

PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Janaina Jacolina Morais¹

RESUMO

Este estudo consistiu em dissertar sobre a importância do princípio da eficiência, previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal na Administração Pública, bem como, seus reflexos em meio à sociedade. Princípios, no sentido jurídico, notadamente no plural, querem significar as normas elementares ou os requisitos primordiais instituídos como base, como alicerce de alguma coisa. No Direito Administrativo, os princípios revestem-se de grande importância. A Constituição Federal de 1988 elencou os seguintes princípios norteadores da Administração Pública: o da legalidade, impessoalidade, da moralidade e o da publicidade. No tocante ao princípio da eficiência, originário da Emenda Constitucional nº 19/98, que acrescentou ao artigo 37 este termo modificando a redação anterior, é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira evitarem-se os desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Palavras-chave: Administração pública. Eficiência. Cidadania.

1 INTRODUÇÃO

O princípio da eficiência passa a integrar a legislação pátria com a edição da Emenda Constitucional nº 19, que atribuiu a Administração Pública e seus agentes a busca do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia primando pela rentabilidade social.

O presente trabalho foi elaborado utilizando-se de pesquisas bibliográficas e estudo sistematizado de caráter investigativo, no qual se buscou refletir sobre os princípios inerentes a Administração Pública, a atuação dos servidores públicos, bem como, o princípio da eficiência expresso na Constituição Federal como garantia de cidadania.

2 OBJETIVO

Pretendeu-se através das pesquisas realizadas a transmissão de informações que possam subsidiar o melhor entendimento do princípio da eficiência, enquanto princípio da Administração destacando os meios de alcançar a qualidade do serviço público.

¹ Licenciada em geografia, Bacharel em direito e Pós-graduada em Capacitação docente para o ensino superior pela Faculdade Eduvale de Avaré. E-mail : janimorais@ig.com.br

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PRINCÍPIOS

A Administração Pública é todo o aparato do Estado para realizar o mister para o qual foi criado, designa tanto a estruturação do órgão a serviço do Estado, a sua integração por agentes, como a gestão por eles, ou seja, a sua atividade.

Parafraseando o ilustre doutrinador Ferreira Filho (2000, p.219) “O poder executivo compreende o governo, que é sua cabeça, e a administração, que consiste em seu tronco e membros”. Para isso existem os três poderes, compostos por vários órgãos, cada um com uma determinada finalidade a cumprir, mas todos integrados e harmônicos, visando à satisfação do interesse público.

A Constituição Federal ao disciplinar a Administração Pública dispôs sobre os servidores públicos nos artigos 39,40 e 41 e estabeleceu regras gerais nos artigos 37 e 38. A Reforma Administrativa pautada nos princípios basilares da supremacia dos interesses públicos e a indisponibilidade dos interesses públicos impuseram a transformação de um sistema de administração pública burocrática para um sistema gerencial, apresentando como características: privilegiar a população, os direitos públicos e à obtenção de resultados outorgando aos agentes públicos confiança, porém sob controle legal e responsabilização.

Como ressalta Di Pietro (2005) os princípios são primordiais no Direito Administrativo devido a sua elaboração pretoriana. Princípio derivado do latim *principium*, em sentido vulgar quer exprimir o começo de vida ou o primeiro instante em que as pessoas ou coisas começam a existir. Inicialmente, deve-se destacar que os princípios funcionam como base de um sistema, servindo como instrumentos orientadores, que levam a compreensão exata do ordenamento.

Os princípios são normas dotadas de positividade, que determinam condutas obrigatórias impedindo a adoção de comportamento com eles incompatível. Servem para orientar a correta interpretação das normas isoladas, indicar, dentre as interpretações possíveis diante do caso concreto, qual deve ser obrigatoriamente adotada pelo aplicador da norma, em face dos valores consagrados pelo sistema jurídico.

Segundo o conceito de Cretella Júnior (2005, p.222), “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência”.

