

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CARLA MACHADO FLESCH

A VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO:
Um caminho para a eficiência

CURITIBA
2012

CARLA MACHADO FLESCH

A VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO:

Um caminho para a eficiência

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Dra. Angela Cassia Costaldello

CURITIBA
2012

CARLA MACHADO FLESCH

A VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO:

Um caminho para a eficiência

Trabalho de conclusão de curso aprovado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel no Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: Prof.^a Dra. Angela Cassia Costaldello
Departamento de Direito Público da UFPR

Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem
Departamento de Direito Público da UFPR

Prof. Dr. Alvacir Correa dos Santos
Centro Universitário Campos de Andrade

Curitiba, 14 de dezembro de 2012.

À minha amável e amada mãe, *in memoriam*, que me ensinou os princípios e os valores de um bom cristão;

Seus lemas de vida eram persistência, batalha e sempre prosseguir na luta diária;

Ensinou-me a acreditar em mim, na minha força, capacidade, intuição, fazendo-me ver que jamais devo desistir dos meus sonhos, projetos e objetivos, por mais difíceis que possam parecer;

Sempre me apoiou nas mais duras lições, momentos bons e não tão bons;

Mostrou como subir degraus com fé, acreditando que cada um tem seu lugar nesta vida;

E que o melhor é o que tem que acontecer;

Ela se foi desta vida enquanto eu percorria este Curso de Direito, parece que foi assim que quis o destino;

Pareceu dura a luta, mas a persistência ela me deixou como seu maior legado e aprendizado na vida.

Mãe, o meu muito obrigada!

AGRADECIMENTOS

À orientadora Dra. Angela Cassia Costaldello, que com todo o seu empenho, boa vontade e dedicação, pacientemente me acolheu e iluminou com seus conselhos e sabedoria.

Ao meu pai amado pela revisão do texto e auxílio prestado neste trabalho.

À minha querida irmã e melhor amiga que, embora centenas de quilômetros aparentemente nos separem, está sempre ao meu lado.

Aos meus pais e avós pelo apoio e incentivo em todos os momentos de minha vida.

Aos tios e primos que tão bem me acolheram neste Estado.

Aos amigos pelo apoio e carinho.

Ao professor Ricardo Marcelo da Fonseca, diretor do Curso de Direito da Universidade Federal do Paraná, pela garra com que luta para fazer crescer essa Instituição, aos servidores da Universidade Federal do Paraná e demais colaboradores.

A todos os professores pelos conhecimentos repassados.

Aos colaboradores das bibliotecas da Procuradoria Regional do Trabalho da 9ª Região, Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, Universidade Federal do Paraná e Universidade de São Paulo.

À Procuradoria Regional do Trabalho da 9ª Região e aos colegas de trabalho, em especial ao Procurador-Chefe, ao Diretor Regional e aos colegas da Secretaria de Apoio à Diretoria Regional.

A todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização deste trabalho.

Hoje em dia, todas as organizações dizem que as pessoas são o seu maior ativo, mas poucas praticam o que pregam e um número ainda menor acredita realmente nisso.

Peter F. Drucker

A princípio, as pessoas se recusam a acreditar que uma coisa nova e estranha pode ser feita; depois elas começam a ter a esperança de que ela possa ser feita – então, é feita e todo mundo se pergunta por que já não havia sido feita há séculos.

Frances H. Burnett

É necessário que o príncipe proceda de maneira temperada com a prudência e humanidade, a fim de que confiança em demasia não o torne imprudente e que desconfiança em excesso não o torne intolerável.

Nicolau Maquiavel
O Príncipe

RESUMO

Hoje, mais do que nunca, a Administração Pública tem o dever de produzir resultados mais satisfatórios, despendendo o mínimo de recursos e estando em processo constante de aperfeiçoamento. Como requisito parcial para conclusão do Curso de Direito da Universidade Federal do Paraná, aparece a produção deste trabalho científico versando sobre a valorização do servidor público utilizada como ferramenta essencial na aplicação do princípio da eficiência para melhorar os serviços da Administração Pública. O trabalho tem como objetivo geral analisar em que medida a valorização do servidor público pode ser revertida na prestação de serviços adequados ao cidadão, visando a obedecer ao princípio da eficiência, tornando viável o equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração Pública. Os objetivos específicos são os de avaliar as maneiras de viabilização do cumprimento eficaz do princípio da eficiência na Administração Pública pela valorização do servidor público, explicar a importância da aplicação do princípio da eficiência, por parte da Administração Pública, a partir do novo princípio constitucional, e também analisar e compreender os motivos da necessidade de equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração Pública, sob a ótica do citado princípio. Encontrar a solução adequada às necessidades da Administração é prestigiar a eficiência.

Palavras-chave: Princípio da eficiência na Administração Pública. Aspectos basilares da eficiência. Eficiência administrativa e o servidor público. Dever de eficiência. Valorização do servidor. Críticas ao princípio da eficiência.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 NOÇÕES PRELIMINARES	11
1.1 O ESTADO, O DIREITO ADMINISTRATIVO E O SERVIÇO PÚBLICO	11
1.2 OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO	13
1.2.1 Os princípios constitucionais	13
1.2.2 Os princípios da Administração Pública	15
1.3 OS MODELOS TEÓRICOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
1.3.1 A administração pública patrimonialista	16
1.3.2 A administração pública burocrática	16
1.3.2.1 O paradigma pós-burocrático	17
1.3.3 A administração pública gerencial	18
2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	20
2.1 OS ANTECEDENTES DA EFICIÊNCIA	20
2.1.1 As reformas administrativas brasileiras	21
2.1.2 O programa de qualidade e participação da Reforma	25
2.2 O NOVO SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA	25
2.3 O CONCEITO DE EFICIÊNCIA	26
2.3.1 Os parâmetros normativos do princípio	28
2.4 A EFICIÊNCIA COMO PRINCÍPIO	30
2.5 O DEVER DE BOA ADMINISTRAÇÃO	34
3 OS ASPECTOS BASILARES DA EFICIÊNCIA: ideia nuclear	37
3.1 A EFICÁCIA	38
3.2 A EFICIÊNCIA <i>STRICTO SENSU</i>	39
3.3 A PRODUTIVIDADE	40
3.4 A ECONOMICIDADE	41
3.5 A QUALIDADE	42
3.6 A CELERIDADE E A PRESTEZA	45
3.7 A CONTINUIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	47
3.8 A DESBUROCRATIZAÇÃO	48
4 A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E O SERVIDOR PÚBLICO	50
4.1 O DEVER DE EFICIÊNCIA DO SERVIDOR	50

4.2 A VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR	53
4.3 A ESTABILIDADE DO SERVIDOR	54
4.3.1 A importância da estabilidade	55
4.3.2 O Instituto da estabilidade	56
4.3.3 A avaliação de desempenho	60
4.4 OS GANHOS DO SERVIDOR COM A REFORMA	61
5 AS CRÍTICAS AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	63
5.1 O CONCEITO DO PRINCÍPIO	63
5.2 OS ASPECTOS RELEVANTES DO PRINCÍPIO	64
5.3 A ÊNFASE DO PRINCÍPIO NA ECONOMICIDADE	65
5.4 O SERVIDOR PÚBLICO E A EFICIÊNCIA	67
CONCLUSÃO	70
BIBLIOGRAFIA	72

INTRODUÇÃO

Este trabalho surgiu da identificação com assuntos afetos aos ramos do Direito Constitucional e Administrativo, à Administração Pública, aos serviços que esta pode oferecer para acompanhar as novas tendências e à necessidade de valorização do servidor público como caminho para alcançar a eficiência administrativa, resultando na prestação de serviços adequados ao cidadão.

Optou-se por definir rapidamente o Estado, o Direito Administrativo e o serviço público e, em linhas gerais, os princípios do Direito Administrativo, os modelos teóricos da Administração Pública, para então adentrar no assunto do princípio da eficiência, pincelando os antecedentes da eficiência, o novo sistema de gestão pública brasileira, o conceito de eficiência, a eficiência como princípio e o princípio da 'boa administração', vindo do direito italiano. Em seguida, a análise dos aspectos basilares do princípio da eficiência, e a eficiência administrativa e os servidores públicos, com ênfase na valorização do servidor como caminho para a eficiência, sem deixar de expor as críticas a esse princípio.

A concepção de defesa do bem comum como finalidade básica da Administração Pública decorre da própria existência do Estado, estando implícita em todo o ordenamento jurídico.

Não basta adotar uma solução possível, é necessário que seja a melhor opção. A Administração Pública tem o dever de agir de modo rápido e preciso para obter o máximo resultado de um programa a ser realizado. Para que isso ocorra, reclama-se do Estado para que aperfeiçoe seu agir e otimize os meios adequados em busca do atendimento às necessidades da comunidade de forma ótima.

Deve ser encontrada a solução que seja a melhor possível para o caso concreto. Para que seja alcançada a eficiência no serviço público, é necessário que haja a valorização do servidor público, pois é por meio deste que o Estado se relaciona com os cidadãos.

Um servidor público profissionalizado e respeitado pela sociedade, satisfeito e com orgulho de suas tarefas, apresenta resultados mais otimizados e melhores condições de cumprir o seu papel, que é atender ao interesse público de maneira excelente.

Desse modo, a produção deste trabalho pretende evidenciar para a

Administração Pública que a preocupação em se valorizar o servidor público, resultando na adaptação à prestação de serviços adequados ao cidadão, visando a obedecer ao princípio da eficiência, é uma alternativa viável para que possa haver o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração Pública. Prestar serviços eficientes não é apenas capricho, e sim, uma necessidade do Estado.

1 NOÇÕES PRELIMINARES

A Administração Pública é responsável pela execução das metas estabelecidas por um governo em face de um determinado modelo de Estado, em que deve buscar continuamente o ponto de equilíbrio entre o interesse público e o privado, para poder alcançar seu fim maior, que é suprir as necessidades da coletividade.

1.1 O ESTADO, O DIREITO ADMINISTRATIVO E O SERVIÇO PÚBLICO

Estado é o povo politicamente organizado. Na obra ‘O Príncipe’, de Maquiavel, escrita no século XVI, surge a palavra ‘Estado’ pela primeira vez, com o sentido de sociedade política permanente.¹

Pessoa jurídica que expressa a vontade por meio de determinadas pessoas ou órgãos, o Estado, para Dalmo de Abreu Dallari, é lócus para o exercício do poder, além de produtor de decisões, e por isso dotado de limitação jurídica do poder do Estado e seu reconhecimento como sujeito de direitos e obrigações jurídicas.²

Miguel Reale ensina que o Estado, com a função administrativa, visa realizar obras e serviços com o fim de beneficiar a coletividade, e para isso deve levar em conta critérios de necessidade, de oportunidade ou de conveniência. Esclarece o autor que os órgãos estatais, no exercício da função administrativa, “não atuam segundo critérios ou pretensões postos por terceiros, mas sim em razão de sua competência para apreciar o que deva ou não ser feito”, sempre atuando nos limites legalidade.³

O Estado deve criar o direito e ao mesmo tempo sujeitar-se a ele.⁴ Está

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 1.

² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

³ REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 344.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 2.

expresso na Constituição que os Entes da federação brasileira são dotados de autonomia, o que significa, no sentido técnico-político, ter capacidade de auto-organização – podem criar o seu diploma constitutivo, de autogoverno – podem organizar seu governo e eleger seus dirigentes, e de autoadministração – capacidade de organizar seus próprios serviços.⁵

Celso Antônio Bandeira de Mello define o Direito Administrativo como “o ramo do Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a desempenham”. Segundo ele, os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público pela administração devem reger a Administração Pública.⁶

José dos Santos Carvalho Filho conceitua o Direito Administrativo como “conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir.”⁷

O Direito Administrativo deve ter como norte a Constituição. A atividade administrativa, por sua vez, deve atuar no equilíbrio da tutela dos interesses coletivos e individuais e na proteção dos direitos fundamentais.⁸

Serviço público, no entender de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, com regime jurídico total ou parcialmente público.”⁹

Instituído, mantido e executado pelo Estado, com o objetivo de satisfazer as próprias necessidades e sobretudo as necessidades coletivas, o serviço público é definido por Celso Antônio Bandeira de Mello, como sendo

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 7.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 12, 55.

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 9. No mesmo sentido Miguel Reale, ao afirmar que o Direito Administrativo “tem por objeto o sistema de princípios e regras, relativos à realização de serviços públicos, destinados à realização de serviços públicos, destinados à satisfação de um interesse que, de maneira direta e prevalecente, é do próprio Estado, em razão, porém, da sociedade ou do bem comum.” REALE, Miguel, op. cit., p. 345.

⁸ MELLO, Lígia. Novas perspectivas para o direito administrativo: a função administrativa dialogando com a jurisdição e os direitos fundamentais. *Interesse Público*, Belo Horizonte, n. 43, p. 117-136, maio/jun. 2007.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 98.

toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.¹⁰

O interesse público é “o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.”¹¹

O Estado como organização é seu aparelho que, para executar as decisões tomadas pelo governo, conta com servidores públicos, recursos financeiros, equipamentos e instalações, visando à prestação de serviços no interesse da sociedade. Respeito ao contribuinte é motivo suficiente para se atuar com eficiência e presteza.¹²

1.2 OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A Constituição contém determinados princípios que devem ser adotados pelos agentes administrativos no exercício de suas atividades. São os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.¹³

1.2.1 Os princípios constitucionais

Os princípios constitucionais, explícitos ou não, podem ser considerados a

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo, RT, 1983, p. 20.

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, 2009, op. cit., p. 60-61.

¹² BRASIL. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, nº 6, 1997-1998, p. 15.

