, seu caráter simbólico certamente denotará efeitos sionormativos, de um lado, e jurídicos, de outro, contra a alteração de racionalidade, que sob o manto da modernização, impõe um claro retrocesso, seja ao nível das mentalidades, seja ao nível das instituições. Quem sabe

⁸ GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método**. Tradução de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997, p. 400.

⁹ GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 17.

assim seja possível aplacar a descrença de alguns autores com relação à aplicação prática do princípio constitucional da eficiência, que, de acordo com José Carlos Abraão, consiste em um “verdadeiro truísmo”, disposto constitucionalmente com fins exclusivamente retóricos.

A descrença apontada por Gabardo é bem retratada em trecho do livro do renomado doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, em que diz que o conceito “é juridicamente tão fluído e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37”¹⁰. É que “eficiência” inclui-se naquilo que se denominou de “conceito jurídico indeterminado”, não havendo, no ordenamento jurídico, clara definição sobre os seus limites e sua aplicabilidade, tarefa esta que foi deixada à doutrina e à jurisprudência.

Por outro lado, convém abordar que a indeterminação de um conceito jurídico não pode ser utilizada como argumento válido para retirar a eficácia da norma, a ponto de transformá-la em texto morto.

A compreensão da mutabilidade deste conceito é essencial para entender a objetivação da norma a partir da sua publicação. É que, sendo um princípio de conceito indeterminado, a eficiência pode e deve ter elasticidade conceitual capaz de adequar-se ao Estado Democrático de Direito e à realidade social.

O PERIGO DA BUSCA DESAPODERADA PELA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Um dos motivos determinantes para a inclusão da eficiência entre os princípios aplicáveis à Administração Pública foi a busca pela superação do modelo burocrático que, entendido de forma rasa, levava à noção de que o aparato estatal estava revestido de exacerbada formalidade. Buscava-se, assim, implantar o que se chamou de “Administração gerencial”, com vistas a agilizar e simplificar os procedimentos administrativos.

Não se levou em consideração, no entanto, que uma mudança drástica no aparelho administrativo do Estado exigiria alterações profundas em todo o sistema constitucional e infraconstitucional que regulava a matéria. Remodelação esta que não se adequaria ao modelo de Estado adotado no Brasil.

O modelo de Administração Pública brasileiro exige a atenção à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, a busca pelo interesse público e, notadamente, a atenção à dignidade da pessoa humana. O sistema burocrático, por sua vez, entendido pela sua

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 92.

forte procedimentalização, se coloca como instrumento apto a promover a segurança das relações entre o Estado e o particular¹¹, sendo por fim mecanismo democrático de importante valor para a sociedade.

A tentativa de inserção do pensamento administrativo privado no âmbito público não se mostrou eficaz, por incompatibilidade lógica-jurídica dos dois espaços. Jessé Torres Pereira diz que¹²:

Na empresa privada, a eficiência é instrumento para a perseguição do lucro, o que é legítimo. Na Administração, a axiologia é outra. O lucro não é valor justificador das funções públicas. Cabe ao Estado promover o bem comum, a dignidade da pessoa humana, a paz social, o que já se deduz do Preâmbulo da Constituição de 1988.

Não há como transformar a Administração Pública de um Estado Democrático de Direito em uma empresa privada, atenta a valores individuais e puramente econômicos.

Neste sentido, convém afastar os conceitos de eficiência no âmbito privado da eficiência trazida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, com vistas a garantir que esta última se insira no texto constitucional, abrindo espaço para uma interpretação una e concisa com os fundamentos da Administração Pública do Estado brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar brevemente as possibilidades interpretativas do princípio da eficiência administrativa a partir de sua inclusão no texto constitucional, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Atentou-se para a intenção legislativa do constituinte reformador ao promover a referida alteração do texto constitucional, no entanto, partiu-se da noção de unicidade da Constituição, utilizando os ensinamentos hermenêuticos de Gadamer, para verificar a objetivação que ocorre com a publicação da norma, afastando-a das amarras ao pensamento do legislador.

Com isso, a eficiência administrativa, enquanto conceito jurídico indeterminado e princípio aplicável à Administração Pública dotado de plena eficácia, deve ser entendido em consonância com os demais princípios constitucionais, bem assim adequar-se à realidade social. Desta forma, não é possível entender a eficiência, neste contexto, com o mesmo teor conceitual daquela aplicável ao âmbito privado.

¹¹ GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 38.

¹² PEREIRA, Jessé Torres Junior. **Da reforma administrativa constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 44.

Diante do exposto, denota-se a necessidade de afastamento da eficiência administrativa da noção de Administração Pública gerencial, incluindo-a como norte organizador do sistema procedimental a que se submete o aparato estatal, porquanto se trata de instrumento ideal do regime democrático ao qual se submete o Estado brasileiro, sendo fator essencial da garantia da segurança relacional entre a Administração Pública e a população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em 22 de jan. de 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 1998.** Exposição de motivos interministerial nº 49 de 18 de agosto de 1995. Publicado em Diário do Congresso Nacional, Seção 1, 18 ago. 1995, p. 18852. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 05 jun. de 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.460 de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 05 jun. de 2024.

CARVALHO, José dos Santos Filho. **Manual de Direito Administrativo.** 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa.** São Paulo: Dialética, 2002.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método.** Tradução de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 92.

PEREIRA, Jessé Torres Junior. **Da reforma administrativa constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 44.