Na análise dos princípios norteadores da atividade administrativa constata-se a seguir:

- a) princípio da legalidade: adota-se o critério de subordinação à lei. A legalidade significa que a Administração Pública não tem liberdade e nem vontade pessoal, só pode fazer o disposto em lei;
- b) princípio da impessoalidade: trata-se da ausência de subjetividade. A atividade administrativa deve ser dirigida com finalidade pública, aos cidadãos em geral, sem favoritismos, discriminações benéficas e detrimetosas. A norma administrativa deve ser interpretada e aplicada de forma que melhor garanta a realização do fim público a que se dirige;
- c) princípio da moralidade: impõe a Administração não apenas uma atuação legal, mas também moral, pautada na ética, honestidade, lealdade, boa fé. No entanto, a moralidade a ser obedecida é a administrativa e não a moralidade comum que trata da distinção entre o bem e o mal;
- d) princípio da publicidade: visa garantir o controle através da sociedade da gestão administrativa a fim de conferir à mesma validade e eficácia. Em alguns casos, quando o interesse público ou a segurança o justificarem, como no disposto dos artigos 5º, incisos X, XXXIII, LX poderá a

publicidade ser vetada, concluindo-se a relatividade do princípio da publicidade.

Para Meirelles (2004) estes princípios se constituem mutuamente e não se excluem no conjunto de interpretação do ordenamento jurídico. Possuem função programática, fornece diretrizes situadas no ápice do sistema a serem seguidas por todos aplicadores do direito.

4 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Eficiência é a capacidade de aptidão para obter um determinado efeito, força, eficácia, proveniente do latim *efficientia*. Para o conceituado Dicionário Aurélio, o termo eficiência significa ação, força virtude de produzir um efeito, eficácia. Já a vocábulo eficácia designa aquilo que produz o efeito desejado.

Para Di Pietro (2005) o princípio constitucional em questão é dirigido a toda Administração Pública, possuindo duas interpretações. A primeira está intrinsecamente ligada ao modo de atuação do agente público. Já a segunda interpretação, está relacionada diretamente com a maneira estrutural, organizacional e disciplinar da Administração Pública, também com a finalidade de alcançar os melhores resultados na gestão pública, para que o bem comum seja alcançado da forma mais adequada.

A emenda constitucional nº 19 de quatro de junho de mil novecentos e noventa e oito, denominada Reforma Administrativa tornou expresso esse princípio a ser observado pela Administração Pública Brasileira seja direta ou indireta, presente no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Todavia menciona Moraes (2004) que tal princípio já existia na legislação infraconstitucional, a exemplo do Decreto-lei 200/67, da Lei nº 8.987/95 das Concessões e Permissões e do Código de Defesa do Consumidor.

A eficiência é representada na expressão: o dever da boa administração, conforme dispõe o direito italiano, para o doutrinador Moraes (2004) verifica-se ainda a presença em outras legislações alienígenas tais como, a Constituição da República das Filipinas, de 1986 e a Carta Portuguesa no artigo 267.

De fato, a eficiência pressupõe a realização das atribuições com máxima presteza (rapidez e prontidão), com qualidade perfeita e de forma proficiente. A eficiência deve ser compreendida tanto qualitativa como quantitativamente.

Ainda sob a égide constitucional o princípio da eficiência detém uma relação de intrinsecabilidade com o Direito do Consumidor, na medida em que a sociedade, através da prestação de serviços públicos, se caracteriza como usuária e consumidora destes, fazendo com que a eficiência seja um elemento indispensável no fornecimento dos bens e serviços pela Administração Pública. Destaque-se, também, que a busca pela eficiência na execução dos serviços públicos através de meios eficazes e capazes para a consecução do interesse social resulta na integridade do princípio constitucional da dignidade humana.

O princípio da eficiência possui o condão de gerar mudanças no comportamento funcional da Administração, o artigo 39, § 7º, da C.F/88, dispõe que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios disciplinarão a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

A eficiência diz respeito tanto à otimização dos meios quanto a qualidade do agir final. Segundo Mello (2005) o administrador público esta compelido a agir tendo como parâmetro o melhor resultado estando atrelado ao princípio da proporcionalidade, o qual estará sujeito à aferição do controle jurisdicional. Como ratifica Modesto (2001), existem duas dimensões que se conferem ao princípio da eficiência, sendo elas a exigência da economicidade e avaliação de resultado as quais devem conviver com o controle de legalidade.