¹³ CRFB/88, art. 37: 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 [...].

síntese dos valores abrigados no ordenamento jurídico. Eles dão unidade e harmonia ao sistema, integrando suas diferentes partes, além de atenuar tensões normativas. Desempenham papéis de condensar valores, dar unidade ao sistema e condicionar a atividade do intérprete.

Para Humberto Ávila os princípios são “normas que atribuem fundamento a outras normas, por indicarem fins a serem promovidos, sem, no entanto, preverem o meio para a sua realização”. Dotados de alto grau de indeterminação, os princípios “não enumeram exaustivamente os fatos em presença dos quais produzem a consequência jurídica ou de demandarem a concretização por outra norma, de modo diversos e alternativos.”¹⁴

Os princípios admitem aplicação mais ou menos ampla de acordo com as possibilidades físicas e jurídicas existentes. Esses limites jurídicos que restringem a otimização do princípio podem ser regras que o excepcionam em algum ponto ou outros princípios opostos que procuram se maximizar, daí a necessidade eventual de ponderá-los.

Cármem Lúcia Antunes Rocha defende que a função dos princípios constitucionais é a de “assegurar unidade ao sistema jurídico fundamental, oferecendo objetividade e segurança ao modelo ético e político adotado pela sociedade estatal, e permitindo a integração e harmonia permanente e atualizada do sistema de direito positivado.”¹⁵ Konrad Hesse assevera que a Constituição, embora não possa realizar nada por si mesma, pode impor tarefas.¹⁶

Para a legitimidade da lei não basta mais a sua forma, é necessário que seu conteúdo realize a justiça esperada pela sociedade, tornando o direito legítimo, social e juridicamente eficaz, ou seja, o princípio da legalidade estrita cedeu espaço ao princípio da legalidade ampla, também conhecido como princípio da juridicidade. O Estado Democrático de Direito caracteriza-se pelo *império da justiça*, com a justiça que satisfaz as aspirações sociais e o interesse mundial em bens como saúde, meio ambiente e direitos humanos.¹⁷

¹⁴ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 127.

¹⁵ ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 28.

¹⁶ HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Fabris, 1991, p. 19.

¹⁷ ROCHA, Cármem Lúcia Antunes, op. cit.

1.2.2 Os princípios da Administração Pública

No ramo do Direito Administrativo, uma variedade de normas é editada de acordo com as circunstâncias, gerando multiplicidade de textos, sem reunião sistemática. Odete Medauar deixa clara a importância principiológica ao Direito Administrativo, afirmando que os princípios auxiliam a compreender e a consolidar os seus institutos. Por isso, a importância dos princípios, principalmente “para possibilitar a solução de casos não previstos, para permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres.”¹⁸

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que os princípios, no Direito Administrativo, devem funcionar como uma balança equitativa entre os direitos garantidos aos administrados e as prerrogativas correspondentes da Administração Pública.¹⁹

Para Cármen Lúcia Antunes Rocha, princípios moribundos do Direito Administrativo são reiterados mesmo após a substituição do Estado liberal pelo social, em que alguns velhos conceitos liberais se mantêm. Ao administrado concedem-se direitos, ao cidadão eles são reconhecidos e não apenas concedidos. Afirma a autora que

A substituição da ideia de cidadão pela de administrado, ainda hoje presente no Direito Administrativo, traduz às vezes preconceito, pois o cidadão, como parte necessária da relação política da qual é o outro polo o Estado, não é submisso, subordinado ou participante menor da função decisória da entidade pública.²⁰

Enfim, para conferir validade à atividade estatal, é preciso que a aplicação

¹⁸ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 121.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 67.

²⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, op. cit., p. 61.

dos princípios da Administração Pública esteja em conformidade com os princípios constitucionais.

1.3 OS MODELOS TEÓRICOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em uma perspectiva histórico-evolutiva, percebem-se três modelos diferentes de Administração Pública – patrimonialista, burocrática e gerencial.²¹

1.3.1 A administração pública patrimonialista

No patrimonialismo, o soberano agia arbitrariamente, não havia a divisão entre a propriedade pública e a privada, os benefícios não eram destinados ao povo, havia a impermeabilidade à participação social-privada. Esse modelo vigorou até a segunda metade do século XIX, quando o processo de industrialização demandou mudanças para atender aos anseios dos burgueses comerciantes, industriários e sociedade em geral.²²

1.3.2 A administração pública burocrática

A burocracia na Administração Pública surge no Brasil durante o período militar e se expande em plena ditadura.²³

Os princípios orientadores da Administração Pública burocrática são a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o

²¹ PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração Pública: teoria e questões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p.51.

²² Ibid., p. 53-54.

²³ Ibid., p. 58.

formalismo. O controle administrativo vem sempre *a priori*, com o controle rígido do processo a evitar a corrupção e o nepotismo.²⁴ O novo conceito é de racionalidade e eficiência administrativa, com a separação entre a coisa pública e a privada, regras legais e operacionais pré-definidas, reestruturação e reorientação da administração para atender às novas demandas sociais.²⁵

Duas fases da Administração Pública burocrática podem ser observadas no Brasil. A primeira – modelo clássico, correspondente ao período de 1930-1945, teve ênfase na reforma dos meios e no autoritarismo, com um modelo fechado e autorreferido de administração, em que os fins não eram relevantes. A excessiva centralização da Administração Pública era questionada no período de transição, com o fim do Estado Novo. Mas ações concretas só vieram a partir do Governo JK (1956-1961), com a chamada administração para o desenvolvimento. Essa segunda fase, com ênfase no desenvolvimento do País, perdurou até as vésperas da reforma gerencial.²⁶

1.3.2.1 O paradigma pós-burocrático

Para Max Weber²⁷, a burocracia é o tipo ideal de administração, que funciona bem em épocas de crise, já que as regras, a hierarquia e o controle garantem o alcance dos objetivos. O tipo ideal não existe, e a consequência disso é que os governos começaram a ser acusados de ineficazes, ineficientes e altamente custosos. Não havia espaço para agilidade, flexibilidade, criatividade e nem para escolher meios adequados ao alcance dos objetivos. Demitir servidores com produtividade baixa, premiar bons servidores pelos resultados, conferir rumo à administração para os resultados, nada disso era permitido, devido ao emaranhado

²⁴ BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

²⁵ PALUDO, Augustinho Vicente, op. cit., p. 59.

²⁶ Ibid., p. 59.

²⁷ Idealizador da Teoria da Burocracia.

de normas para se seguir.²⁸

No momento inicial, a burocracia deu certo, funcionando bem, mas depois as administrações burocráticas começaram a ser encaradas “como um amontoado de papelórios que se multiplicavam, tornando os governos incapazes de atender às demandas da sociedade e causando ineficiência às organizações em geral.” A burocracia, às vésperas da reforma gerencial, foi taxada de ‘lenta, cara, ineficiente e incapaz de atender às demandas dos cidadãos’.²⁹

Baseado nos princípios da confiança, descentralização, flexibilidade, orientação para o cidadão e busca por resultados, o paradigma pós-burocrático não pretendia alterar por completo as práticas burocráticas, mas sim substituir aspectos já superados, para garantir maior eficiência, eficácia e efetividade. Os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados e da competição administrada foram acrescidos à avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho e à capacitação permanente.³⁰

1.3.3 A administração pública gerencial

O surgimento da Administração Pública gerencial vem como resposta ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, na segunda metade do século XX, em que o Estado precisava reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços; o cidadão precisava ser encarado como beneficiário. A Reforma do Aparelho do Estado é orientada pela eficiência e pela qualidade na prestação dos serviços.³¹

Considerada um avanço, porém sem negar totalmente o sistema burocrático, a administração gerencial tem como principal diferença a forma de controle, que passa a ser *a posteriori*, concentrando-se nos resultados, nos fins pretendidos. O controle finalístico passa a ser adotado em vez do controle formalístico, de

²⁸ Ibid., p. 65.

²⁹ Id.

³⁰ Ibid., p. 66.

procedimentos.

Cumpra ressaltar que “a administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta”, já que está diretamente voltada ao interesse público.³²

Uma série de medidas foi adotada pela Administração Pública gerencial, que passou a orientar a ação do Estado para o ‘cidadão-usuário’ ou ‘cidadão-cliente’; enfatizou o controle dos resultados ao invés de controle dos procedimentos e fortaleceu a autonomia da burocracia estatal; separou as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas políticas; transferiu para o setor público não-estatal os serviços sociais e científicos competitivos, terceirizou atividades auxiliares ou de apoio, que passaram a ser licitadas no mercado; distinguiu as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado - monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; e passou a controlar as unidades descentralizadas por meio de controle social direto, do contrato de gestão – com indicadores de desempenho claros e resultados medidos, e da formação de ‘quase-mercados’.³³

Desse modo, ganha corpo o controle de gestão ou de eficiência na nova Administração Pública, focado no resultado.

³¹ BRASIL, *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, 1995, op. cit.

³² PALUDO, Augustinho Vicente, op. cit., p. 69.

³³ BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 01, p. 42.

2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A eficiência sempre existiu na Administração Pública, nunca se concebeu a possibilidade de o administrador público ser ineficiente.

2.1 OS ANTECEDENTES DA EFICIÊNCIA

Romeu Felipe Bacellar Filho averba que o princípio da eficiência não é inédito no direito comparado, podendo ser encontrado em diversos países, como na Espanha, na Argentina, no Uruguai e no Peru. Afirma ainda que o *dever de eficiência* já estava consagrado no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, como o *dever de boa administração*.³⁴

Presente em diversos Estados, de variados sistemas, de ideologias, formas e modelos diversos, o princípio da eficiência não aparece obrigatoriamente em estados sociais, em estados de direito ou em democracias avançadas. Pode existir em uma grande potência, ou em uma democracia pobre, em uma república ou em monarquias que desejam aperfeiçoar seu sistema administrativo. Esse princípio refere-se à ideia moderna, que surge após épocas de crises, às vezes por pressão popular, para consolidar a proposta constitucional fulcral, como no caso italiano ou alemão, em que os direitos sociais buscam encontrar consagração e consolidação. Em programas de modernização da Administração Pública também aparece a ideia de eficiência administrativa, tais como o norte-americano – *Nacional Performance Review*, o britânico, o neozelandês e o programa brasileiro. O segmento comum está na necessidade de modernizar a Administração Pública, para que ela possa atender ao fim constitucional maior.³⁵

Quando a busca da garantia de liberdade é a proposta-chave constitucional de um Estado, faz-se necessário deixar o quesito eficiência em segundo plano. Só

³⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 32.

³⁵ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves, op. cit. p. 156.

faz sentido falar em eficiência após o cidadão garantir-se em sua liberdade, pelo menos essencialmente, contra os avanços indevidos da Administração Pública. De acordo com a hierarquia de necessidades, as de sobrevivência – fisiológicas e de segurança – estão na base da pirâmide, seguidas pelas necessidades de liberdade, e após estas as exigências de bem-estar.³⁶ Por isso, a tendência, sem exclusividade ou supremacia, de que em regimes democráticos a garantia de liberdade individual seja satisfeita antes das questões efficientísticas.³⁷

Importante frisar que antes da reforma o princípio da eficiência já existia implícito na Constituição, ao prever um sistema de controle interno com o fim de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal. O Superior Tribunal de Justiça também reconhecia a existência desse princípio como um dos regentes da administração.

Na década de 1990, houve um amplo movimento de reforma no Estado, trazendo mudanças econômicas, fiscais, tributárias, previdenciárias e judiciárias que, aliadas à crise financeira do Estado e ao descontentamento da sociedade com a atuação do setor público, impulsionou o processo de modernização da Administração Pública.

2.1.1 As reformas administrativas brasileiras

A reforma gerencial da Administração Pública brasileira teve sua primeira tentativa de superação da rigidez burocrática por meio do Decreto-Lei nº 200/67, porém fracassou.³⁸

³⁶ Id.

³⁷ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, op. cit., p.38.

³⁸ “[...] a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei nº 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida que a burocracia estatal é identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração.” BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 03, p. 13-14.

Em 1985, com a posse de José Sarney na Presidência da República, observou-se, no plano administrativo, “uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30 e, no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50”. Tem-se assim, com a Constituição de 1988, a consagração dos princípios de uma Administração Pública arcaica, burocrática ao extremo, ou seja, houve um retrocesso burocrático.³⁹

Foi instaurado o regime jurídico único para todos os servidores públicos civis da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações; o lema era

tratar de forma igual faxineiros e professores, agentes de limpeza e médicos, agentes de portaria e administradores da cultura, policiais e assistentes sociais; através de uma estabilidade rígida, ignorando que este instituto foi criado para defender o Estado, não os seus funcionários; através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar que uma parte das novas vagas fossem abertas para funcionários já existentes; através da extensão a toda a administração pública das novas regras, eliminar toda a autonomia das autarquias e fundações públicas.⁴⁰

No governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, surgiu nova oportunidade para a reforma do aparelho do Estado e do seu pessoal, quando foi apresentado à sociedade o Plano Diretor da Reforma do Estado, cuja implementação caberia ao recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Os nomes em destaque foram os do ex-ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira, e da ex-secretária executiva do MARE, Cláudia Costin. ‘*Choque de gestão*’ e ‘*qualidade no serviço público*’ foram expressões utilizadas como embasamento para a inclusão do Princípio da Eficiência no texto constitucional.⁴¹

Em curto prazo, os objetivos da reforma eram os de facilitar o ajuste fiscal, em especial nos Estados e Municípios, procurando eliminar o excesso de quadro de pessoal. Em médio prazo, o objetivo era o de “tornar mais eficiente e moderna a Administração Pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.”⁴²

³⁹ BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 03, p. 15.

⁴⁰ Ibid., p. 16.

