

Princípio da eficiência na Administração Pública brasileira: limites e desafios para a prestação dos serviços públicos

The Principle of Efficiency in Brazilian Public Administration: Limits and Challenges for Public Service Delivery

El principio de eficiencia en la Administración Pública brasileña: límites y desafíos para la prestación de los servicios públicos

 <https://doi.org/10.5281/zenodo.22820341>

Recebido: 11 de setembro de 2026

Aceito: 14 de setembro de 2026

Publicado: 17 de setembro de 2026

Teresa Maria Siqueira Nascimento Arrais

Mestra em profissional em Educação Profissional

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)

 <http://lattes.cnpq.br/7934349347164073>

✉ teresasiqueira.ts@gmail.com

Sayron Rilley Carmo Bezerra

Mestre em profissional em Educação

Universidade Regional do Cariri (URCA)

✉ sayronrilleycarmobezerra@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/6846181600408970>

 <https://orcid.org/0000-0001-7801-0055>

Eliane da Silva Ferreira Moura

Mestra em profissional em Educação Profissional e Tecnológica

Instituto Federal do Sertão Pernambucano, IF-Sertão

✉ elianedasilvaferreiramoura@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/4482421373414153>

Jesus de Souza Cartaxo

Doutor em Ciências da Saúde

Faculdade de Medicina do ABC (FMABC)

✉ jcartaxoadv@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/5535720585940084>

Maria Conceição Santos Sales

Especialização em Psicologia Jurídica e Avaliação Psicológica

Faculdade Venda Nova do Imigrante (FAVENI)

✉ psisalesmaria@outlook.com

 <http://lattes.cnpq.br/3699937462536152>

Luciano Alves Daniel

Especialização em Curso de Especialização Direito de Processo Penal
Centro Universitário Dr. Leão Sampaio (UNILEAO)

✉ luciano.a.daniel.adv@gmail.com

🌐 <http://lattes.cnpq.br/8687515882597429>

Ingrid Costa Cardoso

Mestra em profissional em Educação
Universidade Regional do Cariri (URCA)

✉ ingridcardosoadvg@gmail.com

🌐 <http://lattes.cnpq.br/1828188355435441>

José Marcondes Macedo Landim

Doutor em Ciências da Saúde
Centro Universitário FMABC

✉ marcondeslandim@gmail.com

🌐 <http://lattes.cnpq.br/2903564097064991>

🌐 <https://orcid.org/0000-0003-4585-0159>

Resumo: A eficiência foi incorporada expressamente ao caput do art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998 e, desde então, passou a operar como parâmetro jurídico da organização administrativa e da prestação de serviços públicos. Este artigo analisa os limites e os desafios de sua concretização no Brasil, considerando a necessidade de compatibilizar resultados, qualidade, celeridade e economicidade com legalidade, igualdade, transparência e proteção de direitos. Realizou-se pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, de caráter descritivo-analítico, com exame da Constituição, legislação administrativa, documentos de reforma do Estado, literatura especializada e atos de controle. Os resultados mostram que a eficiência adquiriu maior densidade normativa por meio da Lei nº 13.460/2017, da Lei nº 14.129/2021 e da Lei nº 14.133/2021, que reforçam avaliação de serviços, governo digital, planejamento e monitoramento. Persistem, contudo, obstáculos ligados à fragmentação institucional, desigualdade de capacidades entre entes federativos, exclusão digital, burocratização defensiva e fragilidade de indicadores. Conclui-se que a eficiência administrativa legítima não se reduz à redução de custos: exige capacidade estatal, foco no usuário, mensuração responsável de resultados, inclusão e controle democrático.

Palavras-chave: Administração Pública, Eficiência Administrativa, Serviços Públicos, Governo Digital, Controle.

Abstract: Efficiency was expressly incorporated into Article 37 of the Brazilian Federal Constitution by Constitutional Amendment No. 19/1998 and has since become a legal benchmark for administrative organization and public service delivery. This article analyzes the limits and challenges of its implementation in Brazil, considering the need to reconcile results, quality, speed, and economy with legality, equality, transparency, and the protection of rights. A qualitative, bibliographic, and documentary study with a descriptive-analytical approach was conducted, examining the Constitution, administrative legislation, State reform documents, specialized literature, and oversight acts. The findings indicate that efficiency has gained greater normative density through Law No. 13,460/2017, Law No. 14,129/2021, and Law No. 14,133/2021, which reinforce service evaluation, digital government, planning, and monitoring. However, obstacles persist, including institutional fragmentation, unequal capacities among federative entities, digital exclusion, defensive bureaucracy, and weak performance indicators. Legitimate administrative efficiency, therefore, cannot be reduced to cost cutting; it requires state capacity, user-centered services, responsible measurement of results, inclusion, and democratic oversight.

