

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E A RESPONSABILIDADE POLÍTICA DO SERVIDOR PÚBLICO

THE ADMINISTRATIVE EFFICIENCY PRINCIPLE AND THE POLITICAL RESPONSIBILITY OF THE PUBLIC SERVANT

*Alberto de Moraes Papaléo PAES**

*Aline Cardoso RODRIGUES***

SUMÁRIO: Introdução; 1. O Princípio da Eficiência no Brasil; 2. A Crise Moral do Serviço Público; 3. A Responsabilidade Política na Teoria de Dworkin; 4. Conclusão; 5. Referências Bibliográficas.

RESUMO: Em 2005 o Conselho Nacional de Justiça foi instalado no Brasil. Dentre os objetivos deste órgão encontram-se a coordenação ao controle administrativo e ao aperfeiçoamento no serviço público da prestação da Justiça, mediante ações de planejamento. A enorme demanda de processos no Judiciário brasileiro exigiu da Administração uma atuação mais efetiva na tramitação e resolução das lides. Entretanto, a eficiência ainda é tratada de forma pragmática, deixando de lado o cunho axiológico que o princípio trás ao ordenamento jurídico. Nesse sentido é que o presente trabalho pretende abordar a responsabilidade política do servidor público como forma de afirmação da Eficiência.

ABSTRACT: In 2005 the National Council of Justice was installed in Brazil. Among the objectives of this body are to coordinate the administrative control and improvement in public service delivery of Justice by planning actions. The huge demand of processes in the Brazilian Judiciary Administration has required a more effective performance in the processing and resolution of lawsuits. However, the efficiency is still treated in a pragmatic manner, leaving aside the axiological nature that the principle behind the law. In this sense is that this study addresses the political responsibility of public servant as an affirmation of Efficiency.

* Mestrando em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA), Professor da matéria Teoria Geral do Estado na Faculdade de Belém (FABEL), Professor voluntário do Centro Alternativo de Cultura (CAC) e Advogado. Belém (PA). Contato: betomppaes@msn.com

** Acadêmica do Curso de Direito da Universidade da Amazônia (UNAMA) e estagiária de Advocacia em Belém (PA). Contato: betomppaes@msn.com. Artigo submetido em 10/08/2012. Aprovado em 22/11/2012.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade Política; Princípio da Eficiência; Administração Pública.

KEYWORDS: Politic Responsibility; Efficiency Principle; Public Administration.

INTRODUÇÃO

O professor Paulo Nader assevera que o direito pode ser considerado como um eterno processo de adaptação social. Ele somente nasce com a existência da sociedade e tem sua finalidade atendida na realidade social, deve estar sempre se modificando de acordo com os anseios e vontades das pessoas que fazem parte do convívio comunitário. De acordo com esse ponto de vista podemos afirmar que o direito é uma ciência de incertezas, uma vez que a verdade torna-se um conceito relativo que depende da forma como que o direito se externa no caso concreto.

Justamente no sentido contrário é que o positivismo jurídico se colocou com a Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen, que através de um rigor metodológico imprimiu um caráter científico, com o uso do pensamento cartesiano, e criou sua ciência do Direito. Kelsen acreditava que o direito deveria ser abstraído do que o contaminava, como a política, a filosofia ou a sociologia, para ser observado como ciência pura, puro dever-ser. Sua obra é um verdadeiro marco teórico no direito moderno uma vez que estabeleceu o paradigma científico para o direito na modernidade. Contudo, apesar de uma teoria riquíssima, o positivismo científico começou a sofrer certo descrédito da própria comunidade científica que passou a considerar o conhecimento de forma holística e não mais de acordo com as especificidades do reducionismo do método de Descartes. Uma tentativa de estabelecer um novo paradigma que contemple a realidade de forma sistêmica começou a movimentar os novos cientistas. Um dos maiores expoentes dessa procura por esse paradigma sistêmico é Fritjof Capra no livro “O Ponto de Mutação”.

Capra leciona que na atualidade a maior das crises que se passa é a chamada crise de idéias na qual os cientistas passam a produzir uma visão específica da realidade e não conseguem comunicar-se com os outros ramos do conhecimento para solucionar os problemas que lhes são expostos. Não conseguimos perceber que tudo está intimamente ligado e interdependente. Surge então a complexidade das relações as quais é dever da ciência explicar.

Para o direito isso significa o rompimento com antigo método positivista no qual a lei é única verdade aceitável e, segundo Lênio Luiz Streck, com a solipsia do sujeito transcendental kantiano. A nova complexidade do direito trás a tona a discussão travada entre os juspositivistas e os jusnaturalistas durante séculos, a questão da atuação da moral no direito.

Decidimos escrever, mais especificamente, sobre ramo do direito público

que trata da gestão dos bens e interesses coletivos, o Direito Administrativo. Desde a Constituição Federal de 1988, o art. 37 estabeleceu os princípios norteadores da atuação da Administração Pública. Contudo, importante atentar para o fato de que o legislador somente elencou-os como sendo princípios, mas não os descreveu em seu significado.

A interpretação desses princípios se deu através da Doutrina e da Jurisprudência. Todavia, os juristas que o fizeram ainda estavam (e alguns ainda estão) imersos no paradigma jurídico positivo de direito, distanciados de uma visão holística voltada para o direito. Dentre os que mais necessitam dessa visão sistêmica ressaltamos os princípios da moralidade e da eficiência.

Na pragmática, isso significa que a atuação do administrador, apesar legalmente moral e eficiente, não atende a todos os matizes de aplicabilidade que se pretende. O que presenciamos é uma verdadeira crise moral, que prejudica a eficiência administrativa de um servidor que deve agir com responsabilidade política no resultado de sua prestação.

O presente trabalho visa abordar justamente essa problemática; a questão da eficiência administrativa em contraponto com a responsabilidade política do administrador. Quer-se com isso, aproximar a prática administrativa ao conteúdo axiológico da dignidade da pessoa humana como princípio fundamental do Estado Democrático. Teceremos breves comentários acerca dos princípios do art. 37 da Constituição Federal, dando uma maior atenção no que diz respeito à eficiência e o modo como a mesma vem sendo entendida e aplicada.

Posteriormente, passaremos a análise do que entendemos por crise moral do serviço público, procurando os motivos na mutação paradigmática da ciência e a solução no discurso de Sócrates, passando pela atuação do Conselho Nacional de Justiça como uma tentativa de moralização do serviço público no Poder Judiciário. Por fim, pretendemos acometer a obra de Ronald Dworkin intitulada “Levando os Direitos a Sério”, com o intuito de debater acerca dessa responsabilidade política no discurso do autor; para somente então, concluir o trabalho.

1. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO BRASIL

A Administração Pública visa gerir os bens e interesses da sociedade através da prestação de serviços, sendo que tal serviço deve privilegiar a coisa pública, ou seja, os bens e interesses comuns a todos, por este motivo sua natureza enquanto atividade administrativa é de *Múnus Público*, pois o agente que realiza tal atividade tem o dever de defesa, conservação e aprimoramento dos bens e serviços por ele prestado, em suma a prestação de serviços pelo Estado à Coletividade deve ser feito de forma eficiente buscando alcançar os fins almejados por seus administrados.

É importante ressaltar que o servidor público deve seguir determinadas

regras e princípios para tornar seu serviço eficaz e efetivo, sendo necessário, desta forma, a observância dos princípios que estão dispostos no art.37, *caput*, da CF/88, que são o Princípio da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, este último que será o tema de nosso estudo.

Nossa Constituição apenas enumera tais Princípios que servem de base para a Administração Pública, deixando a cargo da doutrina e da jurisprudência a devida conceituação do que sejam. A vontade do legislador de deixar a cargo do momento histórico o entendimento apropriado dos princípios fica expressa na leitura do artigo supracitado, uma vez que assevera que:

a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte¹; (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Portanto, acreditamos que para uma análise inicial do que se pretende abordar ao longo do presente trabalho, é necessário passarmos pelos conceitos utilizados pela Doutrina e pela Jurisprudência na modernidade da prática jurídica brasileira.

Entende-se que o Princípio da Legalidade é à base de todos os outros princípios, pois visa que todos os conflitos devem ser resolvidos através da lei, ou seja, o agente administrativo deve sempre aplicar as normas pré-estabelecidas em busca do bem-estar social. Outrossim, a experiência jurídica brasileira corporificou em sua história o uso do positivismo científico como paradigma da ciência do Direito, o que gera o uso contínuo de um sistema positivo de ordenação da conduta humana, logo, a legalidade torna-se basilar para que o Estado seja o primeiro exemplo de respeito ao ordenamento jurídico positivo.

A jurisprudência de nossos Tribunais a cerca do assunto têm asseverado que a legalidade possui um conceito estreito na medida em que, no caso concreto, é sintomático que o agir do administrador condiciona-se à prescrição legal, conforme o julgamento do Agravo de Instrumento Nº 70037833340, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 04/08/2010².

