



## O Princípio Administrativo da Eficiência na Concretização de Direitos Fundamentais pelas Políticas Públicas

### *The Administrative Principle of Efficiency in the Realization of Fundamental Rights through Public Policies*

**Hilma de Lourdes Alexandre Vieira**

*Mestranda em Direito da UNESA, Especialista em Direito Processual Civil.*

**Resumo:** Este estudo tem por objetivo a análise do princípio administrativo da eficiência na concretização de direitos fundamentais pelas políticas públicas. Foram utilizadas metodologias bibliográficas e documentais. A palavra qualidade, no sentido de excelência, foi comparada com o conceito de eficiência. Os direitos fundamentais foram objeto de estudo e de classificação, inclusive, comparando-os com os direitos humanos. Os limites e colisões entre direitos humanos foram definidos. A definição de políticas públicas e sua classificação foram realizadas. Os desafios enfrentados pelo Poder Judiciário, poder responsável pelo controle da legalidade dos atos da Administração Pública também são abordados. O papel do cidadão na fiscalização dos serviços públicos e políticas públicas foi analisado. Concluiu-se que a participação do cidadão é essencial para a concretização dos direitos fundamentais pelas políticas públicas, visto que são destinatários dos direitos, sobretudo para a definição do conceito de excelência ou qualidade do serviço.

**Palavras-chave:** princípio administrativo; eficiência; direitos fundamentais; políticas públicas; cidadão.

**Abstract:** This study aims to analyze the administrative principle of efficiency in the realization of fundamental rights through public policies. Bibliographic and documentary methodology were used. The word “quality,” in the sense of excellence, was compared with the concept of efficiency. Fundamental rights were studied and classified, including by comparing them with human rights. The limits and conflicts between human rights were defined. Public policies were defined and classified. The challenges faced by the judiciary, the branch responsible for monitoring the legality of public administration acts, are also addressed. The role of citizens in the oversight of public services and public policies was also analyzed. It was concluded that citizen participation is essential for the realization of fundamental rights through public policies, as they are the recipients of these rights, especially for defining the concept of excellence or quality of service.

**Keywords:** administrative principle; efficiency; fundamental rights; public policies; citizen.

## INTRODUÇÃO

A concretização de direitos fundamentais é objeto de análise deste estudo, sendo definidos os conceitos de eficiência e eficácia, bem como sua conjugação com os princípios constitucionais.

Os direitos fundamentais também são amplamente discutidos, sobretudo o seu sopesamento que desafia a concretização dos direitos e garantias fundamentais insculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil (Constituição), bem como a adoção das políticas públicas para materializar direitos fundamentais, mantendo a fidelidade ao texto constitucional.

Foi analisada a definição de políticas públicas, sua classificação e o respeito aos princípios administrativos, sobretudo o princípio da eficiência em contraponto ao conceito de qualidade.

Evidenciou-se o papel do Poder Judiciário na manutenção da qualidade no serviço público, atuando na ausência dos demais poderes.

O uso dos remédios constitucionais pelo cidadão também é ferramenta de concretização de direitos fundamentais.

Os mecanismos adotados pelo constituinte para concretização de direitos fundamentais outorgados pela Constituição, asseguram ao povo brasileiro a dignidade da pessoa humana.

## DESENVOLVIMENTO

### A Concretização de Direitos Fundamentais pelas Políticas Públicas

A dignidade da pessoa humana é fundamento do Estado democrático de direito, previsto no art. 1º, III, da Constituição. Sendo uma das justificativas para a existência do Estado, constata-se que é necessária a existência de povo digno e honrado, qualidades de quem possui dignidade da pessoa humana<sup>2</sup>.

Segundo a tradição jusnaturalista, os direitos fundamentais seriam direitos humanos que passaram por um processo de positivação<sup>2</sup>. Para uma segunda corrente, os direitos humanos são os retratados em tratados internacionais e os direitos fundamentais são os positivados na legislação interna<sup>2</sup>.

