

EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E DIGNIDADE DO CIDADÃO

ADMINISTRATIVE EFFICIENCY AND DIGNITY OF CITIZEN

Raquel Cavalcanti Ramos Machado

Doutora em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo – USP

Mestra em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC

Professora Adjunta do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da UFC

Membro do Instituto Cearense de Estudos Tributários – ICET

Resumo: O presente trabalho procura repensar o princípio da eficiência na doutrina do Direito Brasileiro. Considera as peculiaridades da sociedade brasileira em um cenário de atuação global e a importância da concretização de referido princípio para viabilizar o bem-estar do administrado, enquanto ser inserido num ambiente em que os meios empregados e os fins alcançados pela Administração geram legitimidade estatal, quando satisfazem, são compreendidos e, assim, assimilados pelos cidadãos. Para tanto, faz-se análise conceitual do princípio, procurando entendê-lo como relacionado à dignidade humana. Intenta-se ainda, no conceito, conciliar meios utilizados e resultados obtidos pela Administração, buscando-se também ponderar mais especificamente sobre como a ineficiência administrativa pode levar o tempo a agir em desfavor do cidadão, sobretudo caso se valorize o adiamento do adimplemento de obrigações financeiras estatais e a demora no trâmite de procedimentos e processos administrativos como indispensáveis à sustentabilidade da máquina estatal, como pretende a Fazenda Pública em muitos de seus discursos. Procura-se ainda refletir sobre a importância da clareza como eficiência no texto normativo e na atuação administrativa, a fim de que os atos praticados tanto pela Administração, como pelo administrado em atendimento às exigências por ela formuladas, possam ser mais ágeis, não se dissipando energia desnecessária em complexidades sistêmicas e textuais.

Palavras-chaves: princípio da eficiência; dignidade humana; clareza.

Abstract. This paper aims to rethink principle of efficiency, as it is understood by Brazilian Legal Scholars. The peculiarities of Brazilian society in a global scenario and the importance of that principle's observance in order to enable the welfare of citizens are considered, especially because Public Administration's means and ends promote State's legitimacy only if they are understood, and, in this way, assimilated by citizens. Therefore, a conceptual analysis of the principle is done, seeking to understand it as related to human dignity. When analyzing the concept of efficiency, a combination of resources or means used and results or ends obtained by the Administration is also tried, in order to seek a more specific exam of how Administration inefficiency can conduct Time to act to the detriment of the citizen, especially if it enhances the postponement of the payment of State's obligations and the delay in administrative procedures considered essential to the sustainability of Public Administration, as sometimes intended by authorities who act in its name. Seeks also to reflect on the importance of clarity and transparency in normative texts and administrative actions, so acts committed by Public Administration, and by citizens in compliance with its requirements, can be more agile, not dissipating unnecessary power in textual and systemic complexities.

Keywords: principle of efficiency; human dignity; clarity.

Introdução

É comum, na doutrina do Direito Administrativo, a invocação do princípio da supremacia do interesse público como fundamento do regime jurídico administrativo, assim como é assente a noção de que as prerrogativas da Administração Pública são poderes

essenciais para que esta possa desempenhar o bem comum. Ou seja, acolhe-se a idéia de que se à Administração for dado um poder a mais, este será retribuído à sociedade em forma de maior realização do interesse público, como se houvesse uma relação de causa e efeito entre atribuição de poder e promoção do bem comum. Dar-se-ia, primeiramente, uma prerrogativa à Administração, e esta então inevitavelmente retribuiria em forma de benefícios à sociedade. Trata-se de uma visão garantística do Direito Administrativo, difundida desde o nascedouro da Disciplina, que merece maior reflexão¹. Talvez nesse contexto, o princípio da eficiência administrativa tenha sido entendido como um princípio que tem por finalidade equipar e financiar melhor as atividades da Administração², para que então esta possa retribuir e desenvolver suas atividades com agilidade e qualidade em prol dos administrados, alcançando eficácia nos resultados.

Na relação tributária, por exemplo, espécie do gênero relação administrativa, o princípio da eficiência geralmente é invocado para se adotarem técnicas de arrecadação que simplificam a atividade do Fisco, ainda que impliquem generalizações injustas para o contribuinte, como é o caso das chamadas “pautas fiscais” ou de regimes como o da substituição tributária “para frente”. Por outro lado, o princípio não é invocado na mesma intensidade quando se prestam serviços públicos, nem quando o Estado é obrigado a restituir quantia que indevidamente cobrou do cidadão. Há relativa eficiência na arrecadação de recursos financeiros e em todo seu procedimento, mas não no gasto público.

Em lógica semelhante, recentemente, devido às contratações para obras da Copa do Mundo de Futebol e das Olimpíadas, sob a invocação da eficiência, a legislação referente ao procedimento licitatório foi flexibilizada, com a instituição do chamado Regime Diferenciado de Contratação (RDC), pela Lei 12.462/11. Não obstante, não houve igual invocação da eficiência para realizar a fiscalização da execução dos contratos respectivos, levando a atrasos e a descumprimentos de metas³.

¹ Como observa Gustavo Binebojm, as categorias peculiares do Direito Administrativo, tais como supremacia do interesse público e prerrogativas da Administração, representaram “antes uma forma de reprodução e sobrevivência das práticas administrativas do Antigo Regime do que sua superação.” Alerta ainda na mesma passagem para “erro histórico e reprodução acrítica de um discurso de embotamento da realidade repetido por sucessivas gerações.” (BINEBOJM, 2006, p. 11)

² Tanto que, de acordo com o próprio texto constitucional, a Administração tributária tem prioridade sobre as demais, seja no que diz respeito à atuação (CF/88, art. 37, XVIII), quanto no que se relaciona a destinação de recursos, entendidos como prioritários (CF, 88, art. 37, XXII).

³ De vinte obras contratadas pelo RDC, apenas quatro foram concluídas a tempo, de acordo com levantamento realizado pelo Sindicato da Arquitetura e da Engenharia e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, nas outras 16, houve atraso e sobrepreço (LEI, 2014, *online*).