⁴¹ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. p. 172.

⁴² BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 03, p. 23.

O resultado, em médio prazo, seria “a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública”, em que se buscava fortalecer a Administração Pública direta ou o núcleo estratégico do Estado, e a descentralização da Administração Pública, por meio da criação de agências autônomas e de organizações sociais, que seriam controladas por contratos de gestão.⁴³

Tal reforma constitucional possui significado administrativo, e também conteúdo político. De acordo com os cadernos MARE da reforma do Estado⁴⁴, a reforma teve forte apelo na descentralização mediante a autonomia da administração indireta, para conferir maior eficiência às atividades econômicas do Estado e conseqüentemente combater a rigidez da administração direta. Princípios de racionalidade administrativa, com planejamento e orçamento, descentralização e controle de resultados, flexibilização de sua administração, foram fortemente defendidos na busca da maior eficiência do Estado. Empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação foram contratados nas unidades descentralizadas. Houve forte expansão das empresas estatais e das fundações.⁴⁵

A intenção de reformar o Estado era clara. Como bem assinala Egon Bockmann Moreira, a inclusão do princípio da eficiência no texto constitucional resultou da reforma gerencial do Estado, que pretendia acabar com a Administração Pública burocrática e instalar a Administração Pública gerencial no Brasil.⁴⁶

O Plano de Reforma, com o fito de alcançar um Estado moderno e eficiente, propunha, por meio da administração pública gerencial, medidas como flexibilizar a estabilidade, acabar com o regime jurídico único e com a isonomia como preceito constitucional, reforçar o teto salarial, definir um sistema de remuneração mais claro e fixar a exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três Poderes.⁴⁷

⁴³ Ibid., p. 23-24.

⁴⁴ Publicações que contêm a documentação e a divulgação das políticas, dos projetos e das ações desenvolvidos no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

⁴⁵ *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 03, p. 13-14.

⁴⁶ MOREIRA, Egon Bockmann. O Princípio da Eficiência e a Lei 9.784/99. *Revista da Procuradoria Geraldo INSS*, Brasília, v. 7. n. 3, p. 49-51, out./dez. 2000.

⁴⁷ BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 03, p. 31.

A reforma do aparelho do Estado propôs a existência de quatro setores dentro do Estado: o núcleo estratégico do Estado, as atividades exclusivas de Estado, os serviços não-exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado. “No núcleo estratégico são definidas as leis e políticas públicas.” As atividades exclusivas de Estado “são aquelas em que o poder de Estado, ou seja, o poder de legislar e tributar é exercido”. Os serviços não-exclusivos ou competitivos não envolvem o poder de Estado, mas ele os “realiza e/ou subsidia porque os considera de alta relevância para os direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado, através da cobrança dos serviços.” Já a produção de bens e serviços para o mercado “é realizada pelo Estado, através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos”.⁴⁸

Tal reforma objetivava melhorar as finanças, a organização, os servidores e o sistema institucional-legal. Houve a idealização de contratos de gestão, de agências autônomas e de organizações sociais com o fito de dar efetividade à reforma estatal. Observou-se também um programa de desestatização, com a venda de empresas estatais e consequente submissão às regras de mercado, em que o Estado passou a assumir o papel de agente regulador desses novos mercados.⁴⁹

A instituição de regime jurídico único para todos os servidores da administração direta, autárquica e fundacional deixou de ser obrigatória, podendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a seu critério, adotar mais de um regime, inclusive o regime celetista, e assim atender melhor às peculiaridades de cada segmento da administração.⁵⁰

Uma das ideias-força da reforma administrativa foi a inclusão expressa, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, de 04/06/1998, do princípio da eficiência no rol dos princípios constitucionais a serem obedecidos pela Administração Pública – legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade. Essa emenda, que modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, gerou maior oportunidade para os indivíduos exercerem a sua cidadania diante das falhas e

⁴⁸ Ibid., p. 24-25.

⁴⁹ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo, op. cit., p. 172-174.

⁵⁰ BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 6, p. 12.

omissões do Estado.

2.1.2 O programa de qualidade e participação da Reforma

O principal instrumento de aplicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado foi o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública, que prometeu promover mudanças de valores e comportamentos preconizados pela Administração Pública Gerencial no Setor Público, além de rever os processos internos da Administração, com o fim de alcançar sua maior eficiência e eficácia. Necessário esclarecer que “um fator crítico para o sucesso da sua aplicação é a vontade e o compromisso dos servidores públicos, inclusive daqueles que ocupam cargos no nível estratégico das organizações.”⁵¹

Os objetivos gerais de tal programa de qualidade eram o de acolher o processo de mudança da cultura burocrática para a cultura gerencial, buscando dar ênfase na participação dos servidores, fortalecer a delegação, o atendimento ao cidadão, a racionalidade no modo de fazer, a motivação dos servidores e o controle de resultados, para assim melhorar a qualidade dos serviços públicos.⁵²

É primordial que os servidores passem a ter uma nova visão de seu papel na sociedade, pois é no “dia a dia do exercício das funções públicas que a mais profunda e verdadeira reforma vai realizar-se.”⁵³

Tal Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública buscava a eficiência no serviço público principalmente pela motivação e participação dos servidores públicos no processo de mudança.

2.2 O NOVO SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

⁵¹ Ibid., nº 04, p. 9.

⁵² Ibid., p. 16.

Práticas isoladas não são suficientes e não garantem qualidade ao sistema de gestão. Sistema de gestão, nas palavras de Paulo Daniel Barreto Lima, é “qualquer conjunto de práticas de planejamento, organização, direção, coordenação e controle integrados e interatuantes que concorrem para a produção de resultados finalísticos que a missão organizacional impõe que sejam produzidos.”⁵⁴ Afirma o autor que “um conjunto equilibrado de práticas de razoável qualidade produz, em geral, melhores resultados do que excelentes práticas num sistema inadequado e sem rumo.”⁵⁵

A proposta de transformação gerencial para a nova gestão pública brasileira apoia-se na estratégia de convencimento dos servidores públicos, gerentes e gerenciados, da “necessidade de mudança dos valores e hábitos gerenciais, da necessidade da construção de uma nova gestão pública, em que a qualidade seja o caminho, a excelência o destino e o desafio a sua manutenção.”⁵⁶ Ou seja, a mudança está alicerçada em novos hábitos, valores e regras de comportamento das pessoas, que precisam estar dispostas a mudar.

2.3 O CONCEITO DE EFICIÊNCIA

O significado de eficiência na Administração Pública não é o mesmo que na administração privada. Nesta, busca-se o lucro e a melhor relação custo/benefício, com maior rapidez e agilidade na produção, sem comprometimento com o serviço público; naquela, o interesse público deve prevalecer sobre o interesse privado, e a obediência ao princípio da legalidade e a certos procedimentos é obrigatória.⁵⁷

Emerson Gabardo destaca que a função do princípio da eficiência não pode ser apenas a de legitimar as novas políticas reformadoras, mas, acima de tudo, tal

⁵³ BRASIL, *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, 1995, op. cit., p. 7.

⁵⁴ LIMA, Paulo Daniel Barreto. *A excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do GESPÚBLICA*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007, p. 103.

⁵⁵ Id.

⁵⁶ Ibid., p. 13. GESPÚBLICA foi referido pelo autor para a gestão pública brasileira, tendo por roteiro a estratégia do Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização.

⁵⁷ COUTINHO, Ana Luísa Celino. *Servidor público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 107.

princípio deve ser encarado como “instrumento jurídico a serviço do regime administrativo consagrado constitucionalmente”. Em uma concepção mais abrangente, correto seria falar em ‘eficiência do Estado’ em vez de ‘eficiência administrativa’.⁵⁸

O conceito de eficiência empresarial, para Idalberto Chiavenato, “[...] representa a relação entre recursos aplicados e o produto final obtido: é a razão entre o esforço e o resultado, entre a despesa e a receita, entre o custo e o benefício resultante.”⁵⁹

O administrador privado pode fazer tudo que a lei não proíbe, enquanto o administrador público só pode fazer o que a lei permite. Para Ubirajara Custódio Filho, “a lei corresponde ao limite até onde a eficiência deve chegar.”⁶⁰

O princípio da eficiência apresenta dois aspectos, na visão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, podendo ser avaliado quanto ao modo de atuação do agente público, no qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, e quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, ambos com o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço à coletividade.⁶¹

Angela Cassia Costaldello observa, com razão, que aos agentes públicos, muitas vezes, cabe “escolher, à luz dos interesses que representam, uma única ação dentre as variadas opções, em vista dos recursos existentes, os quais, apesar de volumosos, diante das infinitas necessidades públicas, são sempre escassos.”⁶² Afirma a administrativista que

⁵⁸ GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 17-18.

⁵⁹ CHIAVENATO, Idalberto. *Administração: teoria, processo e prática*. São Paulo: Makron, 2000, p. 128.

⁶⁰ CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. A emenda constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na Administração Pública. *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, São Paulo, v.7, n. 27, 1999, p. 216. Egon Bockmann Moreira ensina que “será eficiente a Administração Pública que cumprir com excelência a lei e a moral, de forma impessoal e pública.” MOREIRA, Egon Bockmann, 2000, op. cit., p. 45-60.

⁶¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 83.

⁶² COSTALDELLO, Angela Cassia. Controle judicial é um dos pilares do Estado Democrático. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 7 julho 2007. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2007-jul-07>. Acesso em 12/09/11. Pondera Ubirajara Custódio Filho que “eficiência é qualidade que se avalia tanto em razão dos resultados, quanto em face do modo de aproveitamento dos recursos”. CUSTÓDIO

[...] há exigências que devem ser satisfeitas, como abolir o confronto entre o público e o privado, de modo a que este não constitua óbice àquele, encontrando o equilíbrio entre eles e dosando o instrumental usado na execução dos fins, para que o sacrifício do particular seja equivalente ao benefício do coletivo.⁶³

Embora não seja possível fazer tudo, deve-se fazer bem aquilo que for feito. Adilson Abreu Dallari assegura “que as necessidades a satisfazer são sempre maiores que as disponibilidades, até porque o atendimento daquilo que é premente desperta ou avisa novas aspirações”. Afirma o autor que “quando não for possível fazer o ótimo, que se faça o bom, mas quando a Administração assume um encargo, ela assume também a obrigação de ser eficiente.”⁶⁴

O Estado de Direito deve atuar sob a luz da lei. A atividade administrativa eficiente visa a alcançar benefícios à coletividade. Daí o dever de o administrador público ser eficiente.

2.3.1 Os parâmetros normativos do princípio

A eficiência, um dos princípios superiores de Direito Administrativo a dirigir as relações de administração, “não se mostra filosoficamente incompatível com o Direito Público e com os seus princípios (bem ao contrário).”⁶⁵

Emerson Gabardo observa, com razão, que “[...] não há como se aceitar a tese de que o princípio da eficiência é meramente decorativo, não possuindo força normativa.”⁶⁶

Por se tratar de conceito jurídico indeterminado, é importante o legislador estabelecer normas para que o princípio da eficiência tenha aplicação

FILHO, Ubirajara, op. cit., p. 209-217.

⁶³ COSTALDELLO, Angela Cassia. As transformações do regime jurídico da propriedade privada: a influência no direito urbanístico. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, v. 45, n. 0, p.156, 2006.

⁶⁴ DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no Estado de Direito. *Revista trimestral de direito público*, v. 94. n. 5, São Paulo, 1994, p.33-41.

⁶⁵ FREITAS, JUAREZ. Regime dos serviços públicos e a proteção dos consumidores. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 24, 2001, p. 19.

⁶⁶ GABARDO, Emerson, op. cit., p. 86.

parametrizada.

Hans Kelsen observa que a necessidade de interpretação do princípio “resulta justamente do fato de a norma aplicar ou o sistema das normas deixarem várias possibilidades em aberto, ou seja, não conterem ainda qualquer decisão sobre a questão de saber qual dos interesses em jogo é o de maior valor [...]”⁶⁷.

A adequada aplicação do princípio da eficiência precisa de objetivação, que são as metas de desempenho já previstas constitucionalmente, “o que pressupõe que elas venham a ser estabelecidas de modo que a quantidade e a qualidade dos índices escolhidos indiquem, adequadamente, a variação no cumprimento das metas de eficiência estabelecidas.”⁶⁸

Egon Bockmann Moreira assevera, sob pena de inexistência de sua ‘relação definidora’, que tal princípio “exige configuração precisa e minuciosa, mediante pautas de comportamento predefinidas - que estabeleçam normativamente o alcance de específicos resultados e a utilização dos recursos certos.”⁶⁹

Nesse sentido, confirma Alvacir Correa dos Santos:

O desenvolvimento de técnicas jurídicas de parametrização da eficiência pelo Direito Administrativo ou um vocábulo comum para se dizer se algo é ou não eficiente, como, por exemplo, uma previsão de padrão para sua aferição, teria grande utilidade na concretização do princípio.⁷⁰

Cabe alertar que a eficiência, assim como os demais princípios, não pode se sobrepor a nenhum outro, especialmente ao da legalidade, sob pena de causar insegurança jurídica e riscos ao próprio Estado de Direito. O administrador deve, portanto, utilizar critérios razoáveis na realização de sua atividade.

Emerson Gabardo é categórico ao afirmar que “Jamais poderá a eficiência sobrepor-se aos outros ideais presentes em nosso sistema constitucional, como a

⁶⁷ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991, p. 367-368.

⁶⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 396.

⁶⁹ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 171.

⁷⁰ SANTOS, Alvacir Correa dos. *Princípio da eficiência da administração pública*. São Paulo: LTR, 2003, p.215 e 256.

democracia social.”⁷¹ O respeito aos direitos fundamentais consagrados na Constituição deve ser observado.