Keywords: Public Administration, Administrative Efficiency, Public Services, Digital Government, Accountability.

Resumen: La eficiencia fue incorporada expresamente al artículo 37 de la Constitución Federal brasileña por la Enmienda Constitucional nº 19/1998 y, desde entonces, se convirtió en parámetro jurídico de la organización administrativa y de la prestación de servicios públicos. Este artículo analiza los límites y desafíos de su concreción

en Brasil, considerando la necesidad de compatibilizar resultados, calidad, celeridad y economicidad con legalidad, igualdad, transparencia y protección de derechos. Se realizó una investigación cualitativa, bibliográfica y documental, de carácter descriptivo-analítico, mediante el examen de la Constitución, legislación administrativa, documentos de reforma del Estado, literatura especializada y actos de control. Los resultados muestran que la eficiencia adquirió mayor densidad normativa con la Ley nº 13.460/2017, la Ley nº 14.129/2021 y la Ley nº 14.133/2021, que refuerzan la evaluación de servicios, el gobierno digital, la planificación y el monitoreo. Persisten obstáculos vinculados a fragmentación institucional, capacidades desiguales entre entes federativos, exclusión digital, burocratización defensiva y debilidad de indicadores. Se concluye que la eficiencia administrativa legítima no se reduce a recortar costos: exige capacidad estatal, enfoque en el usuario, medición responsable de resultados, inclusión y control democrático.

Palabras clave: Administración Pública, Eficiencia Administrativa, Servicios Públicos, Gobierno Digital, Control.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira é constitucionalmente orientada por um conjunto de princípios que delimitam a atuação estatal e condicionam a legitimidade das decisões administrativas. A Constituição de 1988 consagrou, no art. 37, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade como referências explícitas do agir administrativo. A Emenda Constitucional nº 19/1998 acrescentou a eficiência a esse rol, transformando em comando constitucional uma preocupação que já aparecia no debate sobre desempenho, qualidade e capacidade de resposta do Estado. A mudança não autorizou a substituição do Direito por uma lógica exclusivamente gerencial. Ao contrário, inseriu a busca por resultados dentro do regime jurídico-administrativo, impondo que os meios empregados e os resultados pretendidos sejam compatíveis com direitos, competências, procedimentos e finalidades públicas (Brasil, 1988; Gabardo, 2017).

A incorporação da eficiência ocorreu em ambiente de reforma institucional. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado em 1995, defendia maior orientação para resultados, descentralização, responsabilização e melhoria da qualidade dos serviços, em contraste com práticas excessivamente procedimentais e autocentradas. A literatura sobre a reforma gerencial mostrou que a discussão não se limitava a economizar recursos, mas envolvia redefinir formas de controle e aproximar a gestão pública das necessidades do cidadão (Brasil, 1995; Bresser-Pereira, 1996). Posteriormente, a agenda de governança pública ampliou essa perspectiva, valorizando coordenação, transparência, redes, participação e criação de valor público, sem abandonar os instrumentos clássicos de legalidade e accountability (Cavalcante, 2019).

A prestação de serviços públicos oferece um campo especialmente sensível para essa análise. É nesse contato cotidiano entre Estado e sociedade que a eficiência deixa de ser conceito abstrato e passa a ser percebida em filas, prazos, canais de atendimento, disponibilidade de informações, resolutividade, acessibilidade e tratamento equitativo. A Lei nº

13.460/2017 reforçou esse enfoque ao disciplinar direitos dos usuários, cartas de serviços, ouvidorias e avaliação continuada, incluindo satisfação, qualidade do atendimento e cumprimento de prazos como dimensões relevantes. A norma desloca a avaliação administrativa de uma perspectiva exclusivamente interna para uma perspectiva que incorpora a experiência do usuário como componente da qualidade pública (Brasil, 2017a).

O problema de pesquisa que orienta este artigo é, portanto, o seguinte: de que modo o princípio da eficiência pode orientar a melhoria dos serviços públicos brasileiros sem enfraquecer garantias constitucionais, excluir usuários ou converter a gestão pública em mera busca por redução de custos? A questão é relevante porque a exigência contemporânea de resultados convive com limitações de capacidade institucional, assimetrias federativas, burocratização defensiva, controles múltiplos, restrições orçamentárias e crescente dependência de tecnologias digitais.