5 SERVIÇO PÚBLICO DE QUALIDADE

O Estado, para alcançar os fins que justificam sua existência e satisfazer as necessidades manifestadas pela sociedade, desenvolve uma gama de atividades de conteúdo e natureza bastante diferentes. Para cumprir tais tarefas é imprescindível a existência de um conjunto de órgãos ou entidades dotadas de competências e faculdades específicas. Por sua vez, esses órgãos ou entidades, sendo pessoas jurídicas, não são dotados de vontade, nem de ação próprias, em função do que necessitam da presença de pessoas físicas para desincumbir-se das tarefas que lhes são afetas.

Juridicamente, entretanto, são reconhecidos ao ente estatal um querer e um agir que expressam na vontade e no atuar daquelas pessoas, que são os seus agentes. Surge, assim, o conceito e a relação de função pública no seu sentido mais lato, abarcando tanto o órgão-instituição como o órgão-pessoa numa ligação íntima para o atendimento de um fim determinado. Conceituando os Servidores Públicos como aqueles que mantêm com o Poder Público um vínculo de natureza profissional, sob uma relação de dependência.

Como observa Di Pietro (2005) os servidores públicos se diferenciam dos demais agentes públicos pelo vínculo permanente com o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas equiparando aos empregados da esfera privada, emprestam sua força de trabalho em troca de uma retribuição pecuniária. As características atribuídas ao servidor público são: profissionalidade, definitividade, relação jurídica de trabalho.

As reclamações referentes às atuações com má-qualidade no atendimento e na prestação do serviço sempre foram a tônica quando surgem discussões referentes aos agentes da administração. A avaliação deve ser preocupação permanente dos dirigentes do governo que devem confrontar o desempenho de todos os funcionários.

A proposta da Reforma Administrativa é de uma Administração Pública de resultados, exigindo qualificação do servidor público, profissionalização, produtividade e eficiência, ou seja, exige resultados. O novo servidor público é aquele que, prima pelos direitos e garantias fundamentais, resguardados pela constituição, tenha consciência cidadã de obrigação com a sociedade, de dedicação pelo patrimônio público e do trabalho eficiente e eficaz, com a prestação de serviços qualitativos à população.

De acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, o *caput* do artigo 41 da Carta Magna estabelece que os servidores públicos, nomeados em virtude de concurso público, somente adquirirão estabilidade após 03 (três) anos de efetivo exercício e mediante avaliação de desempenho por comissão especialmente instituída para essa finalidade (artigo 41, § 4º, da CF/88). Entretanto, as hipóteses para a perda do cargo por parte do servidor estável foram

substancialmente alteradas. O servidor público estável poderá perder o cargo nos seguintes casos:

- a) através de sentença judicial transitada em julgado (artigo 41, § 1º, I da CF/88);
- b) em virtude de processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa (artigo 41, § 1º, II da CF/88);
- c) mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (artigo 41, § 1º, III da CF/88);
- d) nos casos de adequação da despesa com pessoal prevista na lei complementar que regula o artigo 169, *caput*, da Constituição Federal, caso tal adequação não seja obtida com a redução em pelo menos 20 % (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e exoneração dos servidores não estáveis (artigo 169, § 4º, c/c o artigo 33 da EC nº 19/98).

A estabilidade deverá ser mérito dos servidores nomeados através de concurso público, qualificados para o cargo, eficientes e produtivos, já que deveria ser empenho da Administração Pública mantê-los para a conservação qualitativa dos serviços prestados à sociedade. A estabilidade torna-se nociva no momento em que deixa de ser tratada como garantia da Administração para ser entendida como um privilégio do servidor, pois para que se tenha uma gestão de qualidade, em qualquer organização, seja pública ou privada, ninguém pode deixar de ser cobrado pelo seu desempenho e obrigação com o trabalho.