1 BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao3%20A7ao.htm > Acesso em: 15.05.2010.

2 EMENTA: Agravo de instrumento. Direito publico não especificado. Corte no fornecimento de energia elétrica. Existência de débito pretérito. Precedente do Eg. Superior tribunal de justiça. inclusão no CADIN. Impossibilidade. Débito sendo discutido. Antecipação dos efeitos da tutela. Deferimento. 1. Fornecimento da energia elétrica. Mostra-se ilegal, injusto e irrazoável o procedimento da fornecedora de energia elétrica, por meio do seu preposto, em cortar o fornecimento deste bem essencial em propriedade do consumidor. A eletricidade é, na atualidade, um bem essencial à população, constituindo-se serviço publico indispensável subordinado ao principio da continuidade de sua prestação, pelo que se torna impossível a sua interrupção. Os artigos 22 e 42, do Código de Defesa do Consumidor, aplicam-se às empresas concessionárias de serviço publico. O corte de energia elétrica, como forma de compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, extrapola os limites da legalidade. Não há que se prestigiar atuação da

O Princípio da Impessoalidade visa que o agente público não tenha interesse pessoal, seu ou de terceiro, na execução de seu serviço, agindo de forma subjetiva em prol da comunidade. Nesse sentido a Doutrina Brasileira, exemplificada pelos estudos do Professor José dos Santos Carvalho Filho, tem entendido que a impessoalidade:

constituiu uma surpresa para os estudiosos, que não empregavam em seus trabalhos. Impessoal é ‘o que não pertence a uma pessoa em especial’, ou seja, aquela que não pode ser voltado especialmente a determinadas pessoas. O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 19).

Em conclusão, os professores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo demonstram a finalidade da atuação impessoal do administrador como uma adjacência à própria legalidade, uma vez que a impessoalidade retira da ação do agente administrativo os seus interesses pessoais (ou de terceiros) e os substituí pelo interesse geral e abstrato da lei; afirmando que:

a impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesse do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato por essência. Impede, o princípio, perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados. Qualquer ato praticado em razão e objetivo diverso da tutela do interesse da coletividade será invalido por desvio de finalidade. (ALEXANDRINO e PAULO, 2007, p. 118).

No que tange à produção jurisprudencial de nossos Tribunais a cerca do assunto, o que se pode perceber é a adoção pelo conceito de que a “impessoalidade obsta que critérios subjetivos ou anit-isônicos influam na escolha dos candidatos exercentes da prestação de serviços públicos”, no caso específico do procedimento licitatório, conforme podemos observar no Recurso ordinário RMS 16697/RS, que teve como relator o Ministro Luiz Fux³.

justiça privada no Brasil, ou de mão própria, especialmente, quando exercida por credor econômica e financiamento mais forte, em largas proporções, do que o devedor. Afronta, se assim fosse admitido, aos princípios constitucionais da inocência presumida e da ampla defesa. O direito do cidadão de utilizar-se dos serviços públicos essenciais para a sua vida em sociedade deve ser interpretado com vistas a beneficiar a quem deles se utiliza. 2. Inscrição no CADIN. Impossibilidade ante a existência de demanda judicial em que se discute a existência do débito pendente. RECURSO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. ART. 557, CAPUT, DO CPC. (Agravado de Instrumento Nº 70037833340, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 04/08/2010).

3 Ementa: Procedimento Licitatório. Vinculação ao Edital. Princípio da Legalidade e Impessoalidade. 1. Procedimento Licitatório realizado pela Justiça Federal de 1ª Instância – Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, visando à contratação de empresa para a prestação de serviços de Limpeza e conservação. 2. A principiologia do novel art. 37

No que tange ao Princípio Moralidade, aquele que tem por objetivo fazer com que os agentes públicos ajam de acordo com princípios éticos zelando pela boa administração pública feita de forma justa e correta⁴, acreditamos que hajam questões que devam ser melhor trabalhadas ao longo do presente trabalho, por isso escolhemos proceder um corte epistemológico e tratar do mesmo em momento

da Constituição Federal, impõe a todos quanto integram os Poderes da República nas esferas compreendidas na federação, obediência aos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, eficiência e publicidade.³ O princípio da impessoalidade obsta que critérios subjetivos ou anti-isonômicos influam na escolha dos candidatos excentres da prestação de serviços públicos.⁴ A impessoalidade opera-se pro populo, impedindo discriminações, e contra o administrador; ao vedar-lhe a contratação dirigida intuito personae.⁵ Hipóteses em que restou caracterizada a vantagem para a Administração Pública, consubstanciada no menor preço global a influir no desaste do processo licitatório. Isto porque, *in casu*, verifica-se nas informações juntadas as fls. 428/431, que a empresa vencedora, em sua proposta, embora não tenha discriminado o valor e todos os itens necessários a execução do serviço, colocou-os sem ônus para a Administração, senão vejamos: “Caso haja necessidade, serão fornecidos outros materiais e equipamentos não elencados abaixo, conforme necessidade da unidade, sem ônus para a Administração”. Consecutivamente, resta caracterizada a vantagem para a Administração Pública, consubstanciada no menor preço global a influir no desaste do processo licitatório. 6. Recurso ordinário desprovido. (RMS 16697/RS, Min. Luiz Fux, DJ 02.05.2005 p.153).

4 Neste sentido a Jurisprudência pátria tem entendido que: EMENTA: Ação popular. Serviço público. terceirização. licitação. Edital. Ilegalidades e ofensa a moralidade administrativa. Preliminares. 1. Preliminares. 1.1 - nulidade do processo. não e nulo o processo por falta de litisconsorte passivo, se a eficácia da sentença a prescinde, e se, envolvendo ação popular, não houver risco de frustrar-se a dimensão financeira.

Lei 4717/65, art-6. 1.2 - nulidade da sentença. não e nula a sentença cujo relatório transmite satisfatoriamente o conflito. cpc, art-485, i. 2. ação popular. Dizendo respeito aos patrimônios moral, ambiental, histórico e cultural, o ato impugnado não precisa ser necessariamente ilegal. Basta seja lesivo. O ato pode ser legal, mas, se for lesivo a tais categorias de bens, poderá, ainda que perfeito pelo prisma da legalidade, ser desconstituído por meio da “actio popularis”. o binômio ilegalidade e lesividade, esta no sentido de prejuízo material, subsiste apenas nos casos de ofensa ao patrimônio público. cf, art-5, lxxiii, e art-37, caput; lei 4717/65, arts. 2, 3 e 4. 3. Moralidade administrativa. não e de natureza subjetiva, mas objetiva ou jurídica, resultante de um conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interna da administração. mas, nas finalidades, se entrelaça com a moral segundo o senso comum, que e de veto ao não-ético, ao desonesto, ao que, face a regras morais e fatos vigentes, se mostra de manifesta aberrância. 4. Contrato nulo. Ostenta-se nulo o contrato administrativo que resulta de procedimento licitatório em que o edital foi elaborado por empresa, com restrições a participação de outras, em favor de quem, como única participante, foi adjudicado o objeto, restrições essas caracterizadas pelos seguintes itens do edital: (a) prova de estar a candidata no exercício da atividade objeto da licitação e experiência em todas as parcelas, quando a lei basta experiência em serviço de características semelhantes e mesmo assim tão-só para as parcelas mais relevantes e de valor significativo; (b) prova da propriedade, aluguel ou arrendamento dos bens necessários a atividade, quando a lei basta declaração formal de disponibilidade; e (c) taxa de índices de liquidez 100% acima dos usuais, utilizados em outras licitações para idêntica atividade, além de, segundo revista especializada, em edição contemporânea, registrar que, das 200 maiores e melhores empresas do país, apenas 11 atingiam o índice do edital, quando a lei, para a qualificação econômico-financeiro, exige apenas o suficiente ao cumprimento das obrigações e ate veta o uso de índices não usuais. Ocorrência de violação dos princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade, da igualdade e da competitividade. cf, art-37, caput, e xxi; lei 8666/92, art-3, caput e par-1, i, art-30, par-1 e par-6, a, art-31, par-1, lei 4717/65, art-4, iii, a, b e c. 5. Consequência. Nulo o contrato, e tendo para tanto concorrido conscientemente ambas as partes, impõe-se, conforme o art-59, parágrafo único, da lei 8666/92, a restituição de tudo quanto foi pago, desentortando eventual benefício público ou agregação de patrimônio, isto porque involuntário. Não se aplica, ai, o princípio do não-enriquecimento sem causa porque, de outro modo, torna-se não só indiferente cumprir e não cumprir a lei, mas também vantajoso. Bastara, nas licitações, em eventual questionamento judicial, provar que o preço foi o de mercado, ou que não houve superfaturamento, livrando desse modo pelo menos a vantagem do lucro e sem qualquer responsabilidade, seja para o administrador, seja para quem foi contratado. Tratando-se, porem, não de obra, mas de serviço público de prestação continuada, como e a coleta e destinação do lixo, obrigação permanente do município (cf, art-30, v), portanto, benefício voluntario, não e caso de restituição integral, mas apenas daquilo que o município gastou a mais com a contratação, comparativamente com o que teria gasto se tivesse continuado a prestação por meio de companhia própria, como era antes. 6. Apelos parcialmente providos. (40 FLS.) (Apelação Cível Nº 70001244557, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 25/10/2000).

oportuno. Todavia, podemos destacar, desde logo o pensamento da Doutrina acerca da moralidade administrativa nos estudos de Fernanda Marinela quando afirma que:

o princípio da moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum. Enquanto a ultima preocupa-s com a distinção entre o bem e o mal, a primeira é composta não só por regras de boa administração, como também pela idéia de função administrativa, interesse do povo, de bem comum. Moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador. (MARINELA, 2007, p.41).