O objetivo geral é analisar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência e identificar os principais limites e desafios de sua aplicação à prestação dos serviços públicos no Brasil. Especificamente, busca-se: examinar a formação normativa do princípio; diferenciar eficiência de conceitos próximos, como eficácia, efetividade e economicidade; sistematizar instrumentos legais associados à qualidade dos serviços; discutir o impacto do governo digital; e propor uma leitura integrada que associe desempenho, direitos dos usuários, capacidade estatal e controle. O artigo está organizado em fundamentação teórica, procedimentos metodológicos, desenvolvimento analítico, resultados, discussão e considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICA

2.1 Da reforma administrativa à constitucionalização da eficiência

A eficiência administrativa ganhou centralidade no Brasil durante a transição entre modelos de gestão pública. A administração burocrática clássica representou avanço ao combater patrimonialismo e personalização da máquina estatal, mediante profissionalização, regras gerais, hierarquia e controles prévios. Todavia, quando o procedimento passa a ser tratado como finalidade em si mesma, pode produzir rigidez, duplicação de tarefas e distância entre a organização e o resultado social esperado. O debate gerencial dos anos 1990 procurou enfrentar essa disfunção ao enfatizar resultados, responsabilização e qualidade, sem que isso significasse rejeitar as garantias do modelo burocrático (Bresser-Pereira, 1996, 2017; Abrucio, 2007).

A Emenda Constitucional nº 19/1998 inseriu a eficiência no caput do art. 37 e também

fortaleceu mecanismos relacionados à participação do usuário e à avaliação da qualidade dos serviços. O significado jurídico dessa mudança deve ser compreendido de forma sistêmica: a eficiência possui a mesma natureza normativa dos demais princípios administrativos e não estabelece uma autorização geral para afastar regras, competências ou procedimentos. Gabardo (2017) observa que sua interpretação precisa permanecer ligada à finalidade pública e ao conjunto de valores do Estado constitucional. A racionalidade gerencial, quando constitucionalizada, deixa de ser mera técnica de administração e passa a ser juridicamente condicionada.

França (2000) sustenta que a eficiência exige orientação da ação administrativa para a concretização material da finalidade estabelecida pelo ordenamento. A ideia é importante porque impede duas leituras extremas: de um lado, a eficiência não legitima qualquer meio supostamente mais rápido ou barato; de outro, a simples observância formal de etapas não basta quando a atuação é incapaz de alcançar a finalidade pública. O princípio, nesse sentido, conecta juridicidade e resultado. O administrador deve atuar dentro do Direito e, simultaneamente, organizar meios capazes de produzir entregas adequadas à sociedade. A compreensão é compatível com a leitura de Modesto (2000) e Carvalho Filho (2023), que situam a eficiência no conjunto dos deveres jurídicos da Administração.

2.2 Eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e qualidade

A clareza conceitual é indispensável para evitar que indicadores administrativos sejam utilizados de forma inadequada. Eficiência costuma relacionar a qualidade ou quantidade das entregas aos recursos empregados, permitindo discutir produtividade, tempo e desperdício. Eficácia refere-se, em termos gerais, ao grau de alcance dos objetivos previamente estabelecidos. Efetividade desloca o olhar para os efeitos produzidos na realidade social, perguntando se a política ou o serviço alterou de modo relevante a situação que justificou a intervenção. Economicidade, por sua vez, examina a obtenção de recursos e insumos em condições vantajosas, sem que o menor custo possa ser tomado isoladamente como sinônimo de boa gestão.

Na prestação de serviços públicos, qualidade funciona como dimensão transversal. Um serviço pode ser rápido e barato, mas falhar em precisão, acessibilidade ou resolutividade. Pode ainda atingir metas numéricas e gerar insatisfação porque o indicador escolhido mede volume de procedimentos, e não a solução efetiva das necessidades do usuário. Por isso, a avaliação contemporânea precisa combinar indicadores de insumo, processo, produto, qualidade, resultado e experiência do usuário. A Lei nº 13.460/2017 explicita essa visão ao exigir avaliação

de satisfação, qualidade do atendimento e cumprimento de compromissos e prazos (Brasil, 2017a).

2.3 Usuário de serviços públicos, boa administração e controle

A centralidade do usuário altera a forma de compreender desempenho estatal. A Constituição, após a EC nº 19/1998, determinou que a lei disciplinasse formas de participação do usuário na Administração, inclusive reclamações e avaliação periódica da qualidade. A Lei nº 13.460/2017 concretizou parte desse comando ao prever direitos, deveres, cartas de serviços, ouvidorias, conselhos e avaliação continuada. O usuário deixa de ser visto apenas como destinatário passivo e passa a participar da produção de informações sobre a qualidade do serviço (Brasil, 1988; Brasil, 2017a).

O controle da eficiência, entretanto, não pode converter órgãos de controle ou o Poder Judiciário em gestores substitutos. A avaliação jurídica deve verificar deveres de planejamento, motivação, coerência, razoabilidade, utilização de informações relevantes e observância das normas. Em escolhas discricionárias, existe espaço para decisões administrativas entre alternativas juridicamente possíveis. O controle pode censurar arbitrariedade, omissão, desperdício manifesto ou incoerência, mas precisa respeitar competências institucionais e considerar as condições reais de implementação.