Ou seja, ao apelo do princípio da eficiência, a Administração tem buscado implementar mecanismos que facilitam suas próprias atividades, sem que essa facilitação seja acompanhada pela melhora na prestação de serviços públicos, ou na diminuição da burocracia.

Não se tem, na verdade, demandado um desdobramento mais prático e intenso do princípio da eficiência em benefício dos cidadãos, como, por exemplo, a exigência de julgamentos administrativos mais céleres sob pena de preclusão contra a Administração, ou a maior clareza na legislação e na atuação administrativa, como condição para que se possa exigir do administrado a realização de determinadas condutas.

Além disso, apesar de o cidadão pagar, por meio de tributos, para receber serviços públicos, não é visto como um cliente da Administração Pública, no melhor sentido da palavra, ou seja, merecedor de tratamento atencioso, porque é tomador de serviços dos mais diversos gêneros. Enquanto nas relações de Direito Privado há marcante busca da proteção do consumidor, no Direito Administrativo parece estar ainda presente uma rudeza, um autoritarismo que o desumaniza, o que, aliás, dá-se mesmo diante das noções introduzidas pela teoria da Administração Gerencial. É como se os valores sociais fossem absorvidos com mais rapidez pelo Direito Privado do que pelo Direito Público, fazendo perceber com mais nitidez a verdade da frase de Paulo Bonavides, para quem “o Direito Público possui força elaborativa e fixação técnica incomparavelmente mais lenta e penosa que o Direito Privado.” (BONAVIDES, 1999, p. 83)

Não se pode ignorar que a doutrina administrativa brasileira tem em seu embrião forte origem européia, tendo sido mais recentemente influenciada pela norte americana. Nessas sociedades colhidas como “paradigma”, os serviços públicos têm qualidade, sobretudo nas áreas de manutenção de infraestrutura, transporte, segurança, educação, com a conclusão relativamente célere de projetos iniciados. Há, nesse cenário, um bem-estar em ser cidadão, ou pelo menos um mal-estar menor do que o existente aqui. Por isso, em referidos países, a doutrina talvez não precise enfrentar, na mesma intensidade como no Brasil, problemas a serem resolvidos, ou, no mínimo, considerados pelo Direito Administrativo, como a realidade do patrimonialismo, da confusão entre o patrimônio do ente público e o de quem o gerencia, da “persistente desconfiança em relação à iniciativa privada” (BARROSO, 2014, *online*) e ao cidadão, da falta de participação deste no exercício de seus direitos. É certo que medidas normativas foram tomadas para combater vícios como a corrupção e o patrimonialismo que impedem, direta ou indiretamente, a concretização da eficiência, como é exemplo a Lei n.º

8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, mas o problema é visto como algo a parte, e não no todo da eficiência administrativa, na relação holística do cidadão com o Estado.

Importa perceber que a falta de eficiência da Administração Pública, mais do que uma questão política, financeira e administrativa, fere, em seu íntimo, a dignidade humana, tanto pelo mal-estar social, como pela indignação pessoal causada diante do encarceramento em burocracias que impedem a realização de ideias e de direitos, apesar da aparente liberdade, ante o não aprisionamento físico.

Partindo dessas premissas, o presente trabalho procura analisar, no primeiro tópico, até que ponto o princípio da eficiência pode ser considerado um direito fundamental, ou como norma que decorre diretamente de um direito fundamental (à boa Administração, conforme FREITAS, 2013, p. 20), indispensável, portanto, à dignidade humana, enfrentando, ao mesmo tempo, eventual banalização da invocação da dignidade humana na análise das mais diversas questões jurídicas. Busca ainda, no estudo do conteúdo conceitual do princípio, acolher as lições trazidas pela doutrina da Administração Gerencial, refletindo já sobre as críticas formuladas à ideia de cidadão enquanto cliente. Nos tópicos seguintes, procura alcançar desdobramentos práticos, meditando sobre o tempo nos procedimentos e julgamentos administrativos, e ainda na reparação de danos causados pela Administração, assim como busca refletir sobre a clareza da atuação e da legislação administrativas como decorrente do princípio da eficiência.

1. Dignidade do administrado, tropicalismo e repensar sobre o princípio da eficiência

A literatura, além de enriquecer o espírito através da noção da estética na escrita e do estilo na expressão de ideias, viabiliza a compreensão da alma humana retratada nos inúmeros personagens. Gabriel Garcia Marquez, com habilidade literária e sensibilidade espiritual, consegue, em Cem Anos de Solidão, transmitir lição de Direito Constitucional e de Direito Administrativo que talvez devesse ser estudada nos bancos das Faculdades de Direito. Para o presente estudo, uma passagem especificamente é bastante ilustrativa. Aureliano Segundo e Gerineldo Márquez são personagens que passam anos lutando em dolorosa e sangrenta guerra. Considerados oficialmente heróis ao fim do conflito, é-lhes assegurado o direito a receber pensão do governo. Apesar do reconhecimento do direito, o mesmo não se torna eficaz e os

personagens precisam pleitear à Administração que o concretize. Nesse contexto, Gabriel García Márquez escreve:

Em certo momento, o Coronel Gerineldo Márquez tinha sido na verdade o único que poderia movimentar de sua cadeira de balanço de paraplégico, os mofados fios da rebelião. Depois do armistício de Neerlândia, enquanto o Coronel Aureliano Buendía se refugiava no exílio dos seus peixinhos de ouro, ele manteve contato com os oficiais rebeldes que lhe haviam sido fieis até a derrota. Fez com eles a guerra triste da humilhação cotidiana, das súplicas e dos memorandos, do volte amanhã, do está quase, do estamos estudando seu caso com a devida atenção; a guerra perdida sem salvação contra os mui atenciosos e leais servidores que deveriam assinar e não assinaram nunca as pensões vitalícias. A outra guerra, a sangrenta de vinte anos não lhes causara tantos estragos quanto a guerra corrosiva do eterno adiamento. (MÁRQUEZ, 2003, p. 244).