O Princípio da Publicidade tem por objetivo tornar públicos todos os atos produzidos pela Administração, devendo ser divulgado o mais amplamente possível, pois desta forma os administrados terão total conhecimento e transparência daquele que é gestor dos seus interesses. Neste sentido é, novamente, a Professora Fernanda Marinela quem leciona que:

a publicidade, como princípio de Administração Pública, abrange toda atuação estatal, não só sob aspecto de divulgação oficial de seus atos, como também de propiciação e conhecimento da conduta interna de seus agentes. (MARINELA, 2007, p. 42).

A respeito do princípio da publicidade destacamos uma Ação Direta de Inconstitucionalidade na qual a decisão acentua para a garantia de total transparência da Administração para com seus administrados. Contudo na jurisprudência apresentada a ação foi julgada procedente em face a superveniência de questão de ordem como é o caso do desrespeito ao princípio da separação dos poderes, senão vejamos:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade - lei municipal de novo hamburgo que regulamenta o exercício do direito de entidades da sociedade civil ao acesso a informações sobre o serviço publico municipal - afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes. 1- Norma impugnada que se mostra de grande importância por buscar a garantia da transparência e publicidade dos atos da Administração e dos gastos públicos. 2- Inconstitucionalidade que se ostenta ante a intromissão indevida do Legislativo nas atividades próprias do Executivo quanto à sua organização e funcionamento em afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes. 3- Embora se mostrem inconstitucionais apenas as regras que impõem restrições à organização e funcionamento da Administração Municipal, mostrando-se constitucionais aquelas que garantem o acesso

às informações, é de ser julgada procedente a ação, integralmente, com a retirada do ordenamento jurídico de toda a lei, sob pena de, com eventual juízo de procedência parcial, torná-la desfigurada e sem sentido. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026580449, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 14/12/2009)

Por fim, o estudo ainda tangencia-se para o Princípio da Eficiência que como já mencionado anteriormente será o tema principal de nosso trabalho, porém antes de analisarmos é necessário fazer uma conexão desses quatro princípios mencionados a cima com o da eficiência.

Para que um serviço seja prestado de forma correta com agilidade e eficiência é necessário que se sigam normas pré- estabelecidas em conformidade com o princípio da legalidade, devendo o funcionário agir com impessoalidade para evitar manipulações em tal serviço de forma a passar por cima do que realmente deveria ser feito para beneficiar a si próprio ou a outrem, desta maneira seguindo os princípios anteriores estará agindo em conformidade com o princípio da moralidade e por fim é necessário tornar público todo o ato feito para que desta forma os interessados tenham ciência e possam tomar as medidas necessárias e cabíveis. Sendo assim como se pode observar para ter um serviço eficiente é necessário observar todos os princípios expressos no art.37, *caput da cf/88*.

Isto posto, torna-se imperioso destacar o contexto histórico no qual nasceu a idéia de eficiência administrativa. Com o surgimento da Emenda Constitucional 19/98 o princípio da eficiência passou a fazer parte dos princípios norteadores da administração pública, com o objetivo de “dar qualidade aos serviços prestados”, pois este busca uma boa produtividade dos serviços com economia e agilidade, e desta forma atualizar o modelo de Estado Social, que lento e burocrático não mais se adequava ao momento em que o Estado se encontrava.

Amana Kauling Stringari, em artigo publicado no site do Jus Navigandi, aborda a temática explorando a idéia de que com o advento da Emenda Constitucional 19/98 o princípio da eficiência passou a ser um rol norteador da administração pública, devendo os agentes públicos utilizá-lo como forma de otimização de seus serviços. Outrossim, ainda cita trecho da Mensagem Presidencial 886/95, convertida na Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95 que deu origem a Emenda Constitucional 19/98. A mensagem, segundo demonstra Amana Kauling Stringari, torna-se salutar pela justificativa de que era necessário para o Estado:

incorporar a dimensão de eficiência na administração pública;o aparelho do Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviço à sociedade, com recursos disponíveis, em respeito

ao cidadão contribuinte”, e “ênfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação, pelo serviço público, da centralidade no cidadão e da importância da contínua superação de metas desempenhadas, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos (STRINGARI, 2009, p. 02).

Desta forma o Princípio da eficiência foi inserido no art.37, *caput*, da CF/88 para tentar melhorar a prestação dos serviços públicos buscando a atender seus administrados de forma digna e ágil.

É importante ressaltar, a concessão ou permissão dos serviços públicos, tratada pelo que o art. 6º da Lei 8.987/95. Tal artigo em seu *caput* fala de pleno atendimento dos usuários, onde já fica implícito o princípio da eficiência, pois um atendimento pleno é algo eficiente de qualidade que supra as necessidades do usufrutuário dos serviços, cumprindo desta forma a obrigação da administração que é atender as necessidades de seus administrados da forma mais ágil e eficaz. Já em seu §1º tal princípio é citado de forma explícita, conceituando o que seria a prestação de um serviço adequado e por fim em seu §2º trata de melhoria e adequação do serviço a evolução tecnológica o que também nos mostra implicitamente o princípio da eficiência, pelo fato de que quanto mais modernas e adequadas às técnicas de serviço este será prestado com mais perfeição, rendimento e agilidade. Vejamos tal artigo:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço⁵.

Desta forma é possível se ter uma noção de qual o objetivo deste princípio, que seria atender a necessidade de seus administrados de forma mais rápida e segura através de técnicas cada vez mais modernas, realizando assim uma economia aos cofres públicos. Analisemos algumas formas de aplicação de tal princípio na gestão pública, como avaliação dos servidores e gestão orçamentária.

Os servidores públicos são avaliados continuamente, ou pelo menos deveriam. A eficiência é requisito indispensável para aquisição de sua estabilidade

5 BRASIL, Lei 8.987/95. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm > Acesso: 15.05.2010.

de acordo com o art. 41, §4º CF/88, que ao mencionar a necessidade da avaliação do desempenho do funcionário para passar no estágio probatório deixa implícita a indispensabilidade de sua eficiência para a função⁶.

Em nossa opinião tal avaliação não deveria ocorrer apenas no estágio probatório dos funcionários públicos, mas regularmente durante toda sua carreira no serviço público, pois desta forma iria garantir o bom funcionamento e boa prestação de serviço.

É necessário que se entenda que tal princípio deve ser respeitado e posto em prática, pois além de trazer agilidade e acessibilidade ao serviço público, traz também economia à administração, como já mencionado anteriormente, vejamos o que diz a Lei de Responsabilidade Fiscal a cerca do assunto em seu art. 67, II, *verbis*:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal⁷

Ainda, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul tem entendido até pela gratificação derivada da eficiência da prestação do serviço em casos que a lei autorize como podemos auferir do julgado abaixo que conjuga tanto a importância do Princípio da Legalidade como o da Eficiência:

EMENTA: Apelação Cível. Administrativo Servidor Publico. Município de Panambi. Adicional de eficiência avaliação de desempenho funcional. Leis Municipais N.ºS 1.534/96 E 1.605/97. Motoristas Especializados, Operadores de máquinas e operadores de máquinas especializados. arguição de inconstitucionalidade de lei municipal. Afastamento. Princípio da Legalidade. Isonomia de vencimentos. Súmula 339 DO STF. 1. Considerando que a matéria já foi apreciada por esta Corte, havendo o entendimento de que inexistente inconstitucionalidade, por vício material, em lei que concede adicional de produtividade (aqui denominada de

6 BRASIL, Constituição Federal. *Ipsi literis*: “Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade”. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em: 15.05.2010.