2.4 Governança, transformação digital e valor público

No Brasil, o governo digital tornou-se uma das principais estratégias para simplificar a relação entre Estado e sociedade. A Lei nº 14.129/2021 estabelece princípios de desburocratização, modernização, transparência, monitoramento da qualidade, integração entre órgãos, linguagem clara e uso da tecnologia para otimizar processos. Ela também prevê plataformas de governo digital com ferramentas de solicitação, acompanhamento e monitoramento de desempenho, aproximando desenho de serviços, informação gerencial e experiência do usuário (Brasil, 2021a).

A digitalização, contudo, somente produz valor público quando melhora o acesso e a qualidade sem criar barreiras adicionais. Serviços digitais mal desenhados podem transferir ao usuário custos antes assumidos pelo Estado, exigir repetição de informações, dificultar atendimento de pessoas idosas ou com deficiência, ou excluir quem não dispõe de conectividade. Além disso, interoperabilidade e compartilhamento de dados devem observar a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Eficiência digital legítima pressupõe segurança, minimização de dados, finalidade, transparência e mecanismos alternativos de atendimento

(Brasil, 2018; Brasil, 2021a).

3. METODOLOGIA

O estudo caracteriza-se como pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com finalidade descritivo-analítica. Optou-se por uma revisão narrativa estruturada porque o objetivo não foi estimar efeito ou frequência, mas integrar argumentos jurídicos, marcos normativos e contribuições da literatura de Administração Pública para compreender a eficiência como princípio e como critério de desenho dos serviços.

O corpus documental compreendeu a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a Emenda Constitucional nº 19/1998; o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado; as Leis nº 9.784/1999, nº 12.527/2011, nº 13.460/2017, nº 13.709/2018, nº 14.129/2021 e nº 14.133/2021; além de atos e relatórios de controle relacionados à avaliação de serviços públicos digitais. A seleção normativa privilegiou diplomas com relação direta com princípios administrativos, direitos do usuário, transparência, proteção de dados, governo digital, planejamento e contratações públicas.

A busca bibliográfica considerou livros de Direito Administrativo, artigos da Revista de Direito Administrativo, da Revista do Serviço Público e trabalhos acadêmicos sobre reforma gerencial, governança e eficiência. Foram utilizados descritores em português associados a “princípio da eficiência”, “Administração Pública”, “serviços públicos”, “governo digital”, “qualidade” e “avaliação de serviços”. Priorizou-se literatura que discutisse o conteúdo jurídico do princípio ou sua operacionalização na gestão estatal, excluindo textos estritamente opinativos sem fundamentação normativa ou metodológica.

A análise foi realizada em três etapas. Primeiro, os documentos foram organizados cronologicamente para identificar a evolução normativa. Em seguida, o conteúdo foi classificado em seis eixos: finalidade e legalidade; planejamento e capacidade; qualidade e foco no usuário; transformação digital; mensuração e avaliação; controle e salvaguardas. Por fim, os eixos foram confrontados para identificar convergências, tensões e condições para uma aplicação constitucionalmente adequada da eficiência. Como se trata de pesquisa baseada em documentos públicos e literatura, sem participação de seres humanos nem utilização de dados pessoais identificáveis, não houve necessidade de submissão a comitê de ética.

4. DESENVOLVIMENTO

4.1 Densificação normativa do princípio da eficiência

A trajetória normativa demonstra que o princípio da eficiência foi progressivamente convertido em deveres mais concretos. O art. 37 da Constituição fornece a base geral, mas leis posteriores especificaram instrumentos de organização, atendimento, transparência e avaliação. O processo administrativo federal associa eficiência a finalidade, razoabilidade e interesse público; a legislação de defesa do usuário estabelece padrões de qualidade e canais de participação; o governo digital vincula eficiência a simplificação e monitoramento; e a nova Lei de Licitações inclui eficiência, planejamento, celeridade e economicidade entre os princípios aplicáveis às contratações (Brasil, 1999; Brasil, 2017a; Brasil, 2021a; Brasil, 2021b).

Essa densificação reduz a possibilidade de tratar eficiência como argumento retórico. O gestor pode ser cobrado por prazos divulgados, cartas de serviços, mecanismos de acompanhamento, indicadores de satisfação e planejamento de contratações. Ao mesmo tempo, a existência de instrumentos formais não garante, por si, melhoria do serviço. Cartas de serviços desatualizadas, indicadores sem consequência gerencial e plataformas digitais que reproduzem etapas burocráticas apenas digitalizam problemas preexistentes. A concretização do princípio depende da qualidade da implementação e da capacidade de utilizar informação para corrigir processos.