Algumas expressões fortes usadas no texto como “humilhação cotidiana”, “guerra perdida”, “eterno adiamento” revelam a grave violação à integridade psíquica do ser humano causada pela demora na entrega de um direito que se sabe ter, ainda mais quando tal ato é praticado por parte de quem se esperava justamente proteção e apoio. Assemelha-se ao desamparo da família, mas com proporções sociais mais graves. Além disso, o ser humano é capaz de se recompor de perdas pontuais, como representa, no caso, a guerra, mas o massacre cotidiano mina suas forças, como uma espécie de tortura emocional.

Num Estado que, em decorrência do poder de polícia, muitos atos particulares somente podem ser praticados com a manifestação positiva da Administração Pública, num Estado, igualmente, em que, pela sua estrutura jurídica e política, muitos direitos somente podem ser reconhecidos e concretizados através de suas instituições, o funcionamento lento e ineficiente da máquina administrativa viola a dignidade humana, na medida em que o indivíduo paralisa sonhos e atividades aprisionado no emaranhado burocrático. Chega a ser curiosa a forma como as Administrações dos diversos entes federados procuram estimular o crescimento econômico com desonerações tributárias, mas ignoram que o entrave burocrático é talvez o maior desestímulo à economia. Entre o sonhar e o realizar, o árduo caminho a ser trilhado pelo indivíduo pode levá-lo simplesmente a desistir de iniciar um negócio, e a aplicar seu dinheiro no mercado financeiro ou em atividade empresarial no exterior, por exemplo, o que pode ser prejudicial à geração de emprego e renda no Brasil. Dos atos da vida cotidiana à realização de empreendimentos econômicos vultosos, a ineficiência administrativa pode macular a crença e a energia humana, levando os cidadãos a suspeitarem do próprio Estado.

É certo que, nos últimos tempos, tem-se invocado os direitos fundamentais e a dignidade humana nos mais diversos discursos, levando a sua banalização, e talvez pareça um

tanto forçado querer considerar como direito fundamental princípio incluído cronologicamente por último no texto constitucional como princípio explícito a ser seguido pela Administração, como é a eficiência. Entretanto, o fato de ter sido incluída recentemente, de forma explícita, não significa que antes a Administração pudesse licitamente ser ineficiente. Houve, como no caso da duração razoável do processo, mera explicitação, a rigor desnecessária. Por outro lado, é preciso ponderar que é da qualidade da atuação administrativa que se torna viável não só o exercício de direitos sociais, mas inclusive os direitos de liberdade, direitos fundamentais por excelência. A ineficiência administrativa impede, por exemplo, que o administrado possa concretizar seu direito à livre iniciativa. Para tanto, basta que a Administração demore demasiadamente a expedir licença cujos requisitos são preenchidos pelo particular.

Sendo a psique o elemento que mais difere o humano dos demais animais, não se pode considerar concretizada a dignidade humana, caso a este seja assegurada liberdade física, mas lhe seja retirada a mobilidade para realizar sonhos e direitos. Juarez Freitas, invocando o art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais de Nice, entende o direito à boa administração pública como “direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.” (FREITAS, 2009) A propósito, segundo o art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, que declara o direito fundamental à boa administração, “todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.”

Se em países social e economicamente desenvolvidos, a declaração do direito fundamental à boa administração, e inevitavelmente à eficiência, fez-se necessária, como se percebe do art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, em países como o Brasil sua consagração é ainda mais importante, não podendo a doutrina fugir da tentativa de sua conceituação por dificuldade semântica.

Apesar de não referir a boa administração e a eficiência como direitos fundamentais, o art. 2º da Lei nº 9.784/99 assegura, com outras palavras, direito semelhante ao consagrado no art. 41 da Carta de Nice, mas sua eficácia social é muito branda. E o é pela diferença de realidade fática em que texto legal semelhante é aplicado. Importa, a propósito, acolher a lição de Friedrich Müller (MÜLLER, 2008) de que a norma é o produto do programa da norma e do âmbito da norma, sendo este, com o contexto fático respectivo, essencial à sua construção.

Levar em consideração essas diferenças fáticas, culturais e sociais, e exigir mais da Administração, no lugar de exigir do cidadão, talvez seja o único caminho viável para se alcançar a eficiência administrativa. No Direito Constitucional, através da doutrina do Novo Constitucionalismo Latino-americano (VICIANO PASTOR; MARTINEZ DAUMAU, 2010, *online*), tem-se buscado fazer reflexões jurídicas autônomas exatamente considerando as peculiaridades dos continentes em que as Cartas políticas foram promulgadas. Independentemente do mérito da doutrina desenvolvida e de possíveis críticas de que seja merecedora, não se pode deixar de louvá-la pela atenção à realidade a que os textos normativos se aplicam.

Trazendo para o presente debate essa reflexão sobre a importância das peculiaridades locais na construção do Direito, deve-se ponderar que há, de forma inegável, em decorrência ainda do modelo de colonização, uma ingerência maior da Administração na vida do cidadão, com um agir lento, e exigências excessivas e desnecessárias que atravancam a liberdade, não propriamente para adequá-la a seu correto exercício, mas para impedir desnecessariamente sua fluência.

Num mundo globalizado, em que o desempenho das pessoas é medido em parâmetro mundial, o desempenho defasado da Administração Pública brasileira torna ainda mais grave a violação ao direito fundamental à administração eficiente. Em 2013, de acordo com o Banco Mundial, apesar de ter subido duas posições, o Brasil foi considerado o 116º país mais burocrático de uma lista de 189 países (LORES, 2013, *online*). Na América, o Brasil ficou atrás apenas do Suriname, da Bolívia e da Venezuela. A burocracia, medida sobretudo para avaliar a documentação e o tempo necessários para a abertura de negócios, agrava-se com o início de processos administrativos, e a atuação da Administração torna-se ainda mais lenta quando se trata da reparação de direitos violados. Ainda segundo estudo realizado por David J. Gould e José A. Amaro-Reyes, David J. e publicado pela imprensa do Banco Mundial, a corrupção é notadamente mais marcante nos países em desenvolvimento e uma das formas de combatê-la seria através da simplificação dos procedimentos administrativos. Afinal, com a criação de dificuldades burocráticas, surgem as cobranças de vantagens destinadas a superá-las, dando azo à expressão popular “criar dificuldade para vender facilidade”. (AMARO-REYES; GOULD, 1983, p. 35)