Como norma constitucional, o princípio da eficiência deve se apresentar como contexto obrigatório para todas as leis, atos normativos e condutas do Poder Público. A manifestação contrária à sua plena e total aplicabilidade deve ser declarada inconstitucional.

O princípio da eficiência reforça a possibilidade de o Ministério Público, baseado em sua função constitucional de zelar pelo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados na Constituição, promover as medidas necessárias a sua garantia. Dentro dessa nova ótica constitucional, verifica-se um reforço à plena possibilidade de o Poder Judiciário, em defesa dos direitos garantidos na Carta Magna, garantir a eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública, inclusive responsabilizando as autoridades omissas.⁷²

2.4 A EFICIÊNCIA COMO PRINCÍPIO

Ao tornar o princípio da eficiência explícito, com seu acréscimo na Constituição, o objetivo foi demonstrar a redobrada importância que passou a ter. Caso “[...] mera formalidade burocrática for um empecilho à realização do interesse público, o formalismo deve ceder diante da eficiência.”⁷³ Ou seja, “não faz sentido emperrar a Administração para dar estrito cumprimento à literalidade da lei”, é preciso, sim, buscar, entre as soluções possíveis, diante do caso concreto, a mais eficiente, que melhor atinja os resultados para a devida satisfação do interesse público.⁷⁴

⁷¹ GABARDO, Emerson, 2002, op. cit., p. 20.

⁷² MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 332-333.

⁷³ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 77-78.

⁷⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (coord. geral); MOTTA, Paulo Roberto Ferreira e CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (coord.). *Direito Administrativo Contemporâneo: estudos em memória ao professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 25-26.

O princípio da eficiência ficou consagrado no direito positivo brasileiro pelo Decreto-Lei nº 200/67, que dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa. Planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle foram elencados como seus princípios fundamentais.⁷⁵ Estabeleceu-se que o controle das atividades seria exercido em todos os níveis e em todos os órgãos.⁷⁶ O trabalho administrativo seria racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de excessivo controle.⁷⁷ O sistema de mérito foi fortalecido, sujeitando toda a atividade da Administração Pública ao controle de resultados.⁷⁸ Com relação à Administração Indireta, a supervisão ministerial assegurará que os objetivos fixados nos atos de constituição da entidade sejam realizados, que haja harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade, além de garantir a eficiência administrativa e a autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.⁷⁹ Foi imposta a necessidade de instauração de processo administrativo

⁷⁵ Decreto-Lei nº 200/67, art. 6º: As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V - Controle.

⁷⁶ DL nº 200/67, art. 13: O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

⁷⁷ DL nº 200/67, art. 14: O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

⁷⁸ DL nº 200/67, art. 25: A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado:

- [...] V - Avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados.
- [...] VII - Fortalecer o sistema do mérito.

⁷⁹ DL nº 200/67, art. 26: No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

- I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.
- II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.
- III - A eficiência administrativa.
- IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

para a demissão ou dispensa de servidor efetivo ou estável ineficiente ou desidioso no cumprimento de sua função.⁸⁰

A Lei nº 9.784, de 29/01/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal, também inseriu a eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública, ao lado de outros princípios já existentes no ordenamento jurídico, como o princípio da finalidade e do interesse público.⁸¹

Conjunto de princípios de matriz constitucional que sustenta todo o Direito Administrativo, o regime jurídico-administrativo “baseia-se na supremacia do interesse público sobre o particular e na indisponibilidade do interesse público pela Administração”.⁸² Celso Antônio Bandeira de Mello é claro quando aduz que: “as pessoas administrativas não têm, portanto, disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização.”⁸³ Marçal Justen Filho sustenta que “supremacia do interesse público não significa nem acarreta ilicitude dos interesses particulares: significa apenas maior valoração, para fins de disciplina normativa, ao interesse público.”⁸⁴

A Administração não atua porque quer, mas porque o ordenamento determina que o faça, estabelecendo também os motivos e as finalidades. O princípio da finalidade decorre do princípio da legalidade. Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que o administrador público deve atuar com rigorosa obediência à finalidade, “não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade específica abrigada na lei a que esteja dando execução”.⁸⁵

Juarez Freitas é categórico ao afirmar que a legitimidade do Estado está calcada na eficiência administrativa e no resultado de suas ações, sendo que

⁸⁰ DL nº 200/67, art. 100: Instaurar-se-á processo administrativo para a demissão ou dispensa de servidor efetivo ou estável, comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desidioso no cumprimento de seus deveres.

⁸¹ Lei nº 9.784/99, art. 2º: A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

⁸² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, 2009, op. cit., p. 32.

⁸³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, 2009, op. cit., p. 35.

⁸⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de serviços públicos*. São Paulo: Dialética, 1997, p. 34.

⁸⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, 2009, op. cit., p. 107.

[...] impõe-se controlar (ou, ao menos, mitigar) os contumazes vícios forjados pelo excesso degradante, pelos desvios ímprobos ou pela omissão desidiosa. Faz-se cogente, sem condescendência, enfrentar todo e qualquer 'demérito' ou antijuridicidade das escolhas e políticas públicas, para além do exame adstrito a aspectos meramente formais.⁸⁶

Para análise da realização do interesse público, objetivamente demonstrável, no momento da aplicação da norma, deve ser considerada a sintonia da modificação na realidade com as necessidades sociais, bem como a forma adequada, o custo razoável e os resultados abrangentes.

O administrador da *res pública* precisa ser eficiente, produzindo bom resultado e exercendo suas atividades de modo a velar pela objetividade, imparcialidade e igualdade de todos perante a lei, e assim atingir a finalidade de preservar o interesse público.

De acordo com o princípio da eficiência, a Administração deve atuar de modo ágil e preciso para produzir resultados que atendam às necessidades da população, com produtividade e economicidade, o que significa executar os serviços com presteza, perfeição e rendimento funcional, além de exigir que se elimine o desperdício de recursos públicos.

Tal princípio curva-se à razão e fim maior do Estado, que é a prestação dos serviços essenciais à população, pela adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. O princípio da eficiência deve se valer de critérios legais e morais para utilizar, da melhor maneira possível, os recursos públicos, evitando desperdícios e procurando garantir maior rentabilidade social. Tal princípio impõe à Administração Pública direta e indireta e 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”.⁸⁷

O direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, uma das características básicas do princípio da eficiência, está disposta no inciso IV do art. 3º da Constituição, em que a República Federativa do Brasil tem como objetivo, entre outros, a promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de preconceito. Esse objetivo fundamental do Estado Social de Direito deverá servir

⁸⁶ FREITAS, Juarez, 2008, op. cit., p. 9.

⁸⁷ MORAES, Alexandre de, 2008, op. cit., p. 326.

como vetor de interpretação na edição e na aplicação das leis e atos normativos, bem como em todas as situações concretas de atuação da Administração Pública.

Ao mudar, a administração induz mudança no ambiente e no comportamento de seus usuários, e estes, ao mudarem sua forma de relacionamento com aquela, passam a exigir mudanças na forma de atuação do setor público.⁸⁸

Nos dias de hoje, o administrado é co-autor das leis e co-gestor da Administração Pública, o cidadão é partícipe político e responsável da coisa pública, proporcionando interação permanente entre administrador e administrado. Isso faz dele mais participante do que subordinado e mais responsável do que reclamante. Cármen Lúcia Antunes Rocha frisa que a atividade administrativa desenvolvida pelo Estado é tanto mais legítima quanto mais efetiva e eficiente for a participação na gestão. Isso se dá pela participação popular, com a presença dos cidadãos a cobrar eficiência e conhecimento dos motivos, dos fins e dos resultados das práticas públicas.⁸⁹

2.5 O DEVER DE BOA ADMINISTRAÇÃO

O administrador público no exercício da atividade administrativa tem o dever jurídico de escolher e aplicar a medida mais eficiente na situação concreta entre as soluções prestadas ou autorizadas em abstrato pela lei, para alcançar o resultado esperado pelo corpo social. A eficácia real ou concreta é dever jurídico do agente público, precisando sua conduta ser pautada pelo '*dever da boa administração*' (expressão adotada no direito italiano por Guido Falzone), "o que não quer dizer apenas obediência à lei e honestidade, mas também produtividade, profissionalismo e adequação técnica do exercício funcional à satisfação do interesse público."⁹⁰

Além do direito italiano, também a doutrina espanhola utiliza-se do '*dever da boa administração*', identificando eficiência e boa administração com o dever de

⁸⁸ LIMA, Paulo Daniel Barreto, 2007, op. cit., p. 150.

⁸⁹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, op. cit.

⁹⁰ PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios constitucionais reguladores da administração pública*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 32-33.

adequação entre meios e fins.⁹¹ Como observa Egon Bockmann Moreira, o princípio da eficiência é conhecido como ‘*Princípio da Eficácia*’ na doutrina espanhola (art. 103, 1, da Constituição da Espanha) e ‘*Princípio do Bom Andamento ou da Boa Administração*’ na doutrina italiana (art. 97 da Constituição da Itália).⁹²

Para Celso Antônio Bandeira de Melo, “o dever de boa administração consiste na escolha adequada dos meios e no alcance, com sucesso, do resultado.”⁹³ A legalidade estrita e a atuação mecanizada devem ser substituídas pela juridicidade da Administração – sujeição ao direito e não à legalidade estrita, baseando-se nos elementos finalidade, eficiência e resultados. Implementar ações corretivas para o alcance de resultados e melhora de desempenho da atuação administrativa em termos materiais, nisso consiste o verdadeiro direito fundamental à boa Administração Pública.⁹⁴

O direito fundamental à boa Administração Pública possui caráter vinculante, direta e imediatamente aplicável, englobando princípios e regras.⁹⁵ Juarez Freitas apresenta o conceito-síntese de tal direito fundamental como

o direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.⁹⁶

Juarez Freitas assegura que “observado de maneira atenta, o direito fundamental à boa administração é lídimo plexo de direitos, regras e princípios”, e decorre dele o direito à administração pública imparcial, proba, transparente, respeitadora de uma legalidade temperada – juridicidade – precavida, eficaz e

⁹¹ RICO, Manuel Alvarez. *Principios Constitucionales de Organización de las Administraciones Públicas*. 2.ed. Madrid; Dykinson, 1997, p. 160.

⁹² MOREIRA, Egon Bockmann, 2000, op. cit., p. 49-51.

⁹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O controle judicial dos atos administrativos. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, n. 152, abr./jun., 1983, p. 1-15.

⁹⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, 2008, op. cit., p.28 et seq.

⁹⁵ FREITAS, Juarez. Direito Fundamental à Boa Administração Pública e o Direito Administrativo Brasileiro do século XXI. *Direito Administrativo em Debate*. Rio de Janeiro, setembro, 2008. Disponível em: <http://direitoadministrativoemdebate.wordpress.com>. Acesso em 15/11/2012.

⁹⁶ FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 20.

preventiva, pois comprometida com os objetivos fundamentais da Constituição.⁹⁷

Norma implícita, de eficácia direta e imediata, apta a ensejar o controle das atuações, o direito fundamental à boa administração tem sua caracterização dada a partir do controle da Administração e do princípio da eficiência, com a mensuração de resultados de atuações.⁹⁸ Nesse ponto, a clássica lição de Emerson Gabardo, ao afirmar que a “eficiência compreende os já tradicionais princípios do bom andamento e da boa administração, embora Celso Antônio Bandeira de Mello prefira o caminho inverso”.⁹⁹ Para Bandeira de Mello, o princípio da eficiência é uma faceta do princípio da ‘boa administração’, princípio mais amplo já tratado no direito italiano.¹⁰⁰

Inspirada na doutrina europeia, a tradição brasileira confirma a equivalência entre os conceitos de boa administração, bom andamento e eficiência, mesmo antes da constitucionalização do princípio da eficiência.¹⁰¹ O dever de eficiência, traduzido do princípio do bom andamento ou da boa administração, implica evitar gastos desnecessários, somado à realização rápida, responsável, maximizada, perfeita e abrangente da atividade administrativa.¹⁰²

⁹⁷ Ibid., p. 22-23.

⁹⁸ Ibid., p. 9-10.

⁹⁹ GABARDO, Emerson, 2002, op. cit., p. 100.

¹⁰⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, 2009, op. cit., p. 112.

¹⁰¹ GABARDO, Emerson, 2002, op. cit., p. 103.

¹⁰² GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 53.

3 OS ASPECTOS BASILARES DA EFICIÊNCIA: ideia nuclear

O princípio constitucional da eficiência possui caráter multiforme e matiz cambiante. O grau de eficiência exigido varia conforme a atividade pública, além de sofrer alterações ao longo do tempo, de acordo com o contexto político, os recursos tecnológicos disponíveis, as aspirações sociais da sociedade; por isso pode-se afirmar que eficiência é um conceito jurídico indeterminado, que permite sua precisão apenas quando da aplicação aos casos concretos. Não devem ser desprezadas as multiformidades da realidade, o atendimento aos diversos aspectos da ideia central de eficiência e a multiplicidade de interesses postos.¹⁰³

“Fazer de modo certo”, para Paulo Daniel Barreto Lima, é ser eficiente. “Tal capacidade implica organizar racionalmente as operações do processo, de forma a empregar da melhor forma possível os recursos disponíveis: tempo, dinheiro, conhecimento, energia, instalações, equipamentos e humor.”¹⁰⁴ Observa, ainda, que fazer o máximo com os recursos disponíveis tem relação com a produtividade, com qualidade e excelência dos relacionamentos, internos e externos, na entrega dos serviços aos destinatários.¹⁰⁵

O resultado isolado não é suficiente para justificar os meios empregados, sob pena de abalar o Estado de Direito. Tampouco é bastante o resultado em si mesmo “para concluir-se pela capacidade do administrador. Daí o conceito de efetividade, como a consagração de meios e fins mais apropriados para nortear a conduta da Administração Pública.”¹⁰⁶

Onofre Alves Batista Junior destaca a eficácia e a eficiência *stricto sensu*, cada uma com suas diversificadas facetas, como aspectos centrais do princípio da eficiência.¹⁰⁷

¹⁰³ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves, op. cit., p. 213.