7 BRASIL, Lei Complementar n. 101/2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm > Acesso em: 15.05.2010.

adicional de eficiência) a determinados cargos, desnecessário, nos termos do parágrafo único do art. 481 do CPC submeter ao Tribunal Pleno a arguição de inconstitucionalidade da parte final do art. 1º da LM n.º 1.605/97. 2. O princípio da legalidade é base de todos os demais princípios que instruem, limitam e vinculam as atividades administrativas, sendo que a Administração só pode atuar conforme a lei. 3. De acordo com o art. 86 da LM n.º 1.534/96, poderá ser concedido a todos os servidores públicos efetivos, adicional de eficiência, consistente em percentual que será atribuído mensalmente com base em avaliação do desempenho funcional do servidor. 4. A LM n.º 1.605/97, por sua vez, regulamentou a forma de avaliação do desempenho funcional para pagamento do adicional de eficiência aos motoristas, motoristas especializados, operadores de máquinas e operadores de máquinas especializados, enquanto a LM n.º 2.009/02 conferiu a gratificação pelo desempenho funcional aos membros do Magistério. 5. Dessa forma, prevendo a legislação municipal a forma de avaliação do desempenho funcional para pagamento do adicional de eficiência apenas aos motoristas, motoristas especializados, operadores de máquinas e operadores de máquinas especializados, e gratificação pelo desempenho funcional aos membros do Magistério, inviável a concessão do aludido adicional para outros cargos, como na espécie (Médico Veterinário, Odontólogo, Servente, Enfermeira, Atendente Geral, Vigilante e Nutricionista), sob pena de violação ao princípio da legalidade. Manutenção da sentença de improcedência. 6. Além disso, o Judiciário não pode aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia, posto que não tem função legislativa. Súmula 339 do STF. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70036081248, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Moreira Lins Pastl, Julgado em 19/05/2010).

Como pode se observar é necessário que seja feito acompanhamento e avaliação da prestação de serviços, pois a manutenção de funcionários ociosos, que não estejam produzindo o necessário acaba sobrecarregando a máquina administrativa que tem a necessidade de contratar novos funcionários e para que isto ocorra tem que gastar dinheiro e tempo na realização de novos concursos onde algumas vezes não há necessidade.

2. A CRISE MORAL DO SERVIÇO PÚBLICO

Como amplamente abordado no tópico anterior, a Administração Pública tem o caráter de *mínus* público, uma vez que trata da gestão do interesse da coletividade. Tal gestão deve ser norteada por princípios basilares e genéricos, no sentido de dirigir-se a generalidade, para que possa obter resultados, no mínimo,

aceitáveis pelo social. Contudo, importante observar que a nova complexidade do direito trás, nos leva a crer que a interpretação desses princípios tem sido feita de forma precária.

A moderna evolução do método científico na busca pela afirmação de novos paradigmas no conhecimento, baseado nas relações consideradas de forma sistêmica, tem um enorme impacto no objeto da ciência jurídica, trabalhada na experiência contemporânea sobre os parâmetros da obra de Hans Kelsen.

O paradigma dominante nas ciências modernas trouxe ao direito uma inegável contribuição para sua afirmação como ciência social. Apesar das várias críticas é fato que o sistema positivista de direito (derivado da Teoria Pura de Kelsen), constitui, hoje, uma realidade paradigmática para as ciências jurídicas⁸, e, em especial, para o sistema Brasileiro, corporificada na história pela experiência jurídica.

Para Kelsen a Constituição deveria ser entendida como norma pura, ou seja, aquela que é puro dever-ser, distanciada dos objetos de estudo da sociologia, política ou filosofia, portanto, concebendo-a em dois planos; um lógico-jurídico que seria o fundamento de validade do sistema; e outro jurídico-positivo que seria o próprio ordenamento jurídico. Neste sentido José Afonso da Silva assevera que:

“Constituição é, então, considerada norma pura, puro dever-ser, sem qualquer pretensão a fundamentação sociológica, política ou filosófica. A concepção de Kelsen toma a palavra Constituição dois sentidos: o lógico-jurídico e no jurídico-positivo. De acordo com o primeiro, Constituição significa norma fundamental hipotética, cuja função é servir de fundamento lógico transcendental da validade da Constituição Jurídico-positiva, que equivale à norma positiva suprema, conjunto de normas que regula a criação de outras normas, lei nacional no seu mais alto grau” (SILVA, 2007. Pág. 41).

Portanto, para a exata compreensão dos princípios do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, os mesmos deveriam ser considerados como normas de conduta para administração. Num melhor sentido, a aplicação da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, encontraria seu fim no cumprimento literal dos conceitos jurídicos, ou seja, numa gestão baseada na lei, na qual o administrador agiria de forma moral, impessoal, pública e com eficiência para o Estado.

8 Com tal afirmação não se pretende pregar a solipsia do sistema positivista, mas, tão somente reconhecer as contribuições que o positivismo deu à humanidade. Apesar de hoje buscarmos novos paradigmas para a Ciência do Direito, não podemos, distanciarmo-nos em demasia dos “velhos”, sob pena de produzir um sistema inócuo. Neste sentido: AMIN, Aleph Hassan e PAPALÉO PAES, Alberto de Moraes. A Afirmação de novos Paradigmas na Ciência Jurídica a partir de uma visão Sistêmica. Artigo publicado nos anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3651.pdf>> Pág. 1398 á 1414. Acesso em: 20.05.2010.

Contudo, a nova complexidade do Direito, exige que consideremos o aspecto social, político, econômico e (por quê não?) filosófico, tanto na pragmática jurídica moderna quanto no plano teórico. Ou seja, a constituição principiológica da Administração Pública, o seu fundamento basilar, deve ser considerado em face a toda construção moral da Constituição Federal e, por consequência, do Estado Democrático de Direito.

Com tal afirmação pretendemos destacar que a Legalidade não deve ser compreendida somente como cumprimento estrito do conceito de que a Administração só deve agir quando a Lei lhe permitir, é possível a flexibilização desse conceito em casos excepcionais, desde que algum fundamento axiológico com maior importância na Constituição seja obedecido. Como exemplo podemos citar o caso do atirador de elite que comete o assassinio de um terrorista em prol da preservação da bem estar da coletividade em geral.

Essa é a grande questão e daí que surge o que denominamos de crise moral do serviço público, justamente porque o servidor tem dificuldade ou não tem o conhecimento de que a mutação paradigmática do método científico retira do formalismo normativista a soberania da verdade, concedendo ao empirismo uma nova conotação. Melhor dizendo, a nova dimensão axiológica do direito deve ser baseada em princípios morais que ainda não foram totalmente descobertos, por isso a prestação do Serviço Público por vezes é distante da aplicação dos Direitos Humanos.

Hannah Arendt, no livro “A Promessa Política”, introduz a questão política em Sócrates, mas antes afirma com clareza filosófica que o ser humano padece de um enorme problema no agir, uma vez que a produção de conceitos e ações gira em torno do “absoluto”. Contudo, Hannah destaca que o “absoluto” é inalcançável considerando-se a imprecisão da *doxa* social. Ou seja, cada um tem o seu próprio conceito do que ele seja. De outro ponto de vista, o “absoluto” - justiça, interpretado como um “ideal” (como em Nietzsche), acaba por admitir ações injustas e bárbaras. Por isso a filósofa conclui afirmando que a realização ostensiva do homem abole o próprio homem (ARENDR, 2009. p. 44).

Não é só Hannah Arendt quem discorre sobre o pluralismo e a imprecisão de conceitos que acaba por gerar dúvidas na comunidade científica. Ronald Dworkin, também aborda essa questão colocando nas mãos do Estado a responsabilidade política de escolher os rumos da vida do cidadão através do respeito aos direitos (DWORKIN, 2002, p. 283).

Daí a importância de um órgão como o Conselho Nacional de Justiça, que é voltado a retomada da moralidade e eficiência na prestação do serviço judiciário. Tal órgão foi instalado em Junho de 2005 no Brasil, logo após a promulgação da Emenda Constitucional n. 45/2004. Dentre os seus objetivos encontram-se a coordenação, ao controle administrativo e ao aperfeiçoamento no serviço público da prestação da Justiça, mediante ações de planejamento.

Percebe-se que a iniciativa não é somente para sejam diminuídas as quantidades de processos amontoados nos fóruns e gabinetes, mas também fazer com que a atividade do servidor traga benefícios para a administração. Nesse ponto podemos até destacar o artigo publicado no site do CNJ, intitulado de “Justiça em Números”⁹, que trata, matematicamente, dos dados colhidos ao longo do ano de 2008. Todavia, importante salientar que a análise elaborada no artigo é feita a partir de uma visão lógico-jurídica do Princípio da Eficiência, portanto, cartesiana.

Por fim, o que podemos perceber é que no que tange ao Poder Judiciário estamos saindo de uma imagem do “devido processo legal” para a do “devido processo justo” na medida em que a nova complexidade do direito abraça o cunho axiológico da norma positiva.