Apesar de alguns doutrinadores, como Celso Antônio Bandeira de Mello, entenderem que o princípio da eficiência “é tão dificilmente fluído e de tão difícil controle ao lume do Direito que mais parece um adorno agregado ao art. 37” (MELLO, 2007, p. 118), na verdade,

em termos de concretização de direitos do cidadão, talvez esse seja o princípio mais importante a ser seguido pela Administração, não apenas quanto à adequação dos meios empregados, mas também quanto à apresentação de resultados positivos para a sociedade. A Administração deve não apenas tentar ser eficiente, mas deve sê-lo na maior medida possível, com desdobramentos quanto à finalização de atos administrativos iniciados, em tempo hábil, com a aplicação de sanção aos servidores responsáveis caso isto não aconteça, e através de maior clareza e simplificação da legislação administrativa, possibilitando que os administrados entendam como agir de acordo com as exigências normativas e, assim, possam também controlar mais facilmente a Administração, caso esta aja invalidamente.

Ainda que o princípio fosse de difícil determinação e sua aplicação de difícil controle, sua consagração teria como mérito avivar a necessidade de desenvolvê-lo. Além disso, por mais difícil que possa parecer sua conceituação, é possível identificar atuações administrativas que fogem da zona cinzenta de sua compreensão. Não se deve, diante de eventual dificuldade na definição dos contornos de um conceito, deitá-lo fora inteiramente, pois existirão sempre aquelas situações claramente situadas dentro ou fora de tais limites, por mais indeterminados que eles sejam. É o caso, por exemplo, da temperatura de 50.º centígrados, que será tida por muito quente por todos os integrantes de uma sala, ainda que estes possam divergir quanto à questão de saber se “agradável” seria 21.º ou 24.º (SEN, 2009, p. 104). O Supremo Tribunal Federal já decidiu assim, diante do conceito de “segurança nacional”, o qual, ainda que indeterminado, seguramente não abrange realidades como “batom de mulher e locação comercial” (BRASIL, 2003).

Como relembra José dos Santos Carvalho Filho, no projeto da Emenda 19, o princípio era denominado “qualidade do serviço público prestado” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 29), mas, é acertada a posição do doutrinador, ao ponderar que a eficiência “não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade” (*ibid*, p. 30), devendo ser observado também “em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a ela vinculadas”, e ainda que o princípio da duração razoável do processo administrativo “tem por conteúdo o princípio da eficiência” (*Idem, ibidem*), estampando reação com a insatisfação da sociedade pela excessiva demora dos processos, e “irritante lentidão”.

Assim como outros doutrinadores (AMARAL, 2002; CHIAVENATO, 1993), José dos Santos diferencia, porém, eficiência, enquanto “modo pela qual se processa o desempenho a

atividade administrativa”, de efetividade “voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas.” (*Ibid*, p. 31)

Juarez Freitas (FREITAS, 2013, p. 110) também considera separadamente os princípios da eficiência, economicidade e eficácia, mas os examina conjunto. Apesar de referir a necessidade do emprego, em tempo hábil, dos meios apropriados e eficientes, assimila a eficiência como estando sim relacionada ao dever da Administração de cumprir bem suas tarefas. E aponta a eficácia como sendo o dever de obter “resultados harmônicos com os objetivos, prioridades e metas constitucionais.” (*Ibid.*) A conceituação de Juarez Freitas talvez se adéque mais à relação de meio e fim, quanto ao princípio da eficiência, e os resultados a serem alcançados pela eficácia.

Seja como for, a contraposição entre eficiência e eficácia não pode implicar que, ao se examinar a eficiência, considerem-se apenas os meios e ao se examinar a eficácia apenas os fins ou resultados. A eficiência envolve meios para um fim de qualidade – o dever da Administração de cumprir bem suas tarefas - e não para o um fim qualquer; já o resultado a que se associa à eficácia diz respeito não à eficácia de cada ato específico, mas ao atendimento de “objetivos, prioridades e metas constitucionais”. Se há tentativa de otimização dos meios, mas esta mesma otimização não é alcançada através de resultados práticos que beneficiem os administrados num tempo hábil, não há eficiência. A eficiência existe como forma de se analisar o rendimento de uma atividade, diante de determinado esforço, e rendimento está relacionado a resultado. Como a própria palavra “meio” está a indicar, para analisar sua adequação, inevitavelmente, faz-se indispensável, ainda que indiretamente, perquirir em torno do “fim”.

Apesar de a significação leiga ou vernacular das palavras nem sempre coincidir com a jurídica, o hermenêuta dela deve se aproveitar sempre que possível, ainda mais quando se trate de norma relacionada a assunto voltado não para técnicos, mas para todo e qualquer cidadão, como é o caso do Direito Administrativo e do Direito Constitucional. Nos dicionários, eficiência está relacionada, em várias de suas significações, a rendimento e bons resultados, ou à forma “ótima” de se alcançar um fim. De acordo com o dicionário Houaiss, eficiência é “poder, capacidade de uma causa produzir um efeito real”, é também “produtividade econômica e rendimento” ou “trabalho ou atuação realizados com pouco ou nenhum esforço perdido”, e ainda “qualidade ou característica de quem ou do que, num nível operacional ou de gestão, cumpre as suas obrigações e funções quanto a normas e padrões” (HOUAISS; VILLAR, 2001, p. 1102). De acordo com o dicionário Aulete, por sua vez,

eficiência é “ação, força ou capacidade de produzir bem o efeito desejado ou realizar bem tarefas.” (AULETE, 2014, *online*)

Assim, se por um lado deve ser levada em conta reflexão de que “cumprir não usar, como vulgarmente se faz, eficiência e eficácia como expressões sinônimas” (CARVALHO, 2008, p. 187), com a preocupação de que a busca de resultados justifique o emprego de qualquer meio, por outro lado não é possível considerar meios empregados eficientemente pela Administração sem pensar em seus fins, pois isso pode levar ao emprego de meios sem utilidade, ou desnecessários. Se por eficiência se entende a “capacidade de produzir o efeito desejado” (ACADEMIA, 2001, p. 1334), é impossível avaliar se um objeto é eficiente, sem se ter em mente a finalidade para que esse objeto se presta, ou o efeito que por meio dele se deseja produzir. Para aferir a eficiência de um condicionador de ar, de um aquecedor e de uma caixa de som, é preciso saber que a finalidade do primeiro é resfriar ambientes, a do segundo é aquecê-los, ambos com o menor ruído possível, e a do terceiro, ao revés, é sonorizá-los.