Os Poderes do Estado devem observar a eficiência nas funções, conforme artigo 37 da CF dispõe no seu *caput* e parágrafos estabelecendo como deverão ser desempenhadas tais funções. A sociedade poderá ajuizar ação civil pública a fim de viabilizar a qualidade de serviço prestada, pois a cidadania é pressuposto desta nova ordem constitucional, assim sob a tutela judicial pode determinar que a Administração Pública execute reparação de obra ou serviço prestado sem qualidade. Art. 37 da CF /88 § 3º.

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

- I- as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, assegurada à manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II- o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observadas o disposto no artigo 5º, incisos X e XXXIII.
- III- a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (Brasil, 2005).

A luz da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, buscou na inclusão do dever de eficiência entre outros princípios tornar condenável à atuação do administrador quando deficiente ao escopo do bem comum.

Na análise de interpretações ao princípio da eficiência surge a idéia de economicidade, esta postura pode ser adotada se considerar como eficiência tão somente a ausência de desperdício de recursos. Tal interpretação deve ser ampliada, tendo em vista que o princípio da eficiência se concretiza quando a ação administrativa atinge materialmente os seus fins lícitos e propiciando ao cidadão satisfação na resolução dos problemas.

Não é suficiente usar com economia, zelo e dedicação os bens e os recursos públicos, mas também se faz necessária a produção de eficácia, ou seja, comprometimento político e institucional com um planejamento competente, ocasionando a obtenção de resultados sociais aspirados pela sociedade, oferecendo serviços de interesse social compatíveis com suas necessidades em extensão, qualidade e custos.

Compete ao cidadão assumir o controle dos atos administrativos de seus representantes sob a ótica da eficiência se convencendo da exigência de prestação de serviços públicos de forma satisfatória, como exemplo da esfera privada, na qual os prestadores de serviço se submetem a competitividade do mercado.

A mentalidade dos administradores públicos, concomitantemente, com o público usuário deve pautar na evolução da administração pública burocrática para a administração pública gerencial, movida pela interação entre Sociedade e Estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se constata a Constituição Federal enunciou alguns princípios para a Administração encontrando-se consubstanciados em regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador, são considerados de expressos. A inserção através da Emenda Constitucional nº 19 da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública significa que o administrador deve buscar o constante aprimoramento dos serviços públicos e permitir o exercício pleno da cidadania através da garantia de acesso às informações de interesse público a toda coletividade de modo célere, econômico e eficiente.

O Princípio da Eficiência que pode também ser entendido não como princípio, mas sim como finalidade e resultado, meta atingida em virtude de uma causa. Pode ainda, ser desmembrado, e feito isto, encontrará outras variantes, elementos importantes e imprescindíveis à gestão e qualidade do serviço público, tais como: qualidade, celeridade, simplificação.

O serviço público requer observância estatal, e que a questão da eficiência só pode ser o resultado de uma conjugação do controle interno e externo. Sendo um equívoco atribuir ao servidor público unicamente a má qualidade do serviço prestado, quando este, na maioria das vezes, é também uma vítima do sistema administrativo. Pois, o servidor público acaba personificando junto ao usuário o rosto da ineficiência, a face da incompetência e a imagem do descaso.

O princípio da eficiência não é dirigido apenas ao servidor estatal, mas também à própria Administração. Torna-se ineficaz o princípio constitucional mesmo com a cortesia do funcionário se verificada a falta de computadores, impressoras e suprimentos compatíveis na execução do serviço público ocasionando a lentidão no atendimento.

Em suma, o serviço público, deve pautar por princípios básicos; capazes de doar-lhe substancialidade e eficácia, inclusive, com inserção de valores em infraestrutura, mitigando o grau de exposição (física e moral) de seus agentes e servidores; pois, só assim, poderá atender com eficiência às necessidades coletivas. Eis um dever-poder do Estado, porque correlacionado com a supremacia do interesse público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5. ed. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2005.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/30/1998/19.htm> > Acesso em: 25 de out. de 2008.

CRETELLA JUNIOR, J. **Primeiras lições de direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERREIRA, A. B. de H. **Dicionário da língua portuguesa**. 4. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Era, 2002.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MEIRELLES, H.L. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, C.A.B. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista Interesse Público**, Salvador, n. 2, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 19 set. 2007.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004.