3. A RESPONSABILIDADE POLÍTICA NA TEORIA DE DWORKIN

A discussão introdutória no sétimo capítulo da obra “Levando os Direitos a Sério”, trata preliminarmente acerca da relação entre o debate político nos Estados Unidos e a linguagem dos direitos. Segundo o jurista americano “a linguagem dos direitos atualmente domina o debate político nos Estados Unidos” (DWORKIN, 2002, p. 283), fato que o leva a crer existem alguns direitos morais que o cidadão possui contra o seu Governo¹⁰.

Ressalta ainda que esta noção de direitos morais contra o Estado somente tem uma razão de existir quando uma sociedade política encontra-se dividida, não havendo mais possibilidade de apelo aos objetivos comuns ou à cooperação. Nota-se evidente que, apesar de tratar de uma realidade jurídica norte-americana, não é um discurso muito distante da experiência jurídica brasileira que possui uma sociedade política fragmentada, na qual a cooperação ou os objetivos comuns não passam de meros argumentos suscitados apenas quando conveniente ao Poder Público; além de existir latente uma polissemia¹¹ no sistema formalista-normativista que tem causado um inchaço de leis e princípios, além de algumas contradições existentes dentro do próprio sistema.

O fato é que Dworkin nos chama atenção para a realidade de que o ordenamento jurídico sozinho não é capaz de exaurir a matéria de direitos morais do cidadão, apesar de reconhecer os argumentos de corrente doutrinária que procede a movimento contrario quando afirmam que a ordem jurídica reconhece direitos e

9CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CNJ. *Justiça em Números*. Periódico disponível em: < www.cnj.com.br > Acesso em: 28.04.2010.

10 Ressalte-se que a expressão “Governo” utilizada por Dworkin compreende a concepção que, no Brasil, denominamos de Estado, ou seja, ao conjunto dos três Poderes ou Funções (Legislativo, Executivo e Judiciário). Importante salientar, também, a nota do tradutor Nelson Boeira que assevera “Dworkin deseja sublinhar que se trata de direitos contra aquelas instâncias do Estado que fazem, interpretam e executam a lei”.

11 Entenda-se por polissemia a lição de Eduardo Faria, que a entende como sendo “uma ordem repleta de conceitos tópicos, indeterminados e programáticos, destinados a dar a sujeitos de direito desigualdade situados, em termos sócio-econômicos e geo-ocupacionais, a (falsa) idéia de um ‘acabamento’ lógico, harmonioso, uniforme e unívoco de um sistema legal formalmente concebido como sendo capaz de traduzir ‘interesses comuns’ a partir de uma ‘vontade geral’.” (FARIA, 1998, p. 96-7).

liberdades individuais como liberdade de expressão, igualdade e processo regular. Logo deve o cidadão respeitar o sistema visto que aqueles que são totalitários são quem não merecem respeito.

Contudo, é necessário pontuar que a discussão central que pretende o jurista não é de afirmação ou negação da existência desses direitos morais contra o Estado, porque existe um consenso de que eles existem, mas sim “explorar as implicações desta tese para aqueles, inclusive o atual governo dos Estados Unidos, que afirmam aceitá-la” (DWORKIN, 2002, p. 284), portanto, uma crítica à utilização desse conceito de direito moral do cidadão contra o Estado na pragmática política de seu país.

No modelo consuetudinário, de direito costumeiro, utilizado pelos juristas norte-americanos, cabe ao juiz uma participação mais extensa na questão política da sociedade em razão dos precedentes jurídicos que sua decisão acaba por gerar. Nesse sentido Dworkin assevera que “Na prática o governo terá a última palavra sobre quais são os direitos individuais, porque sua polícia fará o que suas autoridades e seus tribunais ordenarem” (DWORKIN, 2002, p. 284). Todavia, será que o Estado age sempre corretamente?

Neste mesmo sentido é a memória das ditaduras baseadas na lei, no positivismo jurídico, que são as decorrentes do nazismo na Alemanha e do fascismo na Itália¹². A certeza do cumprimento da lei nestes regimes acabou por gerar graves violações aos direitos humanos, por conseguinte dando, tanto aos perseguidos como aos cidadãos não perseguidos, direitos morais contra o Estado para cobrar uma obrigação positiva ou negativa.

Começa a ficar clara a intenção de Dworkin ao abordar tal temática que acaba por trazer-nos para essa nova complexidade da ciência jurídica, na qual a discussão dos direitos morais contra o Estado perpassa pela noção de Direitos Humanos e Responsabilidade Política do Estado e de seus cidadãos.

Vale ainda ressaltar que por vezes a questão constitucional acaba por obscurecer o debate pretendido pelo autor. Como um movimento nascido no século XVIII com a finalidade de diminuir os poderes do Estado, o constitucionalismo escrito, juntamente com o paradigma do positivismo científico, é o que vem dar respostas aos problemas práticos na relação (de poder) cidadão x estado. Ocorre que:

A Constituição funde questões jurídicas e morais, fazendo com que a validade de uma lei dependa da resposta a problemas morais complexos, como o problema de saber se uma determinada lei respeita a igualdade

12 Nesta linha de pensar a Prof.^a Flávia Piovesan discorre que “sob o prisma histórico, a primazia do valor da dignidade humana é resposta à profunda crise sofrida pelo positivismo jurídico, associada à derrota do fascismo na Itália e do nazismo na Alemanha” (PIOVESAN, 2009, p. 28), pontuando a dignidade da pessoa humana como uma espécie de direito moral do cidadão contra o Estado que causou a queda desses sistemas autoritários baseados na aplicação estrita da lei.

inerente a todos os homens. Esta fusão tem conseqüências importantes para os debates sobre a desobediência civil (...). Mas isso deixa em aberto duas questões importantes. Não nos esclarece se a Constituição, mesmo corretamente interpretada, reconhece todos os direitos morais que os cidadãos têm, e não nos diz se, como muitos supõem, os cidadãos têm o dever de obedecer à lei mesmo quando esta infringe seus direitos morais (DWORKIN, 2002, p. 285).

De fato, mesmo que a constituição fosse perfeita, ainda caberia ao Judiciário a aplicação da *iuris dicto*, ou seja, o Juiz ainda teria a última palavra sobre esses direitos consagrados constitucionalmente. O grande problema destacado por Dworkin é que “nenhuma decisão jurídica é necessariamente a decisão correta” (DWORKIN, 2002, p. 285), justamente pelo fato de que justiça e verdade tratam de valores que dependem de uma construção dialética e democrática.

Desse modo, torna-se imperioso admitir o avanço na proteção dos direitos morais contra o Estado que se conseguiu através das constituições, mas, pondere-se que ainda estamos muito longe de garantir tais direitos e, ainda, dizer com certeza quais são eles, restando nas mãos do Estado, por vez ou outra, decidir quais desses direitos serão garantidos na prática.

O debate pode até parecer convergir ao relativismo e acabar se perdendo dentro de si mesmo, não fosse a retórica anglo-saxônica, brilhantemente utilizada de construção e desconstrução do pensamento para chegar às possíveis respostas. Nesse sentido, Dworkin reitera que:

Se não podemos exigir que o governo chegue a respostas corretas sobre os direitos de seus cidadãos, podemos ao menos exigir que o tente. Podemos exigir que leve os direitos a sério, que siga uma teoria coerente sobre a natureza desses direitos, e aja de maneira consistente com suas próprias convicções. (DWORKIN, 2002, p. 286)

No prosseguimento da obra começaremos a analisar, pormenorizadamente, a questão dos direitos e o direito de infringir a lei. A pergunta que inicia o debate é se existe alguma circunstância na qual o cidadão é autorizado, baseado em direito moral, a violar uma lei. Neste diapasão, Dworkin aponta para duas correntes que sustentam argumentos contrários, porém quando aplicados em alguns casos práticos ambas apresentam a mesma resposta á questão principiológica que os divide.

Àqueles que “parecem desaprovar qualquer ato de desobediência”, Dworkin denomina de conservadores, para eles as desobediências devem ser processadas e julgadas, ficando decepcionados quando as condenações são absolvidas. Por outro lado, àqueles que são “muito mais flexíveis com certos casos de desobediência”, Dworkin chama de liberais, os quais defendem que em alguns

casos o processo é desnecessário e acabam por celebrar as absolvições (DWORKIN, 2002, p. 286-7).

Contudo, importante retomar à questão suscitada de que ambos ofertam respostas de mesmo fundamento principiológico e em aplicações práticas acabam contradizendo seu próprio discurso. A construção comum do argumento começa com a afirmação de que “em uma democracia (...), todo cidadão tem um dever moral geral de obedecer a todas as leis, mesmo que ele queira que algumas delas sejam modificadas” (DWORKIN, 2002, p. 287). Portanto, devemos um direito de tolerância às diferenças existentes na democracia. Entretanto, esse dever geral não pode ser tomado como absoluto, uma vez que uma sociedade justa pode vir a produzir políticas injustas.