Há quem entenda que não existe diferenciação entre direitos humanos e direitos fundamentais. Essa corrente defende, inclusive a expressão “direitos humanos fundamentais”, considerando a aproximação entre o Direito Internacional e o Direito Nacional, a adesão do Brasil a tratados e convenções e o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. E existe quem defenda que os direitos fundamentais são um gênero e os direitos humanos são uma espécie. Os direitos fundamentais seriam atribuídos a humanos e a não humanos, enquanto os direitos humanos são atribuídos unicamente à espécie humana<sup>2</sup>.

O Estado também assegura para os brasileiros e aos estrangeiros residentes no país direitos e garantias fundamentais, conforme se verifica no art. 5º da Constituição, encontrado no Capítulo I, denominado “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, do Título II da Constituição, denominado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. Os direitos são bens e vantagens protegidos por alguma

ordem jurídica, enquanto as garantias são os instrumentos para o exercício desses direitos.

Constata-se que o Estado brasileiro, organizou-se de forma protetiva do exercício de direitos e deveres, utilizando-se de seus recursos, prestando serviços públicos, cumprindo seus deveres, respeitando direitos; sem olvidar do interesse público<sup>3</sup>.

O conceito de interesse público possui caráter subjetivo e pode ser dividido em interesse coletivo primário e interesse secundário. O interesse público primário é definido pelos fins que deve promover e pelos interesses dos cidadãos, podendo ser influenciado pelas mudanças de comportamentos, crenças e hábitos da sociedade. O interesse secundário é o interesse da Administração Pública, do erário, da pessoa jurídica de direito público. Os interesses primários e secundários devem ser alinhados pelo administrador público. Tais interesses não devem ser vistos de modo genérico ou universal e concretizam os direitos fundamentais amparados pela Constituição<sup>3</sup>.

No exercício de direitos fundamentais, pode ocorrer a colisão de direitos de indivíduos ou pode ocorrer alguma restrição dos direitos fundamentais, no conflito com outros direitos. A colisão entre direitos fundamentais ocorre pelo exercício de direitos por diferentes titulares. Quando ocorre, o intérprete da lei realiza um sopesamento dos direitos envolvidos e são realizadas concessões recíprocas para harmonizar os direitos conflitantes. As restrições ao exercício dos direitos fundamentais estão diretamente relacionadas ao conceito de suporte fático e de sua amplitude<sup>3</sup>.

O suporte fático dos direitos fundamentais e sua amplitude consistem na análise da concretização prática dos direitos fundamentais, que podem ser limitados por situações alheias à vontade do agente. Por exemplo, a restrição ao acesso ao transporte urbano coletivo de uma determinada cidade por ineficácia do Plano Diretor da cidade, no qual foram planejadas ruas com proporções inadequadas para o trânsito urbano<sup>3</sup>.

A alta conflituosidade existente no exercício de determinados direitos fundamentais, denominados estruturantes, por sua natureza coletiva e pela dificuldade na sua implementação e no seu sopesamento, geram um desafio para o legislador e para o intérprete do direito. Assim, imbuído do desejo de materializar os direitos fundamentais insculpidos na Constituição, o administrador público adota uma série de medidas denominadas políticas públicas. O conceito de políticas públicas é aberto, refere-se tanto a ações governamentais, quanto a “programas de ações governamentais visando a coordenar os meios à disposição do Estado e às atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”<sup>3</sup>.

As políticas públicas são divididas em quatro estruturas: estrutura formal (teoria, prática e resultados), estrutura substantiva (substrato de sujeitos que compõem o complexo universo a qual determinada política pública se destinará), estrutura material (aspecto econômico) e estrutura simbólica (“expressão cultural

neutra”, ou seja, tradicionalismos, as interferências ideológicas, dentre outras). Também podem ser classificadas em sociais, econômicas ou ambientais<sup>4</sup>.

O constituinte organizou a competência dos entes federativos, de modo que as políticas públicas não entrassem em conflitos, considerando que nem todas as políticas públicas inserem-se na competência comum dos entes estatais. Por exemplo, a proteção às terras indígenas é de competência exclusiva da União (Brasil, 1988).