Tabela 1. Principais marcos normativos relacionados à eficiência e à prestação de serviços públicos

Marco	Conteúdo relacionado à eficiência	Repercussão para os serviços
Constituição de 1988 / EC nº 19/1998	Inclui eficiência no art. 37 e reforça participação e avaliação do usuário.	Constitucionaliza resultado, qualidade e controle sem afastar os demais princípios.
Lei nº 9.784/1999	Prevê eficiência, finalidade, razoabilidade, segurança jurídica e interesse público.	Exige processos adequados, motivados e orientados à finalidade.
Lei nº 13.460/2017	Direitos do usuário, carta de serviços, ouvidorias e avaliação continuada.	Introduz padrões de qualidade, prazos e satisfação do usuário.
Lei nº 13.709/2018	Proteção de dados pessoais e princípios de tratamento.	Impõe limites à integração de dados e à automação de serviços.
Lei nº 14.129/2021	Governo digital, simplificação, interoperabilidade e monitoramento.	Estimula canais digitais, acompanhamento e indicadores de desempenho.
Lei nº 14.133/2021	Eficiência, planejamento, transparência, eficácia, celeridade e economicidade.	Relaciona qualidade do gasto e planejamento às contratações que sustentam serviços.

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Brasil (1988, 1999, 2017a, 2018, 2021a, 2021b).

4.2 Planejamento, capacidade estatal e organização de processos

A eficiência começa antes da execução do serviço. Sem planejamento, dimensionamento de demanda, capacidade técnica, orçamento, infraestrutura e desenho coerente de processos, a cobrança por resultados tende a produzir respostas improvisadas. Metas sem recursos ou sem clareza de responsabilidades podem estimular comportamentos defensivos, priorização de atividades facilmente mensuráveis e transferência de problemas entre unidades administrativas.

Capacidade estatal envolve pessoas, competências, tecnologia, informação, coordenação e estabilidade institucional. Reformas que simplificam procedimentos precisam ser acompanhadas de treinamento, revisão de papéis e gestão de mudanças. A digitalização, por exemplo, reduz determinadas tarefas manuais, mas aumenta a necessidade de equipes capazes de gerir dados, segurança cibernética, integração de sistemas e desenho de jornadas do usuário. A eficiência, portanto, não decorre apenas de diminuir estruturas: em muitos casos, depende de investir em capacidades que previnem retrabalho e aumentam a qualidade.

As contratações públicas são parte essencial dessa infraestrutura. A Lei nº 14.133/2021 reforçou planejamento, gestão de riscos, eficiência, eficácia, celeridade e economicidade. A interpretação conjunta desses princípios indica que a contratação mais eficiente não é necessariamente a de menor preço inicial, mas aquela que atende à necessidade pública com adequada relação entre custo, qualidade, risco, sustentabilidade e desempenho ao longo do tempo. Falhas de especificação, fiscalização ou gestão contratual repercutem diretamente no serviço entregue ao usuário (Brasil, 2021b).

4.3 Qualidade, experiência do usuário e avaliação de desempenho

A Lei nº 13.460/2017 oferece um referencial objetivo para transformar a experiência do usuário em informação gerencial. A Carta de Serviços deve informar requisitos, etapas, prazo máximo, forma de prestação e canais de manifestação. A avaliação continuada deve considerar satisfação, qualidade, cumprimento de compromissos, manifestações e medidas de aperfeiçoamento. Esses elementos permitem conectar promessa institucional, execução e percepção social (Brasil, 2017a).

A mensuração, entretanto, precisa evitar incentivos perversos. Um órgão que mede apenas quantidade de atendimentos pode aumentar volume às custas de menor resolutividade; um serviço que mede somente tempo pode encerrar solicitações sem solucionar o problema; um programa que utiliza exclusivamente satisfação pode desconsiderar deveres legais impopulares ou efeitos distributivos. Indicadores devem ser combinados e interpretados no

contexto da finalidade pública. O desempenho não pode ser reduzido a um ranking isolado.

Também é necessário desagregar resultados quando possível. Médias gerais podem ocultar barreiras enfrentadas por grupos específicos, territórios remotos ou pessoas com deficiência. O princípio da igualdade exige que eficiência seja compatível com acessibilidade e tratamento equitativo. Em serviços universais, atingir rapidamente quem já possui maior capacidade de acesso não compensa excluir usuários vulneráveis. A qualidade administrativa deve ser aferida pela capacidade de entregar o serviço a quem dele necessita, em condições adequadas e compreensíveis.