Por conseguinte, as correntes parecem convergir no entendimento de que existe a possibilidade de o ordenamento jurídico positivo¹³ entrar em conflito com os valores morais do cidadão. Quando isto acontece, cabe a este último optar por qual conduta deve tomar, desde que reconheça que, mesmo agindo em conformidade com sua moral pessoal, deve o mesmo submeter-se ao julgamento e à punição que o Estado impõe em caso de descumprimento da lei.

Essa é a noção geral dos argumentos utilizados pelas duas correntes. Como se pode observar a construção desses argumentos pode convergir para os dois lados e, é claro, existem aqueles que possuem opiniões extremadas, mas Dworkin é detalhista ao afirmar que a construção que faz representa a maior parte dos atuantes das duas linhas.

Na prática o que ocorre é que os que se dizem conservadores acabam se contradizendo quando sustentam a punição aqueles que escapam do recrutamento militar por razões de consciência, ou, encorajam outros para que o façam, mesmo reconhecendo que o agente da conduta age de forma honesta. A contradição fica mais visível quando se obtém que o Estado assegura a liberdade de expressão a todos os cidadãos, logo como pode querer punir alguém que exerce direito garantido pelo próprio Estado?

No Brasil, este caso em particular já se encontra superado na dicção do art. 5º, VIII da Constituição Federal¹⁴, entretanto, há que se retomar a questão da polissemia do sistema jurídico positivo que encontra diversas contradições em si próprio ao se especializar¹⁵.

Não é muito diferente o que acontece na prática com a corrente dos liberais

13 Nesse sentido tomado como vontade do Estado.

14 Transição *in verbis*: Art. 5º, VIII – “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei”. BRASIL, Constituição Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso: 28.04.2010.

15 A Lei n. 11.340/2006, mais conhecida como Lei Maria da Penha, pode ser tomada como um exemplo da polissemia de nosso ordenamento jurídico. Apesar de encontrar enorme arcabouço prático, tendo reduzido drasticamente o índice de violência doméstica contra a mulher, a lei em questão fere o princípio da igualdade material uma vez que sua proteção não alcança às crianças e ao marido vítima de violência doméstica.

que, apesar de reconhecerem que aqueles funcionários das escolas públicas que atrasam o processo de dessegregação agem, acreditando no seu íntimo mais profundo, com certeza de estarem praticando um ato correto, devem ser punidos por desobedecerem a lei de dessegregação.

Segundo Dworkin tal contradição ocorre por dois motivos. Ou existe uma enorme hipocrisia entre aqueles que sustentam tais posições aparentemente contraditórias, ou, “a explicação mais profunda encontra-se em uma série de confusões que freqüentemente embaralham os argumentos sobre os direitos” (DWORKIN, 2002, p. 289).

A primeira confusão que destaca o jurista diz respeito à força que tem a palavra direito (*right*), em diferentes contextos de utilização. Usualmente, quando se diz que uma pessoa tem o direito de fazer algo, fica nas entrelinhas, que seria errado interferirmos na realização da ação, ou que, se podemos interferir naquela conduta correta, somente o podemos em situações especiais.

Para Dworkin, este é o sentido forte da palavra direito (*right*), asseverando ainda que “há uma clara diferença entre dizer que uma pessoa tem o direito de fazer algo neste sentido e dizer que isto é que é a coisa ‘certa’ a ser feita, ou que ela nada faz de ‘errado’ ao agir dessa maneira” (DWORKIN, 2002, p. 290), que destaca a nítida diferença entre o lícito/ilícito e o moral/imoral.

Existem situações em que podemos agir conforme a lei e mesmo assim proceder de forma “errada”, assim como atos *contra legem* podem ser vistos, muitas vezes, como “corretos”. Tudo depende do referencial. Neste sentido José Eduardo Faria denota que, no Brasil, o formalismo e o apego a certos rituais burocráticos prejudicam a efetivação dos direitos sociais pelo Judiciário. Tal prejuízo foi notado, primeiramente, pelos juízes de primeira instância, posto que atuam em posição mais próxima à sociedade (mais perto da realidade social), fazendo-os, por vezes, agir corretamente, contra a lei.

Para melhor explicar tal definição de direito no sentido “forte” Dworkin assim discorre sobre o assunto:

Se nosso exército captura um soldado inimigo, poderíamos dizer que o certo para ele é tentar fugir, mas isso não quer dizer que estaríamos errados se tentássemos impedir-lhe a fuga. Podemos admirá-lo por tentar escapar e, talvez, até menosprezá-lo se não agir assim, Mas não se sugere aqui que tentar barrar-lhe o caminho é errado. Pelo contrário, se pensamos que a nossa causa é justa, consideramos que é certo fazermos tudo o que estiver ao nosso alcance para detê-lo. (DWORKIN, 2002, p. 290).

Por isso é que se diz que o soldado capturado tem o direito de, pelo menos, tentar fugir, porque pensamos que, ao fazê-lo, o soldado não age de modo “errado”. A situação fica mais delicada quando se analisa sob o prisma do criminoso. Poderia,

desse modo, ser direito do ladrão que roube o que bem entender desde que cumpra sua pena? Para Ronald Dworkin, a resposta é negativa. Segundo ele “dizemos que um homem só tem o direito de violar a lei, muito embora o Estado tenha o direito de puni-lo, quando pensamos que, em razão de suas convicções, ele não erra ao agir assim” (DWORKIN, 2002, p. 291).

Desse modo, podemos perceber que conservadores e liberais concordam que em algumas situações o cidadão não age errado ao violar a lei, quando sua consciência o autoriza. O que eles divergem é acerca do modo pelo qual o Estado deve agir perante esta violação. A grande questão é que se optarmos por processá-lo, então, o entendimento seria o de que ele não agiu de forma correta. O que gera um paradoxo entre as afirmações.

Contudo, importante atentar que, a partir deste momento, fica justificada, pelo menos teoricamente, que é possível sim que o cidadão tenha direitos morais contra o Estado que dão ensejo, em determinadas situações, a uma atuação contrária a lei. Logo torna-se imperioso fazer alguns questionamentos como: porque o cidadão deve agir contra a lei? Quais os fundamentos de sua decisão? E, qual deveria ser a reação do Estado?

Bem, a constituição estadunidense reconhece a existência de direitos fundamentais para seus cidadãos, e se o faz, acaba por afirmar que tais direitos são direitos no sentido “forte”, justamente, porque seria errado, por parte do Estado, impedir o cidadão ao livre exercício desses direitos fundamentais. Por isso que “um governo responsável deve estar pronto para justificar o que quer que faça, particularmente quando isso restringe a liberdade de seus cidadãos” (DWORKIN, 2002, p. 293). O que acontece, na maioria dos casos, é o emprego da utilidade geral¹⁶ como justificativa dos atos do Estado.

Sem sombra de dúvida, como afirmado anteriormente, a relação entre direito x moral adotou a vertente kantiana para a resolução do impasse filosófico entre jusnaturalismo e juspositivismo. Assim, a distância entre o que é moral e o que é legal justifica a existência de situações morais, porém, ilegais; ou, legais, porém imorais. O fato é que nem todos os direitos juridicamente positivados representam direitos morais contra o Estado. Por conseguinte, que este último possa editar lei e justificar suas ações em prol da utilidade comum, ou do bem geral, na mesma medida em que o cidadão pode agir contra essa lei desde que baseado em direito (no sentido forte) moral.

Todavia, Dworkin ressalta que “a perspectiva de ganhos utilitaristas não pode justificar que se impeça um homem de fazer o que tem direito de fazer” (DWORKIN, 2002, p. 295), pois considera que os ganhos que resultam do respeito às leis são ganhos de cunho meramente utilitaristas, desse modo, preceitua que o benefício geral não deve ser um bom argumento para restringir os direitos.

Outra justificativa passa, ainda, pela noção de direitos concorrentes. Nesta

16 Ou seja, um ato calculado de modo que produza mais benefícios do que danos.

esteira o jurista americano preceitua que:

Afirmar que um Estado pode ter justificativas para desconsiderar ou limitar os direitos com base em outros fundamentos. Devemos, pois, nos perguntar, antes de rejeitar a posição conservadora, se alguns desses fundamentos se aplica. Dentre esses outros fundamentos, o mais importante – e menos bem compreendido – é o que invoca a noção de *direitos concorrentes* que seria ameaçados caso o direito em questão não fosse limitado. (DWORKIN, 2002, p. 296-7).

Tal conceito trata, primordialmente, acerca do debate conhecido no Brasil como conflito entre princípios. Como já exaustivamente abordado, o sistema de direito americano é baseado no sistema Inglês, consuetudinário, portanto trabalhando com apenas um núcleo de direitos fundamentais positivados em sua Constituição. Portanto, a aplicação do direito se dá através de uma percepção axiológica do problema, no caso, através dos princípios, tratados por Dworkin como direitos concorrentes.