Utilizando o modelo norte-americano, as políticas públicas podem ser classificadas em políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas construtivas e políticas redistributivas<sup>4</sup>: as políticas públicas distributivas consistem na distribuição pelo governo de habitação, tarifas ou subsídios; as políticas públicas construtivas consistem na facilitação de geração de empreendimentos pelo Estado, por exemplo o incentivo às empresas, microempresas e empresas de pequeno porte; as políticas regulatórias consistem na fiscalização realizada pelas agências reguladoras, por exemplo a fiscalização das empresas de telefonia pela Agência Nacional de Telecomunicações; as políticas redistributivas visam a reorganização e a redistribuição de determinada ação governamental, por exemplo a política de cotas.

O poder público ao executar uma política pública deve obedecer à ordem jurídica, em especial às normas específicas e aos princípios constitucionais implícitos e explícitos.

Os princípios constitucionais explícitos no art. 37 da Constituição determinam que a Administração Pública obedeça aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência: o princípio da legalidade defende a Administração Pública, tendo em vista que determina a sua atuação quando a lei determinar e dentro dos limites legais; o princípio da impessoalidade determina que os deveres do Estado não dizem respeito à pessoa do político ou da gestão que o realizou; o princípio da moralidade ou da probidade regula a atividade do gestor público para que suas atuações sejam dentro de limites éticos, legais e morais; o princípio da publicidade consagra o dever do Estado de publicizar a atividade pública, seus gastos, seus orçamentos, dividindo com a população o dever de fiscalizar a gestão pública.

Os modelos e técnicas de gestão da esfera privada não são aplicados ao serviço público, tendo em vista a indisponibilidade do interesse público. É importante distinguir os conceitos de eficiência e eficácia. A eficiência consiste na procura de meios mais eficazes para atender a um fim com o máximo de resultados, utilizando o mínimo de recursos; enquanto a eficácia é o adjetivo usado para quem é eficaz, para quem é capaz de atingir o resultado desejado ou esperado, atingindo o fim para que foi criado<sup>5</sup>.

Enquanto o conceito de qualidade na administração pública não se confunde com o conceito de eficiência. Qualidade na administração importa em grau de excelência e a qualidade na administração é citada pelo constituinte<sup>3</sup>: quando salvaguarda o direito de reclamação e de avaliação da qualidade do serviço público

ao usuário do serviço (art. 37, § 3º, I, da Constituição); quando se refere à avaliação de contratos (art. 37, §8º, da Constituição); às escolas para aperfeiçoamento de seus funcionários (art. 39, §2º, da Constituição); quando é determinada a aplicação dos recursos orçamentários provenientes da economia com despesas decorrentes para o desenvolvimento de programas de qualidade, e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público (art. 39, §7º, da Constituição); e à avaliação de desempenho do funcionário estável (art. 41, § 1º, II, da Constituição); no Capítulo III intitulado “Da Educação, Da Cultura e Do Desporto”, a qualidade de ensino, em vários artigos e incisos; no Capítulo denominado “Do Meio Ambiente”; e nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

Verifica-se que o grau de excelência do serviço prestado ao cidadão pela administração pública é medido por critérios coletivos. A distinção entre critérios coletivos e individuais gera divergência<sup>3</sup>.

## **O Poder Judiciário e a Manutenção da Qualidade do Serviço Público**

No Brasil, adotou-se o modelo anglo-saxão, o controle de legalidade da administração pública é exercido pelo Poder Judiciário<sup>3</sup>.

Após o início das privatizações, na década de 90, foram criadas as agências reguladoras com a função de regularizar e fiscalizar a atuação da empresa concessionária ou permissionária de serviços públicos<sup>3</sup>.

A Lei 13.848/19 prescreveu regras gerais sobre as Agências reguladoras no âmbito federal. Por exemplo, instituiu consulta pública previamente das minutas e propostas de alteração normativa (art. 9º da Lei 13.848/19); convocação de audiências públicas para a tomada de decisões (art. 10º da Lei 13.848/19); a nomeação de ouvidor (ombudsman) para zelar pela qualidade dos serviços prestados pela agência, pela resolutividade das reclamações de usuários, pela tempestividade das manifestações da agência reguladora (art. 22, da Lei 13.848/19)<sup>9</sup>.