O receio de que os fins possam justificar quaisquer meios, caso aqueles sejam também incorporados ao conceito de eficiência, afasta-se quando se considera que a eficiência pode sim estar ligada a resultado, mas não a qualquer resultado, e sim ao melhor, ao realizado da forma menos dispendiosa em termos materiais e temporais, e, o que traz menos lesão a direitos e garantias do cidadão, no caso da Ciência Jurídica do Direito Administrativo. Afinal, é precisamente essa a ideia traduzida pela palavra eficiência: conseguir os melhores resultados com o menor esforço ou sacrifício. Para o Direito, o fim a ser considerado é o do melhor resultado em prol do cidadão. Nesse sentido, por exemplo, tratando de eficiência em um contexto evidentemente mais amplo, John Rawls salienta a necessidade de se abandonar uma visão utilitarista da eficiência, já que esta, sozinha, não realiza a Justiça (RAWLS, 1980, p. 71), para pensá-la como valor a ser concretizado na busca pela maior igualdade de chance, que supre as “ineficiências das liberdades materiais apoiadas na distribuição desigual de talentos e aptidões” (TORRES, 2009, p. 334). Ou seja, a Administração será eficiente caso consiga, com sua atividade, atender melhor às necessidades sociais, com resultados de melhor distribuição dos bens da vida.

Ainda que não se queira aceitar a inclusão do resultado no conceito, acolhendo-se o princípio da eficiência ao lado do da eficácia como conceitualmente distintos, os dois não podem ser entendidos separadamente, na concretização do direito à boa administração, sendo certo que o cidadão tem o direito a um bom resultado da atividade administrativa, em termos de realização de direitos fundamentais individuais e sociais. É preciso ter em mente que a

conceituação não é mera atividade intelectual para diletantismo ou mesmo para a organização de uma disciplina acadêmica; trata-se da busca pela compreensão de uma realidade, a fim de servir como guia de condutas. No caso, de condutas a que a Administração Pública deve se sujeitar.

Eficiência, portanto, é o princípio através do qual, de forma clara e organizada, deve a Administração Pública alcançar o melhor resultado em suas atividades com empenho, concentração e agilidade da força de trabalho dos servidores públicos, otimização do tempo e qualidade dos meios empregados, numa relação adequada de custo-benefício, seja quanto à prestação de serviços públicos, seja quanto ao funcionamento interno da máquina administrativa que repercute na esfera de direitos dos administrados. Caso, por ineficiência, esta não consiga dar uma resposta, deve ser assegurada liberdade ao cidadão para agir, sendo obrigatório, ao mesmo tempo, a abertura de sindicância e processo administrativo para punir o eventual responsável pela demora.

Do conceito acima exposto, destacam-se dois elementos para exame mais detido: o tempo nos procedimentos e processos administrativos e a organização e clareza da atuação administrativa.

2. O tempo na Administração e o tempo na vida do cidadão: prazo para julgamento administrativo, entrega de benefícios e prescrição

As facilidades proporcionadas pela tecnologia mudaram a noção de rapidez, e o tempo torna-se um bem precioso na resolução de inúmeras questões. A atuação lenta da Administração, portanto, possui efeito cada vez mais danoso sobre o exercício de direitos e a realização de atividades pelo cidadão.

No caso da realidade brasileira, alguns dados agravam essa percepção. Realmente, diante da presunção de legitimidade dos atos administrativos (e da interpretação exagerada que se faz desse atributo), da auto-executoriedade de alguns deles, da possibilidade de penhora *online*, do protesto de créditos fiscais, das prerrogativas processuais da Fazenda Pública, da necessidade da expedição prévia de atos administrativos para a prática de alguns atos por particulares, a ingerência na vida do cidadão decorrente de uma falta de atuação justa e eficiente da Administração é intensa e de danosos efeitos retardatários imediatos.

Há ainda demora na conclusão de procedimentos administrativos, assim como lentidão no julgamento de processos administrativos e judiciais, como pagamento de dívidas

contraídas em juízo por meio de precatório, que já chegou a ter seu parcelamento admitido pelo próprio texto constitucional (ADCT, art. 78), e que, para agravar a situação, não é pago por muitas unidades da federação.

É como se o tempo pesasse de forma distinta para o administrado e para o Poder Público. Não se questiona, a propósito, a validade de uma ou de outra prerrogativa a favor da Administração, algumas das quais até podem encontrar justificativa na ordem jurídica. Com esse elenco quer-se apenas mostrar, como se disse, que o tempo parece estar a favor da Administração, que manipula os instrumentos de ingerência na vida do particular, em prejuízo do administrado.

Para deixar mais evidente a questão, basta considerar que enquanto, como se disse, a Fazenda Pública tem à sua disposição a figura da penhora *online* nas execuções fiscais, prevista nos artigos 185-A do CTN e 655-A do CPC, o particular se sujeita a receber os créditos que possui contra a Fazenda Pública por meio do precatório, nos termos do art. 100 da CF/88 e do art. 730 do CPC. Na mesma ordem de ideias, enquanto a Administração pode exigir, como condição para que o administrado possa realizar inúmeras atividades, a prévia expedição de alvará, em muitos casos não há um prazo determinado para que o expeça. Ou seja, os efeitos limitadores da ingerência da Administração na vida do particular são imediatos, levando, não raro, à impossibilidade de que este realize atividades; mas, por outro lado, quando o administrado precisa receber uma atuação positiva da Administração, os prazos são impróprios, sem sanção, e, às vezes, ainda extremamente longos, como se dá com os precatórios.