No Brasil, a Constituição de 1988 trouxe este cunho axiológico através dos vários princípios que estabelece em seu corpo. Sobre a definição desses princípios é Humberto Ávila quem melhor discorre quando sentencia que:

A definição de princípios jurídicos e sua distinção relativamente às regras depende do critério em função do qual a distinção é estabelecida. Ao contrário dos objetos materiais (coisas), cujo consenso em torno de sua denominação é mais fácil pela referência que fazem a objetos sensorialmente perceptíveis, as categorias jurídicas, entre as quais se inserem os princípios, são instrumentos analíticos abstratos (linguisticamente formulados). Por isso mesmo é mais difícil haver uma só definição de princípio, já que a sua distinção relativamente às regras depende muito intensamente do critério distintivo empregado (se quanto à formulação, ao conteúdo, à estrutura lógica, à posição no ordenamento jurídico, à função na interpretação e aplicação do Direito, etc.), do fundamento teórico utilizado (se positivista, jusnaturalista, normativista, realista, etc.) e da finalidade para a qual é feita (se descritiva, aplicativa, etc.). Daí a afirmação de GUASTINI, segundo a qual não se deveria sequer buscar uma definição unitária dos princípios jurídicos, mas apenas aceitar, primeiro, que alguns autores o utilizam com um significado e outros com outro e, segundo, que o termo princípio pode referir-se a vários fenômenos, e não somente a um só. Isso explica porque há tanta divergência quanto ao significado dos princípios. Chega-se mesmo a afirmar que haveria quase tantas definições de princípios quantos são os autores que sobre eles

escrevem. (ÁVILA, 2001, p. 05).

Desse modo, a concorrência principiológica, deve ser levada em conta pelo Estado quando o mesmo pretende limitar os direitos dos cidadãos.

Ocorre que, como bem ressalta Dworkin, este argumento é confuso uma vez que depende de “uma outra ambigüidade da linguagem dos direitos” (DWORKIN, 2002, p. 298).

Outra forma pela qual o Estado pode justificar sua atuação no sentido de restrição ou limitação dos direitos do cidadão é quando existir uma situação de emergência. Ressalta, porém, que essa emergência deve ser genuína, ou seja, o perigo deve ser claro e iminente.

Entretanto, Dworkin, novamente, desconstrói a tese da emergência afirmando que “o argumento da emergência também se revela confuso sob outro ponto de vista. Ele pressupõe que o governo deve assumir ou a posição de que um homem nunca tem o direito de violar a lei, ou a de que sempre tem esse direito” (DWORKIN, 2002, p. 300).

Importante notar que o jurista informa que todos os conceitos utilizados até o presente momento, partem da noção “forte” de direitos, acreditando que fica, no mínimo, reforçada a idéia de que os cidadãos têm alguns direitos morais contra o Estado que os habilitam a agir, em algumas situações contra a lei. Porém, Dworkin pondera que tal atuação deve se dar como a *última ratio*, uma vez que o cidadão tem que andar uma linha muito tênue entre os direitos que de boa-fé acredita que tenha e os direitos de seus concidadãos.

A partir deste momento, o jurista norte-americano, começa a distanciar o debate da teoria e aproximá-lo mais à prática. Devido ao fato de o Estado garantir certos direitos (no sentido forte) morais do cidadão em face aos arbítrios que possam lhe acometer, acaba estabelecendo aos cidadãos, direitos contra o Estado. Contudo, esses direitos incontroversos assegurados pelo Poder Público, não são o objeto a ser estudado, considerando são a regra em sua primazia de aplicação pela política governamental.

O que se discute são os direitos controversos (uma vez que existe uma controvérsia entre os direitos paradigmáticos), aqueles cujo o livre exercício é redimensionado pelo Estado em determinadas situações. E a mais célebre, lembrada por Dworkin, trata do Processo contra os Sete de Chicago, na década de 60, assim discorrida pelo autor:

Os réus eram acusados de conspirar para cruzar fronteiras estaduais com a intenção de provocar distúrbios públicos. Esta acusação é vaga – talvez até inconstitucionalmente vaga -, mas aparentemente a lei define como crime os discursos emocionais que defendem que a violência é justificada quando tem por objetivo garantir a igualdade política. O direito à liberdade

de expressão protege esse tipo de discurso? Esta é, sem dúvida, uma questão jurídica, porque invoca a cláusula de liberdade de expressão da Primeira Emenda da Constituição. Más é também uma questão moral, porque, como afirmai devemos tratar a Primeira Emenda como uma tentativa de proteger um direito moral. Faz parte da tarefa do governo ‘definir’ direitos morais através de leis e decisões judiciais, ou seja, declarar de forma oficial em que medida a lei incorporará os direitos morais. O Congresso viu-se diante dessa tarefa ao votar a lei contra os distúrbios públicos e a Suprema Corte a enfrentou em incontáveis casos. (DWORKIN, 2002, p. 302).

Desse modo, a reafirmação dos direitos morais deve ser papel do Estado, através de seus órgãos e esferas de atuação. Ocorre que, como bem lembra o autor no início do texto, em uma sociedade em princípio justa, todas as decisões do Estado não são sempre corretas, afina de contas qual a certeza da verdade? Logo, como deve o Poder Público decidir quanto à definição desses direitos?

O primeiro passo para agir em uma esfera de atuação, no mínimo prudente, é reconhecer que qualquer das decisões que possam proferir, existe a possibilidade de estarem enganados, desta feita devem tentar limitar seus erros (descobrir onde reside o perigo de enganar-se). Tendo este foco determinado, Dworkin propõe dois modelos para que a atuação do Estado se dê conforme o que se espera quando se discute acerca da controvérsia dos direitos paradigmáticos.

O primeiro deles é que o Estado deve tentar agir com equilíbrio entre os direitos do indivíduo e as exigências da sociedade como um todo. Se o Estado agir embaraçando a um direito moral do cidadão pecará contra o indivíduo, de outra forma, se acabar inflando um direito poderá privar a sociedade de algum benefício geral. Logo, equivocar-se quanto uma das alternativas é incorrer em erro, qualquer seja o lado que se escolha. Desta feita, deve o Estado agir na linha margina entre as duas ações.

Existem alguns passos que o Estado deve seguir quando define direitos a partir deste modelo. Primeiramente, deve tomar em conta “o custo social de diferentes propostas e fazer os ajustes necessários” (DWORKIN, 2002, p. 307); sabendo que não deve conferir, por exemplo, o mesmo direito de manifestação para um bando raivoso e um bando pacífico.

Posteriormente, uma vez tendo decidido acerca da definição e da medida desses direitos, deve o Estado aplicar essa decisão integralmente, para poder: “permitir que o indivíduo aja dentro dos limites de seus direitos, do modo como os definiu o governo, mas que não os extrapole, de maneira que se uma pessoa possa infringir a lei, mesmo por razões de consciência, deve ser punida” (DWORKIN, 2002, p. 308).

Todavia, apesar da enorme aceitabilidade que tal conceito possa gerar

perante os leitores, Dworkin expressa que tal modelo é inaplicável. O equilíbrio trata de uma metáfora, portanto de um modelo falso. Devido a complexidade do direito moderno a tarefa governamental tem se tornado cada vez mais difícil e cara, exigindo uma postura séria do Estado quando a conduta que adote na proteção desses direitos morais. Portanto, a metáfora do equilíbrio poderia gerar um descompasso com a proteção ao conceito primário de dignidade da pessoa humana, visto que poderia ser o fruto de maneiras de tratar o ser humano, incompatíveis com o seu reconhecimento como um membro da comunidade humana. Sendo este tratamento imensamente injusto.

O segundo modelo proposto por Dworkin trata da questão da igualdade política. Para chegar-se a tal conceito é necessária a pressuposição de que “os membros mais frágeis da comunidade política têm direito à mesma consideração e ao mesmo respeito que o governo concede a seus membros mais poderosos” (DWORKIN, 2002, p. 311). Todavia, em tal modelo a restrição de direitos e considerada como algo gravíssimo.

A filiação teórica desse segunda corrente aparenta aproximar-se mais daqueles que, no início do trabalho, foram denominados de conservadores, justamente porque acreditam que a proibição e limitação de direitos deve assentar-se sobre as mesmas razões convincentes que reconhecem os direitos em casos incontestáveis.

Por fim, em conclusão adverte Dworkin que:

o governo pode discriminar e impedir que alguém exerça seu direito de falar quando houver um risco claro e concreto de que seu discurso irá causar um grande dano à pessoa ou à propriedade alheia (...). Mas devemos recusar o princípio proposto, segundo o qual o governo pode simplesmente ignorar os direitos à liberdade de expressão quando a vida e a propriedade estiverem em questão. Enquanto o impacto do discurso sobre esses outros direitos permanecem especulativos e marginais, o governo deve procurar em outra parte o ponto de apoio para suas ações. (DWORKIN, 2002, p. 312).