Na hipótese de delegação de serviços públicos notariais, o delegatário é subordinado hierarquicamente ao Poder Judiciário, que exerce função fiscalizatória dos serviços. A delegação de serviços públicos representa subordinação, escalonamento e dependência. Há um escalonamento entre superiores e inferiores e é necessário o respeito hierárquico aos graus de superiores<sup>3</sup>.

Cabe ao judiciário o papel de socorrer o indivíduo que tem um direito individual ou coletivo lesado, quando políticas públicas estão em desacordo com o ordenamento jurídico, com outra política pública ou com algum direito fundamental. O Poder Judiciário, no exercício do poder de controle de legalidade dos atos da administração pública, vem proferindo uma série de decisões estruturantes que visam resguardar direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros<sup>3</sup>.

Por exemplo, a proteção ao direito à saúde é competência comum de todos os entes federativos e protegido pela Constituição. A queda da qualidade do

serviço de saúde gerada pela mudança legal no piso nacional dos profissionais de enfermagem e por demissões em massa, por exemplo, fere o direito fundamental estruturante relativo a uma coletividade que depende do funcionamento do Sistema Único de Saúde. O serviço de saúde, disciplinado pela Lei 8.080/90, não pode ser prestado de maneira ineficiente ou sem qualidade, tendo em vista que resguarda a vida, maior bem do indivíduo.

Dessa maneira, o Poder Judiciário, no desafio de ponderar direitos fundamentais coletivos, profere decisões quanto a direitos estruturantes que podem determinar a continuidade de programas de governo, encerrar ou iniciar políticas públicas. O intuito é a proteção ao indivíduo e à coletividade, concretizando e protegendo direitos.

## O Cidadão na Concretização de Direitos Fundamentais

O art. 5º da Constituição instituiu remédios constitucionais para sanar lesões ao exercício dos direitos fundamentais e, se for o caso, anular atos administrativos, serviços públicos, ou políticas públicas: *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data*, ação popular e a ação civil pública.

A eficácia dos direitos fundamentais, em teoria, classifica-se como vertical, horizontal e diagonal. A eficácia vertical dos direitos fundamentais, historicamente, verifica-se a partir do momento em que é imposto ao Estado o respeito aos direitos e garantias individuais, que são exercidos pelos sujeitos a quem se dirigem: brasileiros e estrangeiros residentes no país. A eficácia horizontal é a exercida nos relacionamentos entre particulares, nas relações reguladas pelo Código Civil. A eficácia diagonal é aquela em que há um desequilíbrio, por exemplo, nas relações trabalhistas e nas consumeristas<sup>6</sup>.

O *habeas corpus* é concedido a quem “sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”.

O mandado de segurança é utilizado para “proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*”. A Lei 12.016/09 disciplina o mandado de segurança individual e coletivo. Ele é utilizado “quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”<sup>8</sup>. O mandado de segurança coletivo tem por legitimados: partidos políticos com representação no Congresso Nacional e organização sindical, entidade de classe ou associação que preencher os requisitos dispostos.

O *habeas data*, disposto é concedido pelo poder público para salvaguardar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante e para retificação de dados.

Foi outorgado ao cidadão o direito de ajuizar ação popular para “anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”. A Lei de ação popular (Lei 4.717/65) regula ação popular, define que o patrimônio público protegido pela lei seria os bens de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico<sup>1</sup>.

A Lei 7.347/85 regulamenta a ação civil pública e regem-se por ela os danos causados ao meio-ambiente, consumidor, a bens e direitos de valor, artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. E são legitimados para ajuizar a ação civil pública: o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista e associação<sup>7</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O dever de concretizar os direitos fundamentais assegurados na Constituição pela Administração Pública é observado pelos três poderes constitucionais.

A materialização dos direitos fundamentais consagrados pela Constituição encontra desafios ligados à própria natureza dos direitos. Considerando que muitos desses direitos são estruturantes e dizem respeito a uma coletividade, o seu exercício pode ser limitado ou colidir com o exercício de outro direito fundamental.

O constituinte reservou uma série de mecanismos para a fiscalização dos serviços prestados pela Administração Pública. O Poder Judiciário exerce papel fundamental na fiscalização e na organização das políticas públicas, visto que realiza o controle de legalidade dos atos realizados pela Administração Pública.