¹⁰⁴ LIMA, Paulo Daniel Barreto, 2007, op. cit., p. 7.

¹⁰⁵ Id.

¹⁰⁶ RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Terceirização na Administração Pública*. São Paulo: LTR, 2001.

¹⁰⁷ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves, op. cit., p. 213.

3.1 A EFICÁCIA

A eficiência deve maximizar o bem comum, sopesando os interesses envolvidos, mas sem deixar de lado a verificação dos meios escassos disponíveis, ou seja, deve-se fazer uma valoração comparativa a fim de adotar a melhor solução para o caso concreto. Boas ideias e bons planos às vezes são inviabilizados por falta de pessoal qualificado no quadro do serviço público, ou então os servidores não conseguem conduzir o plano da melhor forma por falta de preparo ou de pessoal ou mesmo de meios para buscar a melhor alternativa. O mandamento constitucional de maximizar a prossecução do bem comum diz respeito à eficiência *lato sensu*, e para isso é preciso haver a síntese equilibrada dos interesses públicos.¹⁰⁸

Percebe-se que, na concepção bruta da Ciência da Administração, “a eficiência (*stricto sensu*) tem a ver com a melhor utilização dos recursos disponíveis, enfim, com os meios”. A eficácia ocorre quando “as preocupações se voltam para os fins, isto é, quando nos referimos ao alcance dos objetivos por meio dos recursos disponíveis”¹⁰⁹

Enfim, a eficiência *lato sensu* da atuação da Administração Pública exige que se observe tanto a eficácia da sua atuação, coordenando os interesses envolvidos de forma a maximizar a satisfação do bem comum, quanto a eficiência *stricto sensu*, verificando e articulando os meios disponíveis para o alcance do melhor resultado concernente ao bem comum.¹¹⁰

Onofre Alves Batista Junior afirma que “[...] o norte final balizador da eficácia está exatamente no grau de satisfação do bem comum.”¹¹¹ O bem comum é o conjunto das condições da vida social que favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana. E se o norte balizador é o bem comum, o referencial das aferições de eficácia está no ser humano, que precisa ter as condições de vida

¹⁰⁸ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves, op. cit., p. 217.

¹⁰⁹ Id.

¹¹⁰ SIMON, Herbert Alexander. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1965, p.69.

¹¹¹ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves, op. cit., p. 220.

social favorecidas de forma integral, ou seja, o referencial não pode estar na própria Administração Pública, mas fora dela. Atender às necessidades do cidadão deve ser o foco da atividade das organizações governamentais, e jamais a conveniência dos burocratas.¹¹²

José Joaquim Gomes Canotilho e Vital Moreira, atentos a essa preocupação, referindo-se aos aspectos atinentes ao princípio da eficiência, assinalam que a burocracia da Administração Pública deve ser evitada, referindo-se à

burocracia administrativa, considerada como entidade substancial, impessoal e hierarquizada, com interesses próprios, alheios à legitimação democrática, divorciados dos interesses da população, geradora dos vícios imanentes às estruturas burocráticas, como mentalidade de especialistas, rotina e demora na resolução de assuntos dos cidadãos.¹¹³

A universalidade dos resultados é uma faceta do aspecto eficácia no que diz respeito à eficiência jurídica pública. Não pode haver clientes preferenciais na prestação de serviços públicos. O princípio da eficiência deriva do princípio da prevalência do interesse público e da preservação da dignidade da pessoa humana e deve obedecer aos mandamentos constitucionais. A distinção entre eficiência pública e privada deve ser cuidadosamente aferida, visto que o destinatário do serviço público, como consumidor, pode se aglutinar em grupos de interesses, perante a limitada possibilidade de recursos, gerando uma quebra da equidade na prestação dos serviços públicos, podendo conferir a uns a condição mais intensa de cidadão que a outros, como clientes preferenciais do serviço público.¹¹⁴

3.2 A EFICIÊNCIA *STRICTO SENSU*

¹¹² KETTL, Donald F. The global revolution: Reforming government sector management. Tradução brasileira: A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA; SPINK, Peter (coord.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 81 (nota de rodapé).

¹¹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da Republica Portuguesa anotada*. 3. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 1993, p. 927.

¹¹⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA; SPINK, Peter (coord.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 188-189.

Trata-se da busca da confluência ajustada dos meios aos fins, e não da carência ou suficiência desses meios.¹¹⁵ Trata-se da relação mais adequada que se pode esperar entre os bens e serviços produzidos (*outputs*) e os fatores produtivos utilizados para obtê-los (*inputs*).¹¹⁶ A eficiência *stricto sensu* está relacionada com a melhor maneira pela qual as tarefas devem ser executadas a fim de otimizar os resultados, levando em consideração os meios escassos e as necessidades sociais, que precisam ser atendidas da forma mais célere possível. As facetas dessa eficiência *stricto sensu* são: produtividade, economicidade, qualidade, celeridade e presteza, continuidade e desburocratização.¹¹⁷

3.3 A PRODUTIVIDADE

A produtividade requer a otimização da relação entre alcance dos fins e emprego dos meios, o que se dá pela minimização do emprego de recursos escassos (*Minimalprinzip*) para certos benefícios preestabelecidos e da maximização dos resultados (*Maximalprinzip*).

O princípio da eficiência não espelha qualquer redução de custos, de demissão de servidores públicos, de redução de carga tributária, de política econômica recessiva. Nos termos expressos pelo art. 3º da Constituição, há obrigação de reduzir a desigualdade social, combater a pobreza e promover o desenvolvimento nacional; ou seja, percebe-se que é sim necessária a maximização da produtividade da máquina pública visando à redução da injustiça social.

A ideia de economia deve ser afastada da ideia de eficiência, principalmente porque não leva em conta o alcance dos fins, não centra seu foco na relação meio-

¹¹⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficácia y administración* – Tres estudios. Madrid: Imprensa Nacional del Boletín Oficial del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública – Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995, p. 93.

¹¹⁶ LÓPEZ GONZÁLEZ, Enrique. Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública. *Revista Documentación Administrativa*, do Instituto Nacional de Administración Pública do Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. n. 218-219, abr/set 1989, p. 78.

¹¹⁷ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves, op. cit., p. 224-252.

fim, porém apenas no emprego dos meios. É inconcebível deixar de lado a questão dos fins, para o direito público, que é essencialmente estabelecido pela necessidade de prossecução dos interesses públicos.¹¹⁸

3.4 A ECONOMICIDADE

A economicidade diz respeito ao aspecto econômico da eficiência *stricto sensu*, tendo relação com a otimização na articulação dos meios financeiros, da adequação da relação custo x benefício, em minimizar os custos financeiros para certo resultado almejado e combate ao desperdício. Sob um enfoque mais global, a economicidade requer a eficiência da gestão financeira e da execução orçamentária, baseada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação. Essa maximização da receita não significa garantir a maior carga tributária possível, mas sim minimizar a distância entre a tributação juridicamente devida e o aporte real de recursos tributários aos cofres públicos. Em uma microvisão, as atividades da Administração Pública precisam adequar-se ao benefício social que proporcionam, em razão do custo econômico; decorre daí a necessidade de buscar a melhor alternativa para se efetuar a despesa pública, otimizando-se, em cada atividade, a equação custo x benefício.¹¹⁹

As diretrizes, prioridades e recursos financeiros disponíveis devem ser respeitados, sem deixar de lado o princípio da eficiência.

Cumpra salientar que a adoção simplista da equação ‘funciona melhor – custa menos’ pode gerar graves distorções. Muitas vezes, a inação ocorre nas condutas de quem apresenta os menores custos econômicos. Embora nada fazer possa ser a pior alternativa a ser adotada pela Administração e a mais ineficiente para a prossecução do bem comum, pode ser a mais econômica.¹²⁰

Economicidade é a otimização das despesas e não a minimização de custos,

¹¹⁸ LEISNER, Walter. Effizienz als Rechtsprinzip. *Recht und Staat*. Heft 402/403, Tübingen; J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1971, p. 49.

¹¹⁹ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves, op. cit., p. 671.

¹²⁰ ACHTERBERG, Norbert. *Allgemeines Verwaltungsrecht* – Ein Lehrbuch. 2. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 1986, p. 359-360.

é a majoração dos benefícios e da utilização e não o simples 'barateamento'. Luciano Parejo Alfonso observa que

Eficiencia, economia o productividad no son, en modo alguno, sinonimos de ahorro. La regla aquí expresada no significa minimización del gasto, sino optimización de éste. El objetivo es, en efecto, la consecución del beneficio o la utilidad mayores, no de la máxima baratura.¹²¹

Teses administrativo-gerenciais aplicáveis às empresas privadas devem ser vistas com ressalvas e ponderadas pela Administração Pública. O lucro, nesta, jamais pode ser encarado como fator de eficiência da atuação, como se fosse empresa capitalista.

Percebe-se o princípio da eficiência em sua faceta economicidade expresso no art. 70, caput, da Constituição, ao prever que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida, mediante controle externo, pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e pelo controle interno da própria Administração Pública.¹²² No art. 74 o constituinte determinou a implantação de sistema de controle interno para comprovação da legalidade, quanto à eficácia e à eficiência da gestão, bem como para avaliação dos resultados e aplicação dos recursos públicos por particulares.¹²³

3.5 A QUALIDADE

¹²¹ PAREJO ALFONSO, Luciano. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública. *Revista Documentación Administrativa*, do Instituto Nacional de Administración Pública do Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. n. 218-219, abr/set 1989, p. 52.

¹²² CRFB/88, art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

¹²³ CRFB/88, art. 74: Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

A faceta qualidade do princípio da eficiência requer a otimização de resultados, melhores produtos e serviços e atendimento igualitário das necessidades e interesses, que satisfaçam a pessoa humana potencial usuária dos serviços públicos. O usuário desses serviços não é, necessariamente, aquele que paga por eles, nem o contribuinte de impostos, nem os usuários habituais dos serviços, podendo ser os usuários carentes e que dele necessitem para sobreviver ou viver dignamente. A atuação da Administração Pública deve orientar-se em direção à pessoa humana, visto que o ordenamento jurídico-político está centrado na garantia da dignidade da pessoa humana, na vida em sociedade, e nela tem seu fundamento.¹²⁴

Carlos Pinto Coelho Motta identifica duas vertentes da atuação da Administração Pública pelo princípio da eficiência: uma “[...] burocrática, voltada para a legalidade, para os procedimentos corretos, para a ritualística e para os controles; outra, tecnocrática, de sentido mais amplo e ambicioso, voltado para a qualidade final dos serviços públicos e para a satisfação do usuário”.¹²⁵

Embora apresente visão de eficiência pública distorcida ao tomar referenciais privados, a exigência de maior qualidade na prestação dos serviços públicos está presente no ordenamento jurídico brasileiro, como na Lei nº 8.987, de 13/02/1995 – Lei de Concessões e Permissões, e na Lei nº 8.078, de 11/09/90 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC).

A Lei de Concessões e Permissões, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição, especifica em seu art. 6º o serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários¹²⁶, e no art. 7º, estabelece os direitos e obrigações dos usuários, que são, dentre

¹²⁴ REALE, Miguel. *O Estado democrático de direito e o conflito de ideologias*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 13.

¹²⁵ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Reforma administrativa*. Belo Horizonte, Del Rey, 1998. p. 10.

¹²⁶ Lei nº 8987/95, 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 serviço.

outros, o de receber serviço adequado.¹²⁷

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor, ao disciplinar as relações de consumo, descreve no art. 4º, VII, a racionalização e a melhoria dos serviços públicos como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo.¹²⁸

No art. 6º, X, o CDC determina que a prestação eficiente dos serviços públicos é direito básico do consumidor.¹²⁹ O art. 22 da mesma lei, ao dispor sobre a responsabilidade por vício do produto e do serviço, constitui que a Administração Pública pode ser compelida a oferecer serviços eficientemente prestados caso haja sua falta, e até ser responsabilizada pela ausência da prestação eficiente.¹³⁰

Ao regular a ordem econômica e financeira, a Constituição disciplina os princípios gerais da atividade econômica, entre eles os direitos dos usuários e a obrigação de prestar os serviços com qualidade.¹³¹

¹²⁷ Lei nº 8.987/95, art. 7º: Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

- I - receber serviço adequado;
- II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;
- III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
- IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;
- V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;
- VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

¹²⁸ Lei nº 8.078/90, art. 4º: A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)
[...] VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

¹²⁹ Lei nº 8.078/90, art. 6º: São direitos básicos do consumidor:
[...] X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

¹³⁰ Lei nº 8.078/90, art. 22: Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.
Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

¹³¹ CRFB/88, art. 175: Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.
Parágrafo único. A lei disporá sobre:
[...] II - os direitos dos usuários;
[...] IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A Emenda Constitucional nº 19/98 estabeleceu que, dentro de cento e vinte dias da promulgação da referida Emenda, o Congresso Nacional deveria elaborar lei de defesa do usuário de serviços públicos, similar ao código de defesa do consumidor no âmbito privado, o que não ocorreu.¹³² A existência de um código de defesa do usuário de serviços públicos poderá servir como mecanismo de reforço para a busca da qualidade na atuação da Administração Pública, por meio de instrumentos de cobrança ou de aferição de qualidade nos serviços prestados, como ocorre com o CDC na esfera civil.