Em suma, os objetivos principais a que se presta o trabalho denotam que o Governo deve desprender-se da noção absoluta de que os cidadãos nunca tem o direito de agir contra a lei e não deve definir os direitos dos cidadãos, de um modo que eles venham a se anular ou se contradizer¹⁷, baseados em uma falsa premissa de bem-estar social. Lembra-nos Dworkin, ainda, que:

a índole norte-americana (...) está em não levar nenhuma doutrina abstrata ao seu extremo lógico. Talvez seja a hora de ignorar essas abstrações e nos

17 Questão da polissemia do ordenamento jurídico, tratada em linhas anteriores no presente trabalho.

concentrarmos (...), na tarefa de oferecer à maioria de nossos cidadãos uma nova compreensão de em que consiste o interesse de seu governo por seu bem-estar e do direito que eles têm de governar. (DWORKIN, 2002, p. 313)

Então, por que devemos levar os direitos a sério?

A parte principal do direito – a parte que define e executa as políticas sociais, econômicas e externas – não pode ser neutra. Deve afirmar, em sua maior parte, o ponto de vista da maioria sobre a natureza do bem comum. Portanto a instituição dos direitos é crucial, pois representa a promessa da maioria às minorias de que sua dignidade e igualdade serão respeitadas. (...) Se o governo não levar os direitos a sério é evidente que também não levará a lei a sério. (DWORKIN, 2002, p. 314).

4. CONCLUSÃO

Ao longo do presente artigo procuramos tratar acerca da conceituação básica dos Princípios, expressos, norteadores da Administração Pública, passeando tanto pelos doutrinadores do Direito Administrativo contemporâneo, como pelas Jurisprudências atuais. Tratamos ainda, acerca da crise moral no serviço público, no intuito de demonstrar como a conduta de certos administradores (ou membros da administração pública), tem se afastado da consagração da efetividade dos Direitos Humanos, considerando que poucos agem com Responsabilidade Política.

O pensamento de Dworkin visa despertar o cidadão e o Estado para a importância do respeito aos direitos. A análise do autor pretende demonstrar que num Estado que pretende ser democrático de direito, o Estado deve empenhar-se em assegurar até os direitos morais que o cidadão possui contra o próprio Estado, levando os direitos a sério, e se não o puder fazê-lo que pelo menos tente. Não obstante, ainda aponta para o fato de que em uma democracia, todos os cidadãos devem respeito à lei em face o direito de seus concidadãos. Portanto, a maior das lições que Dworkin passa é a tolerância e o respeito ao Direito de uma forma geral, para que se possa assegurar a pluralidade de opiniões e ações.

Observa-se assim que os princípios norteadores da Administração Pública guardam certa conexão com a Teoria de Dworkin na medida em que procuram trazer uma carga valorativa (moral e social), ao formalismo jurídico do sistema positivista de direito.

O dia-a-dia tem nos mostrado que as práticas utilizadas pelos servidores não satisfazem o administrado em suas expectativas (muito pelo contrário, em certos casos até dificulta). Não queremos dizer com isso, que é possível para o Estado satisfazer completamente os anseios da sociedade, mas sim demonstrar que existe um *déficit* enorme na satisfação dos cidadãos.

O que se pode perceber é que o servidor age, na maioria das vezes, de

uma forma distanciada da concepção de que ele é o prestador da atividade estatal e gestor do interesse dos cidadãos. Por conseguinte, seus pré-conceitos, ou pré-concepções acabam por sobrepor ao respeito que o Estado deve ter para com os administrados. Isto fica bem mais evidente quando observamos a má conduta de um oficial de justiça que cobra vantagem pecuniária para realizar a citação, ou quando se requer de uma autarquia ou pessoa jurídica e Direito Público responsável, a manutenção dos postes elétricos nas vias públicas.

Apesar de o ordenamento jurídico estipular os crimes contra a Administração Pública o que é mais importante, na verdade, é o “agir” e a ideologia egocêntrica que contamina o popular social de uma forma generalizada. A premissa socrática do *nosce te ipsum* é uma das verdades mais esquecidas na história humana, que hoje, o direito tenta resgatar com a concepção da integridade através da afirmação dos Direitos Humanos. A efetividade administrativa somente pode ser alcançada de fato quando o administrador conseguir colocar os interesses do administrado à frente dos seus. Melhor dizendo, quando o mesmo conseguir agir com a responsabilidade de arcar com o ônus da manutenção dos direitos dos cidadãos, portanto, perceber-se como um instrumento a favor do bem comum (finalidade do Estado).

Justamente, neste sentido é o estudo de Dworkin por nós abordado, a concepção da responsabilidade política que o Estado possui para com seus concidadãos, bem como a de que os próprios cidadãos devem respeito aos direitos de seus concidadãos. Portanto, nosso objetivo principal neste trabalho é mostrar como os membros da Administração Pública devem se inserir neste processo e mutação paradigmática, da passagem para de uma produção de conhecimento baseada num pensamento cartesiano, para uma produção holística, ou sistêmica, de conhecimento.

Luís Roberto Barroso (2009) faz uma dura crítica ao momento histórico que antecede a Constituição de 1889, lecionando que foi justamente neste período que se instalou a “herança maldita do patrimonialismo: o cargo público¹⁸”. A compreensão da locução patrimonialismo fica adstrita à análise de Max Weber e interpretada por Barroso como “arquétipo das relações políticas econômicas e sociais que predis põem à burocracia, ao paternalismo, à ineficácia e à corrupção¹⁹”. Nesta esteira, faz uma correlação entre a gestão do poder político e sua má utilização num quadro de não-representativa da vontade da maioria, afirmando que

o poder de nomear, de creditar-se favores, de cobrar do agente político antes o reconhecimento e a gratidão do que o dever funcional. A lealdade do chefe, não ao Estado, muito menos ao povo. A autoridade, em vez de

18BARROSO, Luis Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas – Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*. 9ª edição revista e atualizada. Ed. Renovar. Rio de Janeiro. São Paulo. Recife. 2009. Pág. 10.

19 Idem. *Ibidem*. Pág. 11.

institucionalizar-se, personaliza-se. Em seguida, corrompe-se, nem sempre pelo dinheiro, mas pelo favor, devido ou buscado [o que é um problema ontológico da cultura brasileira]²⁰

A nova complexidade do direito exige que a atuação do profissional da área contemple desde a produção científica mais trabalhosa até a mais singela concepção empírica, porque a modernidade tem a necessidade de buscar na interdisciplinaridade o preenchimento das lacunas produzidas no conhecimento ao longo do tempo. No que tange à Administração Pública e ao Princípio da Eficiência, ainda nos resta acreditar que o homem resolva o maior de seus axiomas: acreditar ser seu próprio lobo.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo*. 13ª Ed. Revista e atualizada. Niterói - RJ. Impetus. 2007.

AMIN, Aleph Hassan; PAPALÉO PAES, Alberto de Moraes. *A Afirmação de Novos Paradigmas na Ciência Jurídica a partir de uma visão Sistêmica*. Artigo publicado nos anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3651.pdf>> Pág. 1398 á 1414. Acesso em: 20.05.2010.

ÁVILA, Humberto. *A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n°. 4, julho, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 20 de novembro de 2009.

BARROSO, Luis Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas – Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*. 9ª Ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro – RJ. Renovar. 2009.

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitui%C3%A7ao.htm > Acesso em: 15.05.2010.

BRASIL, Lei 8.987/95. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm > Acesso: 15.05.2010

BRASIL, Lei Complementar n. 101/2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm > Acesso em: 15.05.2010.

20 Idem. Ibidem. Pág. 11.

CAPRA, Fritjof. *O Ponto de Mutação – a ciência a sociedade e a cultura emergente*. Editora Cultrix.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21ª Ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro – Lumen Juris. 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CNJ. *Justiça em Números*. Periódico disponível em: < www.cnj.com.br > Acesso em: 28.04.2010.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. SP, Martins Fontes, 2002.

FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 1998.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*; tradução João Baptista Machado, 7ª Ed. Editora Marin Fontes, 2006.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito*. v. I e II. Rio de Janeiro. Edições Tempo Brasileiro. 1983

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo – Vol. 1*. 3ª Ed. Ampliada, revista e atualizada. Jus PODIVIN. 2007.

MORAES, Alexandre de, *Direito constitucional*. 24ª Ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2009.

NOLETO, Mauro Almeida. *Direito e Ciência na Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen*. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2644>>. Acesso em: 22.03.2010.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 11ª Ed. Revista e Atualizada. Saraiva. São Paulo. 2009.

SANTOS, Boaventura Sousa. *Um Discurso Sobre as Ciências – Edições Afrontamento*. 13ª Ed. Cidade do Porto. 2002.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29ª Ed. Atualizada. Ed. Malheiros. São Paulo – SP, 2007.

STRINGARI, Amana Kauling. *A eficiência como princípio orientador da atividade administrativa*. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2333, 20 nov. 2009. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=13882> >. Acesso em: 19 jul. 2010.