Quadro 1. Dimensões sugeridas para avaliação integrada da eficiência em serviços públicos

Dimensão	Pergunta de avaliação	Exemplos de indicadores
Acesso e inclusão	O usuário consegue iniciar e concluir o serviço?	canais disponíveis; acessibilidade; barreiras territoriais e digitais
Celeridade	O serviço é prestado em tempo compatível com a necessidade?	tempo de espera; tempo total; cumprimento do prazo informado
Qualidade e resolutividade	A demanda é solucionada corretamente?	retrabalho; reabertura; erro; conclusão satisfatória
Economicidade	Os recursos são utilizados de forma racional?	custo por entrega; desperdício; uso de capacidade instalada
Experiência do usuário	O atendimento é claro, respeitoso e compreensível?	satisfação; reclamações; clareza das informações
Equidade	Os resultados alcançam diferentes grupos e territórios?	diferenças de acesso e desempenho; cobertura de grupos vulneráveis
Integridade e conformidade	O resultado é obtido dentro do regime jurídico?	regularidade; proteção de dados; transparência; achados de controle

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da Lei nº 13.460/2017 e do referencial analisado.

4.4 Transformação digital: ganhos de eficiência e novos riscos

A Lei nº 14.129/2021 representa etapa importante na vinculação entre transformação digital e eficiência pública. A norma prioriza simplificação, modernização, acesso digital, transparência, linguagem clara, integração e monitoramento. Plataformas capazes de receber solicitações, acompanhar etapas e apresentar desempenho podem reduzir assimetria de informação e ampliar a capacidade de gestão, especialmente quando substituem deslocamentos e repetição de documentos (Brasil, 2021a).

Todavia, a digitalização não deve ser avaliada pelo número de serviços convertidos para meios eletrônicos, mas pela melhoria efetiva da jornada do usuário. Um formulário em papel convertido em formulário eletrônico, mantendo exigências desnecessárias, não representa transformação substantiva. Interoperabilidade deve diminuir a obrigação de o cidadão atuar como mensageiro entre órgãos, enquanto automação deve ser utilizada para reduzir tarefas repetitivas e liberar capacidade humana para situações complexas.

A exclusão digital constitui limite jurídico e gerencial. A Lei nº 14.129/2021 determina que a prestação digital ocorra por tecnologias de amplo acesso e preserva o atendimento presencial quando indispensável. Isso é particularmente relevante em um país marcado por desigualdades territoriais, de renda, escolaridade e conectividade. Uma política de digital first pode ser eficiente para parte da população e ineficiente para outra. A arquitetura de canais deve ser multicanal e proporcional às características do público atendido.

O uso intensivo de dados também exige governança. A LGPD estabelece princípios de finalidade, adequação, necessidade, segurança e transparência que precisam orientar integração e análise automatizada. Sistemas mais eficientes do ponto de vista operacional podem ser juridicamente inadequados se coletarem dados excessivos, criarem decisões opacas ou ampliarem riscos de discriminação. Eficiência tecnológica e proteção de direitos devem ser concebidas conjuntamente, desde o desenho do serviço (Brasil, 2018).

Figura 1. Ciclo jurídico-gerencial da eficiência administrativa



Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

4.5 Limites constitucionais: quando a busca por eficiência se torna inadequada

A principal limitação do princípio da eficiência é interna ao próprio sistema constitucional: não há eficiência legítima contra a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade ou os direitos fundamentais. A Administração pode escolher meios mais simples quando a lei permite, mas não pode dispensar garantias, restringir direitos ou criar critérios de atendimento sem fundamento jurídico em nome de uma suposta racionalidade econômica. Di Pietro (2023) ressalta que a eficiência se soma aos demais princípios e não os substitui.

Também é inadequado confundir eficiência com austeridade linear. Reduzir pessoal, pontos de atendimento ou despesas pode produzir economia imediata e, simultaneamente, aumentar filas, judicialização, retrabalho ou exclusão. A análise deve considerar custos totais e

efeitos sobre a finalidade do serviço. Em políticas sociais, a dimensão distributiva é especialmente relevante, porque o usuário com menor capacidade de buscar alternativas privadas depende mais intensamente da presença estatal.

Outro limite decorre da continuidade. Serviços essenciais não podem ser organizados apenas para maximizar indicadores em períodos favoráveis; precisam apresentar resiliência diante de picos de demanda, emergências, falhas tecnológicas e mudanças regulatórias. Capacidade ociosa mínima, redundância de sistemas e canais alternativos podem parecer ineficientes em uma leitura estritamente contábil, mas funcionar como requisitos de segurança e continuidade. A eficiência pública exige avaliação de risco e horizonte temporal adequado.