Na verdade, o tempo é um só, os minutos correm em idêntica velocidade para todos os seres humanos, e equivale ao período em que fatos se sucedem, no qual se processa a oportunidade para a realização de eventos diversos, possibilitando a percepção do pulsar da vida, através da noção de presente, passado e futuro. No caso do administrado pessoa física, o tempo digno deve levar em consideração, no máximo, aquele de uma vida adulta. No caso da pessoa jurídica, o tempo digno equivale ao necessário para realizar suas atividades. Sabe-se, porém, que muitas questões, envolvendo a Administração Pública e o particular, podem levar mais do que o tempo referido.

Em algumas situações, diante da inércia da Administração em exercer sua função, o particular é impedido de realizar suas atividades, como quando se faz necessária a concessão de alvarás. Quanto ao pagamento de indenizações em juízo, apesar de a morosidade decorrer de vários fatores (defesas excessivas apresentadas pela Fazenda Pública, demora no

juízo, demora na expedição do precatório, parcelamento deste em algumas situações...), a Administração é a maior beneficiada, considerando apenas seu interesse de manter ou aumentar o volume de recursos à sua disposição, a qualquer custo, mesmo diante da violação de direitos. Ainda que um ato ou outro decorra do Legislativo, ou do Judiciário, são impulsionados pela intenção da Fazenda Pública de adiar o pagamento.

A agressão a direitos fundamentais com o não pagamento de precatórios é tão forte que a questão está sendo debatida na Corte Interamericana de Direitos Humanos, já tendo a Corte recebido e admitido Petições, como as de número 341-01, 1050-06 e 1485-07, por concluir que a “legislação brasileira não contempla recursos judiciais efetivos e adequados para assegurar o pagamento dos precatórios devidos pelo Estado” (COSTA RICA, 2012). Em relação ao parcelamento, o Supremo Tribunal Federal reconheceu sua inconstitucionalidade, mas o pronunciamento ocorreu quando vários jurisdicionados já haviam se sujeitado a tão grave inconstitucionalidade, com desprezo ao tempo de sua vida. Ou seja, primeiro a Administração viola gravemente o direito, depois o reconhecimento de sua invalidade acontece, quando o cidadão já sofreu de forma irreversível seus efeitos (BRASIL, 2011).

Na introdução, fez-se referência à necessidade de a Administração tratar o administrado não apenas como indivíduo sujeito a seu poder, mas como cliente a ser atendido em suas expectativas, uma vez que este paga direta ou indiretamente pelos serviços que a Administração realiza. Nesse ponto, algumas ponderações adicionais devem ser feitas na tentativa de se aprimorar a compreensão que se deve ter do princípio da eficiência, de sorte a torná-la mais condizente às necessidades da sociedade atual, que já vivenciou a construção histórica da tentativa de implementação da chamada Administração Gerencial, e dispõe das críticas feitas a esse intento.

Como se sabe e foi ressaltado anteriormente, o princípio da eficiência foi explicitado no texto constitucional com a reforma da Administração, justamente com a tentativa de implementação da Administração Gerencial (MOREIRA NETO, 2005, p. 106). É comum associar esse período histórico a um possível retorno do Estado mínimo, com alertas procedentes sobre o risco de amesquinhamento de direitos sociais. Nesse contexto, também é comum, quando se relaciona o administrado à figura do cliente, considerar-se que a noção de administrado-cliente põe a relação administrativa numa equação de preço pago para dispor de determinados serviços, quando muitos devem ser prestados independentemente de qualquer quantia especificamente desembolsada, como é o caso da educação e da saúde universal a serem prestadas mesmo por quem não dispõe de recursos.

Aqui, neste trabalho, quando se relaciona o administrado ao cliente, evidentemente, não se pretende ter aludida visão reducionista, mas pelo contrário, utiliza-se a figura para tratar de *padrões mínimos de tratamento* e não de *Estado mínimo*. Tratar o administrado como cliente, no sentido de alguém que merece ser atendido em suas expectativas, é o mínimo que a Administração deve fazer.

A palavra “cliente” talvez até se desprenda de sua acepção original, mas busca-se ampliar e adequar seu sentido à necessidade social em que se discute o preço da cidadania, numa visão mais humanizadora. Todos os cidadãos indiretamente pagam por si e pelos que não podem fazê-lo, a fim de que o Estado redistribua riquezas e oportunidades, ofertando serviços burocráticos e públicos de qualidade. Afinal, vive-se uma democracia não apenas política, mas social, pelo menos no plano deôntico, cuja tentativa de implementação está a cargo sobretudo do Estado, com o eficiente e justo funcionamento da máquina administrativa.

Na prática, porém, a ineficiência da Administração em entregar o que é do administrado por direito ocorre em suas mais diversas formas de atuação, desde o exercício do poder de polícia, passando pela prestação de serviço público, e ainda, como dito, quanto à reparação de danos causados pelo próprio Estado.

É de se refletir, a propósito, se, quando a omissão se dá em relação ao exercício do poder de polícia, o particular não deveria ser liberado para agir, depois de determinado período de omissão. Assim, seria menos vítima da Administração e a ineficiência, no lugar de aprisionar mais o particular, poderia restabelecer a liberdade para realizar suas atividades. Aplicar-se-ia nesse caso raciocínio semelhante ao que justifica a homologação tácita pela Administração de atos praticados pelo cidadão, como a prevista no art. 150 do Código Tributário Nacional.

A fiscalização administrativa decorrente do poder de polícia é extremamente relevante para o correto exercício de direitos pelo particular, mas quando a Administração deixa de realizá-la e simplesmente impede o particular de exercer sua atividade, há restrição indevida à liberdade, não havendo motivo para a perpetuação da condição, deixando o administrado no limbo do término dos procedimentos e processos administrativos.