A EC nº 19/98 trouxe ainda mecanismos permanentes de avaliação de desempenho e resultados de órgãos e servidores públicos, com o propósito de aprimorar a qualidade do atendimento e da prestação do serviço público.

3.6 A CELERIDADE E A PRESTEZA

Demora no atendimento público, com filas intermináveis, atendimento descortês, regras arbitrárias, papelada excessiva, demora no processo, enfim, tudo isso faz parte de um cenário mais ou menos corriqueiro para aqueles que procuram os serviços da Administração Pública e deve ser mudado. A ideia de tempo introduzida pelo avanço tecnológico requer celeridade na atuação administrativa.

Otimização na solução impõe aprimorar a relação tempo x custo x benefício na atuação administrativa, ou seja, envolve rapidez na solução e agilidade no atendimento.

Além de estar prevista a criação de lei de defesa do usuário dos serviços públicos, que deve contemplar a questão das facetas celeridade e presteza, pode-se perceber o mandamento celeridade nas leis, regulamentos e estatutos que disciplinam o serviço público, ao fixar prazos para o atendimento do serviço ou petição.

Romeu Felipe Bacellar Filho é categórico ao afirmar que o princípio da eficiência, no âmbito da atividade administrativa, impõe regras de celeridade,

¹³² EC 19/98, art. 27: O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos.

informalismo, simplicidade e economia processual.¹³³

O excesso de burocracia e seus prazos de decisão muito dilatados são incompatíveis com a eficiência administrativa. Luís Cabral de Moncada defende que a busca da eficiência administrativa passa pela mínima formalização do procedimento, como já foi sinalizado em diversos outros países.¹³⁴ Percebe-se que os gestores norte-americanos, igualmente, são atingidos pela falta de celeridade na Administração Pública. O *National Performance Review*, programa de modernização da Administração Pública norte-americana, documentou que habitualmente a Administração compra os mais modernos computadores, mas que devido ao rápido avanço tecnológico, 'se tornam quase obsoletos quando chega a altura da entrega. Esse fenômeno conduz àquilo que um observador chamou de *comprar um 286 ao preço de um 486*'.¹³⁵

Exemplo de celeridade pode ser observado na Lei nº 11.419, de 19.12.2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial e institui o processo eletrônico, também amplia o acesso à justiça e torna mais célere e efetiva a prestação jurisdicional.

O aspecto celeridade também é trazido pela Emenda Constitucional nº 45, de 08.02.2004, ao acrescentar o inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição, fazendo com que esse direito fundamental seja eficiente no que se refere ao acesso à justiça para enfrentar lesões e ameaças a direito, englobando os processos que tramitam na via judicial e na administrativa, tentando conter a excessiva demora na prestação.¹³⁶ Para maior efetividade dessa disposição, tratou o artigo 7º da referida emenda de instalar comissão especial mista para elaborar projetos de lei regulamentando o disciplinado na Emenda.¹³⁷

¹³³ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 193-198.

¹³⁴ MONCADA, Luís Cabral de. *Direito público e eficácia*. Lisboa: Pedro Ferreira, 1997. p. 50.

¹³⁵ Nacional Performance Review. In: AL GORE (dir.). *Reinventar a administração pública – Da burocracia à eficácia – Relatório sobre o estado da administração pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma*. 3. ed. Lisboa: Quetzal, 1996, p.89

¹³⁶ CRFB/88, art. 5º LXXVIII: A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

¹³⁷ EC nº 45/2004, art. 7º: O Congresso Nacional instalará, imediatamente após a promulgação desta Emenda Constitucional, comissão especial mista, destinada a elaborar, em cento e oitenta dias, os projetos de lei necessários à regulamentação da matéria nela tratada, bem como promover alterações na legislação federal objetivando tornar mais amplo o acesso à Justiça e mais célere a prestação

As facetas celeridade e presteza, do aspecto eficiência *stricto sensu*, são primordiais para agilização do atendimento das necessidades dos usuários dos serviços públicos, porém precisam ser encaradas com cautela, já que o princípio da eficiência não se resume a essas facetas.

3.7 A CONTINUIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A eficiência exige a busca do bem comum de forma permanente e contínua para garantir a efetividade da satisfação das necessidades coletivas de segurança e bem-estar. Resultados otimizados são atingidos continuamente, sem interrupções ou atrasos, ou seja, não podem ser isolados ou esporádicos. A Administração Pública não pode ser inerte, sob pena de quebra do dever de bem atuar, de perseguir sempre o bem comum.

A faceta da continuidade também pode ser observada de forma expressa no ordenamento jurídico. O art. 22 do CDC dispõe sobre a obrigatoriedade de os órgãos públicos fornecerem serviços adequados, eficientes, seguros e contínuos, este último no caso de serviços essenciais. Cumpre ressaltar que, por princípio, todos os serviços públicos devem ser contínuos, e não apenas os essenciais. O art. 6º, parágrafo 1º, da Lei de Concessões e Permissões também obriga os serviços a apresentarem condições de regularidade e continuidade, ao definir serviço adequado.¹³⁸

A Constituição, ao tratar do direito de greve, dispõe que a lei definirá os serviços ou atividades essenciais, visando a garantir a continuidade do atendimento das necessidades da coletividade.¹³⁹ O direito de greve dos servidores públicos é

jurisdicional.

¹³⁸ Lei nº 8987/95, 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.

¹³⁹ CRFB/88, art. 9º: É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º - A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

CRFB/88, art. 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos

assegurado na Carta Maior, o que gera certa descontinuidade do serviço, mas que não pode atingir o atendimento das necessidades inadiáveis na prestação do bem comum.

3.8 A DESBUROCRATIZAÇÃO

Procedimentos longos e lentos não propiciam decisões céleres, e estruturas complexas muitas vezes distanciam-se da eficiência. Confusões burocráticas geram distorções no fluxo de informações e tendem a fazer com que o sistema crie seus próprios pontos de auto-referência às diretrizes políticas, além de facilitar que as determinações gerenciais se percam na medida em que descem na cadeia hierárquica. Para que a eficiência seja alcançada, é preciso que haja desburocratização tanto no procedimento administrativo quanto na estrutura administrativa.

Caso o ordenamento jurídico não regule de modo diverso, a autoridade administrativa, tendo em vista o fim que lhe foi atribuído, tem o poder de auto-organização. O poder de auto-organização administrativa funda-se na possibilidade de adequação dos meios aos fins, ou seja, na faculdade elástica de criação ou modificação de órgãos, para permitir que se adaptem às necessidades da realidade cambiante.¹⁴⁰

O enxugamento de escalões burocráticos, com a atribuição do poder decisório aos escalões mais próximos à população, faz com que a solução adotada pelo agente público seja mais fiel às necessidades reais dos cidadãos, e também facilita o acesso destes à formatação das decisões.¹⁴¹

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...] VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

¹⁴⁰ ALVAREZ RICO, Manuel. *Principios constitucionales de organizacion de las administraciones públicas*. 2. ed. Madrid: Dykinson, 1997, p. 161.

¹⁴¹ 'El principio de oír al interesado antes de decidir algo que lo va a afectar no es solamente un principio de justicia; es también un principio de eficacia; porque indudablemente asegura un mejor conocimiento de los hechos y por lo tanto ayuda a una mejor administración además de a una más justa decisión.' GORDILLO, Augustin A. La garantía de defensa como principio de eficacia en el procedimiento administrativo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano III, v. 10, p. 19, out/dez 1969.

Para legitimar a atuação administrativa, tendo em vista a margem de poder discricionário concedido ao administrador, torna-se essencial uma maior participação e intervenção dos cidadãos na gestão da coisa pública, por meio de canais diretos de comunicação com a Administração, debates, consultas e audiências públicas. A aproximação da Administração Pública aos usuários é importante subsídio para auxiliar o agente público a adotar a solução mais eficiente para o caso concreto. Como bem verifica Diogo Freitas do Amaral,

O princípio da aproximação dos serviços às populações não quer dizer aproximação apenas geográfica, mas psicológica e humana, no sentido de que os serviços devem multiplicar os contatos com as populações e ouvir os problemas, as suas propostas e queixas, funcionando para atender às aspirações e necessidades dos administrados, e não para satisfazer os interesses ou os caprichos do poder político ou da burocracia.¹⁴²

A desburocratização pode ser encaixada na faceta da economicidade ou da celeridade, pois delas parece derivar.

¹⁴² AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998, v. I, p. 726.

4 A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E O SERVIDOR PÚBLICO

A reforma administrativa teve o objetivo de tornar a Administração Pública mais eficiente e oferecer ao cidadão mais serviços e com maior qualidade.¹⁴³ Ponto forte da reforma foi a profissionalização do servidor.

Os principais instrumentos de garantia da profissionalização da atividade administrativa no Brasil são a realização da licitação e do concurso público. A licitação seleciona particulares para colaborar com o serviço público, principalmente concessionários e permissionários. O concurso público seleciona servidores para prestar serviços ao Estado, mediante vínculo funcional.¹⁴⁴ É a aplicação do princípio da igualdade que, por meio de critérios definidos, resulta na escolha dos agentes públicos melhor preparados para desempenhar as atividades da Administração Pública, que tenham condições de responder aos anseios coletivos mediante a prestação de serviços adequados e assim cumprir o princípio da eficiência.

Conclui-se, desse modo, que a profissionalização da função pública é instrumento que legitima a Administração Pública perante o povo.

4.1 O DEVER DE EFICIÊNCIA DO SERVIDOR

Preparo técnico para desempenhar a função pública caracteriza o servidor público eficiente.¹⁴⁵ Tal preparo técnico é condição *sine qua non* para avaliar a eficiência no serviço público.¹⁴⁶ A eficiência também depende da qualificação dos sujeitos que desempenham a atividade administrativa, que deve ser compatível com o seu cargo.

¹⁴³ BRASIL, 1997-1998, op. cit., nº 06, p. 7.

¹⁴⁴ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Reflexões sobre direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 36.

¹⁴⁵ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, 1998, op. cit., p. 195.

¹⁴⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização da função pública: a experiência brasileira. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdades do Brasil*. Curitiba, n.1, mar. ago./2002, p. 17-26.

Juarez Freitas sustenta que “[...] o administrador público está obrigado a obrar tendo como parâmetro o ótimo [...]”¹⁴⁷. “Não se aplica ao exercício da função pública o modelo de atuação do ‘homem médio’ ou ‘bonus pater familia’, pois o agente está obrigado a cumprir não apenas os padrões médios de diligência, mas sim atender às exigências mais rigorosas, com a observação da mais alta especialização.”¹⁴⁸ Dos agentes públicos não se deve desejar que sejam ‘super-homens’, mas sim que sejam eficazes e que superem a atuação mediana, e que sua seleção seja baseada nos critérios de mérito e na capacitação pessoal.¹⁴⁹

O comportamento médio esperado do agente público afere-se por comparação com o comportamento médio dos demais agentes públicos que trabalham nas mesmas condições e exercem a mesma atividade. Além da preparação adequada para o exercício das funções, devem ser observadas pelo administrador público a prudência, a cautela e o respeito para com as obrigações de não causar danos a terceiros.¹⁵⁰

Na clássica lição de Idalberto Chiavenato,

Não basta remunerar as pessoas pelo seu tempo dedicado a organização. Isso é necessário, mas insuficiente. É preciso incentivá-las continuamente a fazerem o melhor possível, a ultrapassarem o desempenho atual e a alcançarem metas e resultados desafiantes formulados para o futuro. Para funcionar dentro de certos padrões de operação, as organizações dispõem de um sistema de recompensas (isto é, de incentivos e alicientes para estimular certos tipos de comportamento desejados pela organização) e de punições (isto é, de castigos e penalidades - reais ou potenciais - para coibir certos tipos indesejáveis de comportamento) a fim de balizar o comportamento das pessoas que delas participam.¹⁵¹

Os deveres e as proibições do servidor público disciplinam a sua conduta e atuação, com o fim de resultar no bom e satisfatório desempenho da atividade. Um bom administrador não pode desrespeitar nenhum dever imposto pelo ordenamento.

¹⁴⁷ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 85.

¹⁴⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 789.

¹⁴⁹ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves, op. cit., p. 339.

¹⁵⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. São Paulo: RT, 2005.

¹⁵¹ CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 312.

Tal fato conecta-se, de certo modo, com a eficiência administrativa.¹⁵² Essas condutas são esperadas no ambiente profissional para não desestabilizar a atuação individual ou do grupo que desempenha a função, e também para coordenar os esforços para a obtenção da finalidade pública.¹⁵³

Além dos serviços prestados diretamente à coletividade, o princípio da eficiência deve ser observado em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e a elas vinculadas. O uso da tecnologia moderna e a criação de organograma com destaque às funções gerenciais e à competência dos agentes que as exercem devem ser incluídas nos métodos para se obter a qualidade total da execução das atividades. Faz-se “necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impele toda a atividade administrativa.”¹⁵⁴

O princípio da eficiência “não compõe a noção de validade da conduta administrativa, tendo, contudo, direta pertinência com a responsabilização daquele que age de modo ineficiente.” Se agente público não atingir o mínimo de eficiência, de acordo com os parâmetros prévios definidos, “a sua ação não será, somente por isso, inválida, embora ele possa - e deva - ser responsabilizado por ter agido ineficientemente”¹⁵⁵

Alvacir Correa dos Santos afirma, com razão, que “a eficácia de uma organização é determinada pela sua capacidade de concentrar-se em uma tarefa e deve ser adequada aos fins propostos.”¹⁵⁶ O dever de eficiência do servidor poderá ser cobrado somente a partir do instante em que ele tenha as condições suficientes e necessárias para desenvolver um comportamento eficiente. O Estado, como empregador, tem o dever de proporcionar o suporte necessário para o desenvolvimento da atividade eficiente pelo servidor e fomentar um sentido construtivo e de aperfeiçoamento contínuo das atividades desenvolvidas, por meio

¹⁵² FALZONE, Guido. *Il dovere di buona amministrazione*: parte I. Milano: Giuffrè, 1953, rodapé 12, p. 86 e 113.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 112-113.