Por fim, decisões automatizadas e metas de desempenho precisam de supervisão humana e mecanismos de revisão. O usuário deve compreender requisitos e ter acesso a canais capazes de corrigir erros. A Administração não pode utilizar tecnologia como barreira entre o cidadão e a responsabilidade institucional. A simplificação somente é legítima quando reduz fricção desnecessária sem eliminar a possibilidade de contestação, explicação e tratamento de situações excepcionais.

Figura 2. Modelo de compatibilização entre resultados e salvaguardas na eficiência administrativa



Fonte: Elaborada pelos autores (2026).

4.6 Controle, transparência e aprendizagem institucional

A eficiência depende de ciclos de feedback. Transparência, ouvidorias, auditorias e avaliações não devem funcionar apenas como instrumentos sancionatórios; devem produzir informação para redesenhar serviços. A Lei nº 13.460/2017 exige divulgação de resultados de avaliação e sua utilização como subsídio para reorientar e ajustar a prestação. A Lei nº 14.129/2021, por sua vez, prevê painéis de monitoramento e transparência sobre serviços

digitais. O potencial dessas normas está na transformação de dados em decisões de melhoria (Brasil, 2017a; Brasil, 2021a).

O Tribunal de Contas da União tem avançado na análise da qualidade dos serviços públicos digitais, destacando indicadores como volume de solicitações, tempo médio, satisfação e mecanismos de avaliação. Esse tipo de controle demonstra que a eficiência pode ser examinada por evidências, sem reduzir a análise a cumprimento formal. Ao mesmo tempo, os indicadores precisam ser utilizados com prudência para não induzir padronizações incompatíveis com a diversidade de serviços e usuários (Brasil, 2025).

5. RESULTADOS

A análise bibliográfica e documental permitiu identificar quatro resultados centrais. O primeiro é a progressiva densificação jurídica da eficiência. A partir da EC nº 19/1998, o princípio deixou de depender apenas de formulações doutrinárias e passou a ser detalhado por normas que instituem instrumentos de planejamento, avaliação, participação, transparência e digitalização. A legislação analisada demonstra que a eficiência foi incorporada a processos administrativos, defesa do usuário, governo digital e contratações públicas, formando uma rede normativa que conecta resultados e juridicidade.

O segundo resultado é a mudança do foco predominantemente interno para uma perspectiva centrada na entrega e no usuário. A Lei nº 13.460/2017 torna prazos, padrões de atendimento, satisfação e manifestações do usuário elementos institucionalmente relevantes. Isso significa que a eficiência não pode ser aferida apenas por custos administrativos ou produtividade de unidades. A experiência do cidadão, a capacidade de resolver a demanda e a equidade no acesso integram a avaliação do serviço.

O terceiro resultado é a transformação digital como vetor ambivalente. A Lei nº 14.129/2021 cria condições para simplificação e integração, mas a análise revelou que a digitalização pode aumentar eficiência somente quando redesenha processos, reduz exigências, melhora comunicação e preserva canais alternativos. Sem essas condições, pode transferir custos e dificuldades para o usuário. A proteção de dados e a inclusão digital funcionam como salvaguardas indispensáveis, e não como obstáculos externos à eficiência.

O quarto resultado é a necessidade de compatibilizar mensuração e direitos. Indicadores são indispensáveis para gestão e controle, mas nenhuma métrica isolada representa o princípio. A síntese produzida neste estudo sugere que a eficiência administrativa deve ser avaliada por um conjunto de dimensões: acesso, celeridade, qualidade, resolutividade, economicidade, experiência do usuário, equidade, integridade e continuidade. Essa combinação reduz o risco

de otimização parcial, em que o ganho em uma dimensão gera perda desproporcional em outra.

6. DISCUSSÃO

Os resultados confirmam que o princípio da eficiência não pode ser compreendido como simples importação de critérios privados de produtividade. A Administração Pública está submetida a objetivos, controles e deveres que não encontram equivalência perfeita no mercado. Uma empresa pode escolher seu público, descontinuar atividades pouco rentáveis e preservar informações estratégicas; o Estado, em contraste, precisa observar universalidade quando prevista, igualdade, publicidade, motivação e continuidade. A eficiência pública é, portanto, uma eficiência constitucionalmente qualificada.

A digitalização ilustra com nitidez essa necessidade. O governo digital pode reduzir custos de transação e aumentar transparência, mas requer investimento inicial, manutenção, segurança e desenho inclusivo. A OCDE (2018) já destacava que a transformação digital do setor público deve superar a mera informatização e adotar abordagem integrada e orientada ao usuário. A Lei nº 14.129/2021 caminha nessa direção ao prever plataformas, monitoramento, interoperabilidade e linguagem clara. O desafio é transformar comandos legais em serviços que efetivamente reduzam esforço do cidadão.