É, aliás, ilusório imaginar que, caso se reconheça essa liberdade ao particular, diante da longa omissão administrativa, e, portanto, de se sua comprovada ineficiência, haverá risco maior à sociedade. Deve-se considerar inicialmente que, em muitos casos, há fiscalização administrativa apenas em tese, sem que esta ocorra, na prática. Essa situação, aliás, é até

mesmo admitida pelos Tribunais, quando reconhecem que o particular deve pagar taxa pelo exercício do poder de polícia, mesmo nos casos em que não há efetiva fiscalização (BRASIL, 2013). Saber se uma atividade é ou não “regular”, nesse contexto, envolve apenas a questão de saber se pagou ou não as taxas correspondentes, não tendo relação necessária com o fato de ter sido efetivamente fiscalizada. Não obstante, apesar da ausência de fiscalização, em muitas situações, há um relativo funcionamento do sistema e correto exercício dos direitos, porque ao particular também interessa agir corretamente. A fiscalização, sobretudo quando potencial, é apenas um reforço ao correto exercício do direito. Para se visualizar melhor nessa reflexão, basta considerar a fiscalização de carros realizada mediante o licenciamento pelo Departamento de Trânsito. Na prática, em muitos Estados-membros, dificilmente tal fiscalização ocorre. Não obstante, a maior parte dos motoristas atende às regras de segurança, porque é do seu próprio interesse.

Em síntese, o princípio da eficiência deve ser invocado para evitar que a Administração impeça, por longo período, o exercício de direitos por parte do cidadão, sem que se manifeste expressamente. Deve ou apontar claramente um motivo que impeça o exercício, indicando ainda condutas de ajuste a serem observadas pelo administrado, para que este possa então se realinhar e se enquadrar nas exigências administrativas, ou, diante da impossibilidade de resposta, admitir que o administrado exerça livremente suas atividades. Deve ainda ser invocado para que se traga sensibilidade ao Direito, sobretudo aos julgadores, para a impotência do cidadão diante da demora da Administração, principalmente na realidade brasileira.

Ignorar essa reflexão conduz à deseducação do Estado e de suas autoridades, permitindo que tratem o cidadão administrado com descaso, em dolorosa morosidade. Quanto mais arbitrárias forem as autoridades dos demais Poderes por omissão ou ação, menos tímidos devem ser os integrantes do Poder Judiciário, sob pena de o Direito como um todo, do texto da norma à sua execução final, ser uma farsa na proteção à dignidade humana.

3. Eficiência como clareza

A clareza é subprincípio relacionado a outros princípios administrativos, tais como o da motivação, da ampla defesa, do controle, mas é igualmente importante para a eficiência administrativa, não sendo possível entender um sem pressupor o outro. Basta imaginar que para o funcionamento eficiente de um mecanismo é preciso compreender sua engrenagem e

entender como é possível fazê-lo funcionar. Para tanto, indispensável é ter acesso a uma espécie de manual. Caso se tenha por objetivo montar uma figura indicada, os brinquedos da marca Lego e congêneres, por exemplo, são muito mais eficientemente montados, quando seguidas as claras instruções que os acompanham. Por diletantismo e criatividade, simplesmente espalhar todas as peças e tentar juntá-las pode levar igualmente a sua montagem, mas de modo muito menos eficiente. Uma mesma peça talvez seja colocada e recolocada em várias outras até que se encaixe na adequada, após muito mais tempo e energia do que seria necessário.

O mesmo se dá em relação ao funcionamento da Administração Pública, sobretudo no seu relacionamento com o cidadão. Aliás, ocorre com ainda mais razão porque a Administração é integrada por órgãos e pessoas que existem para satisfazer às necessidades da sociedade, e não pode simplesmente funcionar no tempo que lhe convém, por diletantismo e criando novas figuras jurídicas a cada novo momento, mas deve atuar no tempo adequado para atender, com a maior qualidade possível, os interesses dos administrados.

A eficiência administrativa está necessariamente ligada à clareza, portanto, porque o agir administrativo não é um agir para si, mas um agir para o administrado a fim de que esse, sabendo como se comportar (até para atender a exigências validamente formuladas) possa diminuir o tempo de atuação perante a Administração, e sabendo como a Administração pode e deve se comportar possa exercer melhor seus direitos. Quanto menor a complexidade da legislação, menor tende a ser a burocracia e maior tende a ser a eficiência, porque não há perda de tempo na dedicação à compreensão de algo que já deveria ser claro de partida.

Em Direito Tributário, a propósito do estudo do Sistema Tributário, tem-se refletido sobre os princípios de legitimação (TORRES, 2006, p. 225), princípios formais que viabilizam a concretização do princípio da legitimidade, princípio material ligado à ideia de promoção da justiça e aceitação das exigências formuladas pelo Estado, e das demais normas postas. Dentre os princípios de legitimação, destaca-se o da praticidade, que engloba o da clareza e o da eficiência, além de outros mais pertinentes à matéria tributária. Apesar de apontados separadamente, os dois somente podem ser entendidos em conjunto.

Pois bem, considerando o princípio em questão, não pode a Administração impor obrigações ao particular que não estejam suficientemente claras no texto normativo, e, mais grave ainda, não pode sancioná-lo pelo descumprimento de dever não claro. É a doutrina tem apontado, por exemplo, em relação ao contumaz descumprimento, pela Administração Tributária dos diversos níveis federativos, do disposto no art. 212 do Código Tributário

Nacional, que impõe a consolidação anual e em texto único da legislação referente a cada tributo (MACHADO, 2009, p. 921). Além disso, deve a Administração ter uma conduta coerente e firme na orientação de dúvidas dos particulares, não sendo válido determinar ao administrado que percorra inúmeros órgãos para só então obter uma resposta sobre como se conduzir.

Considerações finais

Apesar de explicitamente anunciado desde a reforma administrativa realizada pela Emenda Constitucional nº 19, o princípio da eficiência ainda não se concretizou a favor do cidadão, no que diz respeito ao bom cumprimento das tarefas da Administração. Tem sido invocado, sobretudo, para permitir a flexibilização de normas que sujeitam a Administração Pública a um maior controle, ou para aumentar suas prerrogativas, assim como para aumentar o financiamento de suas atividades, sem preocupação direta com a relação entre tais pleitos e a conclusão e a melhora de serviços prestados aos administrados, tantos serviços burocráticos, quanto serviços públicos.