¹⁵⁴ COELHO, Daniela Mello. *Administração pública gerencial e direito administrativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 132.

¹⁵⁵ MAFFINI, Rafael. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: RT, 2009, p. 50.

¹⁵⁶ SANTOS, Alvacir Correa dos, *op. cit.*, p.24.

de programas de treinamento e capacitação dos agentes públicos.

Para que desempenhe a tarefa do modo mais eficiente possível, torna-se de real importância o desenvolvimento, no servidor público, do orgulho e da consciência de que colabora para a execução de um trabalho tão importante – a satisfação social. Por isso a relevância da valorização do servidor.

4.2 A VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR

A ação de valorização do servidor público – cliente interno – é “uma garantia ao cumprimento da missão da Administração Pública de atender com qualidade aos seus clientes externos – o cidadão.” A valorização será função da conscientização do servidor sobre o sentido e o valor da sua missão, da profissionalização do serviço, da avaliação de desempenho pelos resultados por meio de objetivos definidos e do reconhecimento de mérito.¹⁵⁷

O Plano de Reforma do Aparelho do Estado reconheceu a importância do servidor público, conforme publicação do MARE:

Ser servidor público é uma vocação. Implica um compromisso ético com a sociedade. Implica em ver o trabalho de cada dia como uma missão. Uma missão fundamental para o país, porque essa missão envolve a própria afirmação do estado nacional, fundamental para a justiça social porque é através do servidor público que o Estado pode corrigir as injustiças na distribuição de renda e promover o desenvolvimento econômico, fundamental para a ordem social, porque é através dos servidores que a segurança da vida, da propriedade e dos contratos é garantida.¹⁵⁸

Tal Plano de Reforma traçou a necessidade de criação e consolidação de carreiras de altos administradores públicos para os principais cargos de direção, com escolaridade em nível de pós-graduação. Eles devem ser efetivamente bem pagos; os salários dos gerentes públicos costumam ser bem menores do que os do setor privado, ao contrário do que acontece com os servidores públicos em geral, que têm média salarial maior do que os do setor privado.¹⁵⁹

¹⁵⁷ BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 04, p. 19.

¹⁵⁸ *Ibid.*, nº 07, p. 42.

A realização plena e a concretização do princípio da eficiência requer o aperfeiçoamento constante dos recursos humanos. A Constituição consagrou algumas medidas profissionalizantes e valorizadoras dos recursos humanos, tais como a implantação de escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores¹⁶⁰; a formação de quadros de carreira como estímulo aos servidores; o tratamento moralizador das funções de confiança e cargos em comissão, com certa reserva aos servidores de carreira; a aplicação em programas de qualidade, produtividade, treinamento e prêmios de produtividades dos recursos orçamentários da economia com despesas de pessoal.¹⁶¹

São as condutas administrativas orientadas a resultados satisfatórios que resultam na qualidade da prestação do serviço, requerida pelo princípio da eficiência. Diversas são as consequências àqueles que não agem com eficiência no desempenho da função, culminando com a perda da função. O instituto do estágio probatório, o requisito para aquisição da estabilidade e a possibilidade de servidores estáveis perderem o cargo como resultado de avaliação periódica de desempenho são mecanismos utilizados para aferição e regulação das condutas.

4.3 A ESTABILIDADE DO SERVIDOR

A estabilidade do servidor público é uma grande conquista do trabalhador e segurança para o Estado. Juarez Freitas afirma que “sem a tranqüilização do agente público probo, dedicado e eficiente, impossível edificarmos o clima propício para a consolidação do Estado essencial nem máximo, nem mínimo.”¹⁶²

¹⁵⁹ Ibid., nº 07, p. 10.

¹⁶⁰ CRFB/88, art. 39 § 2º: A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

¹⁶¹ BORGES, Alice Maria Gonzalez. *Temas do direito administrativo atual: estudos e pareceres*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 45.

¹⁶² FREITAS, Juarez. A reforma constitucional e o princípio da estabilidade do servidor público. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 14, n. 7, p. 432, jul. 1998.

4.3.1 A importância da estabilidade

A estabilidade do servidor público é considerada uma proteção para o Estado. Como agente do poder público, o servidor estável age em nome do Estado e pode sofrer pressões e conflitos quando contraria interesses particulares ao fazer cumprir a lei. Ressalta-se que tal proteção não pode ser interpretada como privilégio ou direito individual do servidor, e sim como garantia do Estado.¹⁶³

Nesse sentido, Angela Cassia Costaldello assinala que

a estabilidade, antes de ser um privilégio do servidor público, como parece entender a maioria da população brasileira, nela incluídos os legisladores e governantes, é um instituto de garantia da democracia, na medida em que permite ao servidor atuar sem qualquer comprometimento com o governo transitório, mas sim com o atendimento, sempre e sempre do interesse público.¹⁶⁴

Fundamental que o servidor seja estável para poder respaldar, sem receio, decisão de não cumprir ordem superior em desconformidade com a lei ou com a moralidade administrativa. “A instabilidade do servidor pode fragilizar a própria Administração e resultar em prejuízo para a sociedade. A estabilidade do servidor público é garantia do cidadão e não privilégio daquele.”¹⁶⁵

Para Ana Luísa Celino Coutinho, “A estabilidade do servidor público corresponde à materialização de um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, previstos no art. 1º, IX, da Constituição: o valor social do trabalho.”¹⁶⁶

¹⁶³ BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 06, p. 18.

¹⁶⁴ COSTALDELLO, Angela Cassia. O regime jurídico dos agentes públicos e a Emenda Constitucional n. 19/1998. *Resenha Eleitoral*, Nova Série, v.6, n.1, jan./jun. 1999, Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/institucional/publicacoes/artigos-doutrinarios-publicados-na-resenha-eleitoral>. Acesso em 11/07/2012.

¹⁶⁵ FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo Positivo*. 6. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p.50. É certo que “a manutenção da estabilidade do servidor não apenas reconhece o caráter diferenciado da administração pública em relação à administração privada, mas também a maior necessidade de segurança que caracteriza, em todo o mundo, o trabalho dos servidores públicos. Estes tendem a ter uma vocação para o serviço público, estão dispostos a ter uma vida modesta, mas em compensação esperam maior segurança”. BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 03, p. 33.

¹⁶⁶ COUTINHO, Ana Luísa Celino, op. cit., p. 165. Os servidores públicos necessitam de: “uma

Apesar de flexibilizada, a estabilidade do servidor é mantida, já que ele só poderá ser desligado nos termos da lei. Tais mudanças, além de atender ao interesse público e o da cidadania, vêm em benefício do funcionário. A flexibilização da estabilidade trará benefícios ao servidor competente e trabalhador, na medida em que, tendo consciência da realização de tarefa necessária, readquirirá o respeito da sociedade, respeito esse perdido por conta de uma minoria de servidores desinteressados e ineficientes.¹⁶⁷

4.3.2 O Instituto da estabilidade

A aquisição e manutenção da estabilidade do servidor foram amplamente modificadas pela reforma administrativa.¹⁶⁸ Novas causas para a demissão, além da falta grave, são inseridas no sistema: a demissão por insuficiência de desempenho e a exoneração por excesso de quadros, esta impessoal.

No rígido sistema anterior, todos os servidores possuíam estabilidade, que só era perdida por meio de um amplo processo administrativo que concluísse pela falta

segurança maior, por exemplo, do que a dos políticos ou dos empresários. Esta segurança, entretanto, não pode ser absoluta. O Estado garante estabilidade aos servidores porque assim assegura maior autonomia ou independência à sua atividade pública, ao exercício do poder de Estado de que estão investidos. Não a garante para atender a uma necessidade extremada de segurança pessoal, muito menos para inviabilizar a cobrança de trabalho, ou para justificar a perpetuação do excesso de quadros.” BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 03, p. 33.

¹⁶⁷ BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 03, p. 33.

¹⁶⁸ CRFB/88, art. 41: São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

grave. O rol das faltas que podiam ser consideradas era amplo, incluindo a desídia. A demissão ocorria apenas em caso de furto, ofensa grave e pública e abandono de emprego. “Nos demais casos, seja porque é difícil de provar, seja porque há uma cumplicidade generalizada que inviabiliza a demissão, ninguém é demitido.”¹⁶⁹

A exemplo do sistema adotado pelo setor privado, após a reforma administrativa, “o governo abandonou esse tudo ou nada, segundo o qual ou o servidor conserva o emprego ou perde todos os seus direitos e partiu para um sistema gradualista”.¹⁷⁰

A responsabilização do servidor por insuficiência de desempenho, apurada por avaliação periódica, assegurada ampla defesa, foi abordada fortemente pela emenda.

De acordo com a proposta do governo, o objetivo da demissão por insuficiência de desempenho é o de possibilitar o administrador cobrar trabalho do servidor, viabilizando a Administração Pública gerencial. Cumpre salientar que tal espécie de demissão poderá ocorrer somente após a instauração e conclusão positiva de processo administrativo, assegurada ampla defesa.¹⁷¹

Fora as sanções disciplinares advindas de deveres e proibições funcionais, “o processo administrativo disciplinar passa a ser o molde formal de atuação da Administração Pública na avaliação de desempenho do servidor”.¹⁷²

O tempo de exercício exigido para aquisição da estabilidade foi ampliado de dois para três anos, e a avaliação de desempenho do servidor no estágio probatório como requisito para a estabilidade tornou-se obrigatória.

Quando a despesa com pessoal ultrapassar o limite previsto na Constituição e disciplinado pela Lei Complementar nº 101/2000, o servidor estável poderá perder o cargo. Se após a redução, em pelo menos 20%, das despesas com cargos em comissão e a demissão dos servidores admitidos sem concurso público, aos quais não tenha sido concedida a estabilidade¹⁷³, o limite ainda estiver ultrapassado, os

¹⁶⁹ BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 03, p. 31-32.

¹⁷⁰ Ibid., p. 32.

¹⁷¹ Id.

¹⁷² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, 1998, op. cit., p. 195.

¹⁷³ ADCT da CRFB/88, art. 19: Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido

estáveis podem ser dispensados. Nesse caso, receberão indenização correspondente a uma remuneração por ano de serviço e os cargos que ocupavam serão extintos, proibida a criação de cargos com atribuições iguais ou assemelhadas por um prazo de 4 anos.¹⁷⁴

O desligamento por excesso de quadros tem por objetivo reduzir custos, permitir a redução do déficit público e garantir que os contribuintes não tenham que pagar por servidores de que o Estado não necessite mais. A decisão é impessoal e está direcionada para a demissão de grupos de servidores. Deve atender a critérios gerais como, por exemplo, os mais jovens ou os mais novos na carreira sem dependentes, tornando impossível a demissão com base em critérios subjetivos. Nesse tipo de exoneração, os respectivos cargos serão extintos, não podendo ser recriados por quatro anos, o que evita a 'exoneração por motivos políticos'.¹⁷⁵

O servidor estável será colocado em disponibilidade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço público, no caso de extinção ou de declaração de desnecessidade do seu cargo. Na disponibilidade, o servidor é afastado do seu cargo, quando este cargo não é mais necessário, até o seu reaproveitamento em outra colocação. Tal disponibilidade é mecanismo para reestruturação da Administração Pública sem a dispensa dos servidores, que podem ser reciclados e

admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

¹⁷⁴ CRFB/88, art. 169: A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. [...] § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

¹⁷⁵ BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 03, p. 32.

inseridos em programas de treinamento oferecidos pela administração com vistas ao seu reposicionamento em outra função.¹⁷⁶

Os servidores que exercem atividades exclusivas de Estado, que requeiram critérios e garantias especiais, serão objeto de regulamentação diferenciada para a perda do cargo.¹⁷⁷ O texto constitucional estabelece que essas garantias deverão alcançar pelo menos as atividades de fiscalização e arrecadação tributária, previdenciária e do trabalho, controle interno, segurança pública, diplomacia, advocacia e defensoria pública; outros cargos poderão também merecer garantias especiais, desde que previsto na lei.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou a preocupação e justiça ao lidar com a questão da estabilidade e dispensa do servidor público. A súmula nº 20 do STF reza que “é necessário processo administrativo, com ampla defesa, para demissão de funcionário admitido por concurso”. Na súmula nº 21 do STF, observa-se que “funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade.”

Cabe ressaltar que, em caso de abuso na exoneração, o servidor poderá ser reintegrado.¹⁷⁸

Enfim, enquanto for eficiente, o servidor público, mesmo que não estável, deverá ser prestigiado na função pública, só podendo perder o cargo se desrespeitar o princípio da eficiência. A estabilidade do servidor passou a ter critérios mais objetivos, em que “o servidor que tiver uma boa e eficiente avaliação de desempenho, será ‘estabilizado’, para que sirva bem a coletividade.”¹⁷⁹

¹⁷⁶ Ibid., nº 06, p. 22.

¹⁷⁷ CRFB/88, art. 247: As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

¹⁷⁸ Lei nº 8.112/90, art. 28: A reintegração é a reinvestidura do servidor estável no cargo anteriormente ocupado, ou no cargo resultante de sua transformação, quando invalidada a sua demissão por decisão administrativa ou judicial, com ressarcimento de todas as vantagens.