A participação do cidadão na Administração Pública é essencial para materialização dos direitos fundamentais, dos quais é destinatário, pelas políticas públicas.

A ampla participação do cidadão na Administração Pública redefine o conceito moderno de democracia e concretiza a soberania, princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, insculpido no art. 1º, I, da Constituição da República Federativa do Brasil.

## REFERÊNCIAS

1. Brasil. Lei 4717/65. **Regula A Ação Popular**. Dofc: 05 De Julho De 1965.
2. Zouein, Luís Henrique Linhares. **Manual De Direitos Fundamentais**. À Luz Do Direito Internacional Dos Direitos Humanos. Belo Horizonte: Cei,2023, 21-65 Pp.
3. Heinen, Juliano. **Curso De Direito Administrativo**. 4. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, 257-273 Pp.
4. Souza, Camila De Paula Rangel Cato; Araújo, José Henrique Mouta. **Processos Estruturais Como Instrumentos De Efetivação De Políticas Públicas: Mudança De Paradigma De Atuação Processual Em Conflitos De Alta Complexidade**. In: Arenhart, Sérgio Cruz. Jobim, Marco Félix. Osna, Gustavo. **Processos Estruturais**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024. Pp. 279-299.

5. Lowi, Theodore J. **Four Systems Of Policy, Politics, And Choice**. In: Public Administration Review, Vol. 32, No. 4. (Jul.-Aug., 1972), Pp. 298-310. Disponível Em: <https://api.semanticscholar.org/Corpusid:156103933>. Acesso Em: 23 Ago. 2025.
6. Vitorelli, Edilson. **Processo Civil Estrutural**. 5. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, 58-64 Pp.
7. Brasil. **Lei 7347/85, De 24 De Julho De 1985**. Disciplina A Ação Civil Pública De Responsabilidade Por Danos Causados Ao Meio-Ambiente, Ao Consumidor, A Bens E Direitos De Valor Artístico, Estético, Histórico, Turístico E Paisagístico E Dá Outras Providências. Diário Oficial Da União: Seção 1, Brasília, Df, Ano 123, Nº 140, P. 10649. 25 Jul. 1985.
8. Brasil. **Lei Nº 12.016, De 7 De Agosto De 2009**. Disciplina O Mandado De Segurança Individual E Coletivo E Dá Outras Providências. Acesso; [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Lei/L12016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12016.htm).
9. Brasil. **Lei Nº 13.848, De 25 De Junho De 2019**. Art. 1º Esta Lei Dispõe Sobre A Gestão, A Organização, O Processo Decisório E O Controle Social Das Agências Reguladoras, Altera A Lei Nº 9.427, De 26 De Dezembro De 1996, A Lei Nº 9.472, De 16 De Julho De 1997, A Lei Nº 9.478, De 6 De Agosto De 1997, A Lei Nº 9.782, De 26 De Janeiro De 1999, A Lei Nº 9.961, De 28 De Janeiro De 2000, A Lei Nº 9.984, De 17 De Julho De 2000, A Lei Nº 9.986, De 18 De Julho De 2000, A Lei Nº 10.233, De 5 De Junho De 2001, A Medida Provisória Nº 2.228-1, De 6 De Setembro De 2001, A Lei Nº 11.182, De 27 De Setembro De 2005, E A Lei Nº 10.180, De 6 De Fevereiro De 2001. Acesso: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm).
10. Arenhart, Sérgio Cruz. Jobim, Marco Félix. Osna, Gustavo. **Processos Estruturais**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, 279-299 Pp.
11. Brasil. [Constituição 1988]. **Constituição Da República Federativa Do Brasil**. Brasília, Df: Presidência Da República, [2023]. Disponível Em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso Em: 4 Dez. 2024.
12. Brasil. **Lei 8.080/90, De 19 De Setembro De 1990**. Dispõe Sobre As Condições Para A Promoção, Proteção E Recuperação Da Saúde, A Organização E O Funcionamento Dos Serviços Correspondentes E Dá Outras Providências. Diário Oficial Da União: Brasília, Df, Ano 169, Nº 102, P. 18055. 20 Set. 1990.