O princípio da eficiência não pode ser compreendido de forma reducionista e parcial, relacionado apenas à otimização dos meios empregados pela Administração e à boa estruturação de suas instalações e atividades intermediárias. Trata-se de direito fundamental do cidadão, que tem relação direta com a dignidade e com a crença na validade do Ordenamento Jurídico, quanto à expectativa na qualidade dos serviços prestados. A percepção de que a máquina administrativa funciona mal como um todo, ou ineficientemente, na conclusão de atividades em benefício de administrados e da sociedade gera um mal estar em ser cidadão e mina o espírito humano em suas aspirações cotidianas, desestimulando o sonho, por se vislumbrar o aprisionamento na burocracia, ou na manipulação do tempo a favor da Administração.

Se a consagração da eficiência administrativa faz-se necessária e importante em sociedades em que, por características históricas, as atividades burocráticas, os serviços públicos e a infra-estrutura funcionam bem, em sociedades como a brasileira, marcada pela lentidão da conclusão de procedimentos e processos administrativos, pela protelação no adimplemento das obrigações contraídas pela Administração, tal princípio deve ter sua concretização buscada com mais intensidade, exigindo-se não apenas o emprego de meios adequados, mas a conclusão de atividades iniciadas, com a entrega e o cumprimento dos

deveres por parte da própria Administração. Em outros termos, tal princípio precisa ser levado mais a sério tanto do ponto de vista teórico, como do ponto de vista prática, para se exigir da Administração a otimização e a finalização de procedimentos desencadeados.

Tal princípio deve implicar a realização de atividades em um tempo útil para o cidadão, o que envolve tanto a prestação de serviços públicos, como a resposta de consultas, o adimplemento pontual de obrigações financeiras, a resolução de questões pendentes perante a Administração por culpa unicamente desta, liberando o particular para a realização de suas atividades nos casos de impossibilidade de uma resposta no tempo esperado. É o que ocorre, por exemplo, quanto a esta última hipótese, nos casos de homologação tácita.

O princípio da eficiência, porque visa ainda combater a burocracia estéril, requer a clareza do texto e da conduta administrativa, a fim de que o particular entenda melhor como se portar perante a Administração e possa controlá-la quanto ao modo menos gravoso através do qual deve realizar suas condutas, não se perdendo o tempo na busca pela compreensão de uma teia complexa de textos e comportamentos administrativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACADEMIA das ciências de Lisboa. **Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea**. Lisboa: Editorial Verbo, 2001, v. 1.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no Direito Administrativo. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº 14, jun/ago. 2002. Disponível online em <http://www.direitopublico.com.br>

AMARO-REYES, Jose A., GOULD, David J. **The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries**. World Bank Staff Working Papers, number 580, Management and development series number 7, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1983/10/01/000009265_3980716172221/Rendered/PDF/multi_page.pdf

AULETE, Francisco J. Caldas. **iDicionário Aulete**. Disponível em http://www.aulete.com.br/site.php?mdl=aulete_digital&op=loadVerbete&pesquisa=1&palavra=efici%EAncia, acesso em 29 mai. 2014.

BARROSO, Luis Roberto. Estado e livre iniciativa na experiência constitucional brasileira. **Informativo eletrônico Migalhas**. 14 de Abril de 2014. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI199284,71043-Estado+e+livre+iniciativa+na+experiencia+constitucional+brasileira>, acesso em 19 jul. 2014.

BINEBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Malheiros. 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 jul. 2014.

BRASIL. **Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Dispõe sobre o Regime Diferenciado de Contratação pela Administração Pública – RDC. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm. Acesso em: 29 jul. 2014.

BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Institui o Código Tributário Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em 20 jul. 2014.

BRASIL. **Lei 5.869, 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm. Acesso em 20 jul. 2014.

BRASIL. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre sanções aplicáveis a agentes públicos por enriquecimento ilícito - Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em 20 jul. 2014.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal.** Tribunal Pleno. ADI 551, Relator Ministro Ilmar Galvão. DJ de 14/2/2003.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federa.** Tribunal Pleno. ADI 2356, Medida Cautelar. DJ de 19/5/2011.

BRASIL, **Superior Tribunal de Justiça.** 2.^a T. AgRg no AREsp 308.841/SC, Relator Ministro Herman Benjamin, *DJe* de 05/12/2013.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo.** Salvador: Juspodium. 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COSTA RICA, **Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Comissão IDH. Relatório de Admissibilidade nº 10/12, de 20 de março de 2012.

CHIAVENATO, Heraldo. **Introdução à teoria geral da Administração.** 4ed. São Paulo: Mac Graw Hill, 1993.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.** 5 ed. São Paulo: Malheiros. 2013.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

_____. **Discrecionabilidade administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública.** 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

LEI de licitação criada para copa não impediu atraso nas obras, diz estudo. **Agência Brasil – Universo Online – UOL.** Rio de Janeiro, Maio de 2014. Disponível em <http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2014/05/25/lei-de-licitacao-criada-para-copa-nao-impediu-atraso-nas-obras-diz-estudo.htm>, acesso em 28 jun 2014.

LORES, Raul Juste. Brasil melhora 14 posições em *ranking* de burocracia. **Folha de São Paulo.** São Paulo, out. 2013. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/10/1363585-brasil-melhora-14-posicoes-em-ranking-de-burocracia.shtml>, acesso em 19 jul. 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009, v. 3.

MÁRQUEZ, Gabriel García. **Cem Anos de Solidão**. Tradução de Eliane Zagury. São Paulo: Folha de São Paulo, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros. 23 ed., 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. Rio de Janeiro: 2005.

MÜLLER, Friedrich. **Teoria Estruturante do Direito**. São Paulo: RT, 2008.

RAWLS, John. **A theory of justice**. Oxford: Oxford University Press, 1980.

SEN, Amartya. **The idea of justice**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. Liberdade, consentimento e princípios de legitimação do Direito Tributário. **Revista Internacional de Direito Tributário**. Belo Horizonte: Del Rey. Vol. 5. jan/jun 2006. p. 223-244.

_____. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário** – Constituição Financeira, Sistema Tributário e Estado Fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, v.1

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTINEZ DAUMAU, Rubén. “Aspectos Generales del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano”. In: **Corte Constitucional de Ecuador para el período de transición: El nuevo constitucionalismo en América Latina**. Quito: Corte Constitucional del Ecuador. 2010. p. 11-43.