A inclusão merece atenção especial. Um serviço digital pode apresentar excelente tempo médio e baixa despesa por atendimento, mas ser ineficiente do ponto de vista constitucional se parcela relevante do público não consegue acessá-lo. A preservação de atendimento presencial, a acessibilidade e a oferta de apoio assistido não constituem desperdício quando são necessários para assegurar igualdade material. O custo adicional deve ser analisado em relação à obrigação pública de garantir o serviço, e não apenas em comparação com a transação digital mais barata.

Os órgãos de controle têm papel importante na indução dessa mudança. Quando auditorias incorporam qualidade, risco e desempenho, deixam de verificar apenas conformidade documental e passam a examinar se a estrutura pública consegue produzir a finalidade prevista. Isso não significa substituir escolhas administrativas legítimas. O controle orientado à eficiência deve perguntar se houve planejamento, se a decisão foi motivada, se os dados utilizados são adequados, se alternativas foram consideradas e se mecanismos de monitoramento existem. Essa abordagem preserva o espaço discricionário e, simultaneamente, reduz arbitrariedade.

A principal contribuição deste estudo é propor uma leitura integrada: eficiência válida resulta da relação entre resultado, qualidade, economicidade e celeridade, condicionada por

legalidade, equidade, direitos fundamentais, continuidade, transparência e controle. Essa formulação evita tanto a visão que reduz o princípio a retórica sem consequência quanto aquela que o transforma em justificativa para flexibilização ilimitada. O princípio tem força jurídica precisamente porque obriga a Administração a buscar melhores resultados dentro do Direito.

As limitações do estudo decorrem de seu caráter bibliográfico e documental. Não foram analisados dados primários de órgãos específicos nem comparados indicadores de serviços concretos. A diversidade federativa brasileira também impede generalizações sobre a capacidade de implementação. Pesquisas futuras podem testar a matriz proposta em áreas como saúde, educação, previdência, licenciamento, justiça administrativa e serviços municipais, comparando desempenho, experiência do usuário e equidade entre canais presenciais e digitais.

7. CONCLUSÃO

O princípio da eficiência consolidou-se como elemento estruturante do Direito Administrativo brasileiro após sua inclusão expressa no art. 37 da Constituição pela EC nº 19/1998. Sua evolução normativa mostra que a exigência de resultados foi progressivamente associada a instrumentos de participação, avaliação de serviços, planejamento, transparência, digitalização e controle. A eficiência, portanto, não permanece como conceito exclusivamente gerencial: apresenta conteúdo jurídico e impõe deveres concretos de organização e melhoria da atuação estatal.

Conclui-se que a concretização legítima da eficiência requer cinco condições: planejamento baseado em necessidades e riscos; capacidade institucional e profissional; desenho de serviços centrado no usuário e inclusivo; mensuração multidimensional de desempenho; e mecanismos de transparência, controle e aprendizagem. A tecnologia deve funcionar como meio para simplificar e ampliar acesso, não como fim em si mesma. O atendimento presencial e assistido permanece necessário quando a exclusão digital compromete o exercício de direitos.

A eficiência administrativa constitucionalmente adequada é, em síntese, a capacidade de produzir valor público com qualidade e responsabilidade. Sua força não reside em autorizar atalhos, mas em impedir que a Administração se satisfaça com procedimentos formalmente corretos e materialmente inúteis. Melhorar serviços públicos exige combinar juridicidade e gestão, resultados e garantias, inovação e inclusão. É nessa compatibilização que o princípio pode contribuir para uma Administração mais responsiva, transparente e efetivamente

orientada às necessidades da sociedade.

8. CONFLITO DE INTERESSES

Os autores declaram que não há conflito de interesses de natureza pessoal, financeira, profissional ou institucional que possa ter influenciado a elaboração, a análise ou a interpretação deste trabalho.

9. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 2017a.

BRASIL. **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017**. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2017b.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mar. 2021a.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.004/2022 - Plenário. Levantamento sobre métodos e critérios de avaliação da qualidade de serviços públicos digitais.** Brasília, DF: TCU, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.962/2025 - Plenário. Avaliação da qualidade e do monitoramento de serviços públicos digitais.** Brasília, DF: TCU, 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v47i1.702>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do Estado Social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612166376>

CAVALCANTE, Pedro. Trends in Public Administration after hegemony of the New Public Management: a literature review. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 70, n. 2, p. 195-218, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i2.3212>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 220, p. 165-177, 2000. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v220.2000.47532>

GABARDO, Emerson. **Princípio da eficiência**. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP, São Paulo, t. Direito Administrativo e Constitucional, 2. ed., 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbetes/principio-da-eficiencia/>. Acesso em: 11 set. 2026.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i2.328>

OECD. **Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector**. Paris: OECD Publishing, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264307636-en>