¹⁷⁹ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Lei 8.112/90 interpretada e comentada*. Rio de Janeiro:

4.3.3 A avaliação de desempenho

O princípio da eficiência veio reforçado pela possibilidade de o servidor público perder o cargo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, assegurada ampla defesa.

Idalberto Chiavenato afirma a importância de tal avaliação, que é “instituto a ser utilizado para analisar qual a contribuição do profissional para o perfeito funcionamento da organização, resolver problemas de desempenho, melhorar a qualidade do trabalho e a qualidade de vida dentro das organizações.”¹⁸⁰

A avaliação de desempenho, prática essencial nas organizações que optam pela excelência nas operações, “é uma apreciação sistemática do desempenho de cada pessoa, em função das tarefas que ela desempenha, das metas e resultados a serem alcançados e do seu potencial de desenvolvimento.”¹⁸¹

O *feedback* de desempenho é etapa primordial no processo de avaliação do servidor, embora muitos executivos achem difícil fornecê-lo. Deve-se treiná-los para passar informações construtivas a seus colaboradores e os motivar a aprimorar seu desempenho. “Durante esses encontros, o executivo deve agir como um conselheiro

América Jurídica, 2005, p. 108-109.

¹⁸⁰ CHIAVENATO, Idalberto, 2008, op. cit., p. 223. O autor enumera as principais razões pelas quais as organizações estão preocupadas em avaliar o desempenho de seus colaboradores: “1. *Recompensas*: A avaliação do desempenho proporciona um julgamento sistemático para justificar aumentos salariais, promoções, transferências e, muitas vezes, demissões de funcionários. É a avaliação por mérito; 2. *Retroação*: A avaliação proporciona conhecimento a respeito de como as pessoas com quem o colaborador interage percebem seu desempenho, atitudes e competências; 3. *Desenvolvimento*: A avaliação permite que cada colaborador saiba exatamente quais são seus pontos fortes (aquilo em que poderá aplicar mais intensamente no trabalho) e pontos frágeis (aquilo que deverá ser objeto de melhoria através do treinamento ou desenvolvimento pessoal); 4. *Relacionamento*: A avaliação permite que cada colaborador possa melhorar seu relacionamento com as pessoas ao seu redor - gerente, pares, subordinados - ao saber como avaliam seu desempenho; 5. *Percepção*: A avaliação proporciona meios para que cada colaborador saiba como as pessoas ao seu redor pensam a seu respeito. Isso melhora sua autopercepção e sua percepção do entorno social; 6. *Potencial de desenvolvimento*: A avaliação proporciona meios para conhecer em profundidade o potencial de desenvolvimento de seus colaboradores a fim de definir programas de T&D, sucessão, carreira etc.; 7. *Aconselhamento*: A avaliação oferece informações ao gerente ou ao especialista de RH sobre como fazer aconselhamento e orientação aos colaboradores. CHIAVENATO, Idalberto, 2008, op. cit., p. 242-243.

¹⁸¹ Ibid., p. 269.

que oferece um feedback para orientar o desenvolvimento do funcionário, e não como um avaliador que julga os resultados do trabalho e do comportamento.”¹⁸²

A avaliação pode ser encarada, para o servidor, como uma forma de expor a qualidade do seu serviço, e de apontar as falhas que dificultam a obtenção de bons resultados e exigir soluções da chefia, quando for o caso.¹⁸³

“Todo profissional espera um retorno sobre seu desempenho, sem o qual o mesmo caminha às cegas, sem correções ou reconhecimentos, e sem, ainda, o exercício de suas potencialidades”. A avaliação de desempenho pode ser utilizada também “como forma de reconhecer e motivar o servidor”.¹⁸⁴

A utilização do instituto de desligamento do servidor por insuficiência de desempenho só será permitida nos órgãos ou unidades da administração que possuam sistemas permanentes de avaliação de desempenho, dotados de normas e critérios impessoais, públicos, idôneos, eficazes e previamente conhecidos pelo servidor. A dispensa do servidor deve ser encarada como a extrema e última medida a ser tomada. Além disso, os sistemas de avaliação devem prever instâncias de recurso.¹⁸⁵

Foi estabelecido ainda que a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, sendo que a participação nos cursos passa a ser um dos requisitos para a promoção na carreira. Previu-se também que, como condição obrigatória para aquisição da estabilidade, deve haver a avaliação especial de desempenho por comissão criada para essa finalidade.

4.4 OS GANHOS DO SERVIDOR COM A REFORMA

¹⁸² ROBBINS, Stephen P. *Comportamento organizacional*. Tradução técnica: Reynaldo Marcondes. 11. ed., São Paulo: Pearson Pretice Hall, 2005, p. 410.

¹⁸³ BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 06, p. 20.

¹⁸⁴ REALE JUNIOR, Miguel. *Reforma administrativa e governabilidade*. Colab. Paulo Rabello de Castro, Cláudia Maria Costin, Pedro Luiz Barros Silva. Extraído da mesa redonda sobre o tema “reforma administrativa e governabilidade”, organizada pela Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung na sede do Parlamento Latino-Americano, no dia 24 de abril de 1995. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p.39.

¹⁸⁵ BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 10, p. 11.

O servidor público foi altamente valorizado com as medidas tomadas pela Reforma do Estado.

Era preciso conquistar o respeito da sociedade e apagar a imagem negativa que a opinião pública possuía sobre o servidor. Essencial que a sociedade tomasse conhecimento de que a maioria dos servidores públicos é dedicada e trabalha bastante para servir à sociedade. Cobrar desempenho do servidor, e até mesmo demiti-lo, em casos extremos de falta de empenho no trabalho, não é persegui-los, e sim reforçar a sua profissionalização. A estabilidade “não deve ser confundida com eternização no cargo público”, pois a mesma só se justifica no interesse do Estado.¹⁸⁶

A função do Estado é prestar os serviços de que a sociedade necessita, e não ser cabide de empregos. Sendo assim, não há porque manter cargos e empregos desnecessários. Tal fato leva o servidor a ter certeza de que seu trabalho é necessário, pois só os cargos necessários tendem a ser mantidos pelo Estado.¹⁸⁷

Houve melhoria nas condições de trabalho, por meio da implantação de novos métodos de gestão, maior autonomia e profissionalização da gerência, indicadores de desempenho, sistemas de avaliação permanente do servidor e dos órgãos. A intenção foi a de “produzir uma verdadeira revolução gerencial no serviço público, que hoje está muito defasado em relação às organizações privadas.”¹⁸⁸

Programas de treinamento em massa e sistemas de promoção do servidor, vinculados a cursos de aperfeiçoamento, servem de estímulo ao seu desenvolvimento profissional. A renovação do quadro de servidores, com a abertura de concursos e a organização de carreiras, “com a entrada de sangue novo” representou um “avanço nas condições de trabalho e na qualidade dos serviços”.¹⁸⁹

Enfim, a Reforma do Estado trouxe ganhos reais e efetivos aos servidores públicos, classe antes desprestigiada pela população brasileira, e que agora conquistou certo respeito pelo seu trabalho.

¹⁸⁶ BRASIL, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, 1997-1998, op. cit., nº 06, p. 11.

¹⁸⁷ Id.

¹⁸⁸ Id.

¹⁸⁹ Id.

5 AS CRÍTICAS AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Os direcionamentos acerca da definição do princípio da eficiência são diversos. Parece que ainda não se chegou a uma conclusão. Vários doutrinadores confundem tal princípio com o dever de produtividade do servidor público. Porém, não basta que apenas o servidor público seja eficiente; os atos administrativos também devem sê-lo.

5.1 O CONCEITO DO PRINCÍPIO

Numerosas críticas surgiram à inclusão expressa do princípio da eficiência na Constituição. O termo é impreciso. Além disso, não adianta a referência na Constituição se a Administração Pública não tiver a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade.

“O princípio da eficiência é juridicamente tão fluido e tão difícil o seu controle [...] que mais parece um simples adereço, um enfeite agregado ao artigo 37 [...], um mero extravasamento de uma aspiração dos membros do Poder Constituinte Reformador.”¹⁹⁰ Para sua efetivação, vários atos dependem de regulamentação que não vieram ou de ações práticas e de investimentos, que tão pouco foram feitos. Desse modo, “a eficiência não deixa de ser uma mera utopia, um sonho [...]”¹⁹¹.

O princípio da eficiência deveria ter maior força vinculante. Referências esparsas e genéricas à ideia de eficiência são encontradas na jurisprudência brasileira. De modo geral, a doutrina brasileira não o reconhece como princípio autônomo. Vários doutrinadores aceitam o dever de eficiência, mas afirmam que advém do princípio da moralidade.¹⁹²

¹⁹⁰ MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 44.

¹⁹¹ Id.

5.2 OS ASPECTOS RELEVANTES DO PRINCÍPIO

A Constituição de 1988 sustenta o Estado democrático de direito, bem como os valores de igualdade e de solidariedade, e a Emenda Constitucional nº 19/98 parece estar calcada nos valores atuariais e financeiros. Tal emenda é autoritária, pois não foi debatida e nem negociada. “Há propaganda enganosa quando o governo tenta passar, para a população, que os direitos adquiridos serão respeitados, e os mesmos não serão tão respeitados como ele tenta fazer ver.”¹⁹³

De acordo com Clèmerson Merlin Clève, os ‘direitos espectados’, conforme os alemães ou, ‘direito à obtenção de direitos’, conforme Pontes de Miranda, ou ainda ‘pacto de gerações’, conforme Misabel Derzi na literatura brasileira, foram quebrados, na medida em que o sistema de transição é drástico e não confere possibilidade de implantação gradual do novo modelo. Deveria haver fórmula de transição, com esse novo sistema valendo só para o servidor público que ingressou depois da reforma constitucional.¹⁹⁴

Romeu Felipe Bacellar Filho optou pela tese da conformação constitucional:

Enquanto produto do exercício da competência reformadora, o princípio constitucional da eficiência deve ser integrante das cláusulas pétreas (art.60 § 4º). Daqui, emergem duas consequências: i) o princípio constitucional da eficiência deve sofrer um processo contínuo de interpretação conforme a Constituição, a fim de evitar rupturas ou fraudes constitucionais que atentem contra a identidade da Lei Fundamental, ii) respeitado o limite anterior, o princípio constitucional da eficiência, ao interagir, principalmente, com os demais princípios constitucionais da Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade – participará do mecanismo das deslocamentos compreensivos e da ponderação a ser levada a cabo na aplicação dos princípios ao caso concreto.¹⁹⁵

A proposta da emenda afirmava, em alguns dispositivos, “‘não se podendo invocar direito adquirido nesse caso’, como se pudesse uma emenda constitucional se dispor desse modo”. O poder constituinte de reforma submete-se às limitações

¹⁹² BATISTA JUNIOR, Onofre Alves, op. cit., p. 665.

¹⁹³ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Servidor público, cargos e carreiras. *Boletim de direito administrativo*. São Paulo, v.12, n.7, jul. 1996, p.457.

¹⁹⁴ Ibid., p.457-458.

¹⁹⁵ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, 1998, op. cit., p. 194.

materiais e, entre elas, estão as cláusulas pétreas, inclusive os direitos individuais e, entre eles, o direito adquirido.¹⁹⁶

Há um caráter simbólico na flexibilização procedimental, pois que a busca de resultados por meio da fixação de metas não resolve todos os problemas da administração. Pelo contrário, ao descentralizar e flexibilizar os procedimentos, cria-se um paradoxo: “abdicando do controle procedimental (notadamente mais eficiente), sob a justificativa de que a exasperação burocrática o tornou ineficiente, reduz-se o procedimento, mas não necessariamente são atacados os elementos que o problematizaram.”¹⁹⁷

Alice Maria Gonzalez Borges afirma que, enquanto nos países civilizados a estrutura burocrática que garante o funcionamento da máquina administrativa é valorizada, no Brasil implantou-se “um sistema de amesquinamento daqueles que são, evidentemente, os artífices da construção de qualquer Reforma Administrativa”.¹⁹⁸

No entender de Clèmerson Merlin Clève “a emenda deve ser calcada na racionalidade, não em qualquer racionalidade, mas na racionalidade da própria Constituição. Isso não pode ser quebrado.”¹⁹⁹

Embora alguns dos principais objetivos da reforma sejam consonantes com as melhores aspirações coletivas, se não tiverem como respaldo o fortalecimento de uma burocracia organizada, tão bem definida por Max Weber, a reforma não surtirá os efeitos pretendidos.²⁰⁰

5.3 A ÊNFASE DO PRINCÍPIO NA ECONOMICIDADE

Infelizmente, o plano de reforma tem influência direta da mentalidade

¹⁹⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin, 1996, op. cit, p.458.

¹⁹⁷ GABARDO, Emerson, 2002, op. cit., p. 65.

¹⁹⁸ BORGES, Alice Maria Gonzalez, 2004, op. cit., p. 46.

¹⁹⁹ CLÈVE, Clèmerson Merlin, 1996, op. cit., p.458.

²⁰⁰ BORGES, Alice Maria Gonzalez. Princípio da eficiência e avaliação do desempenho de servidores. *Revista Jurídica Administração Municipal*. Ano VI, n. 7, 2001, p.24.

pragmatista, pois “confere muito mais ênfase à privatização do que à ‘boa conduta pública’”.²⁰¹

Grande parte das medidas aprovadas pela emenda, quanto ao fortalecimento e aperfeiçoamento da estrutura burocrática estatal, foram contrárias aos propósitos iniciais anunciados. A busca da eficácia pura e simples, de modo acanhado e simplista, foi extremamente valorizada, com a interpretação da busca do máximo de resultados com o mínimo de despesas, o que fere o princípio constitucional da eficiência, que vai mais além do que somente a eficácia. Alice Maria Gonzalez Borges conclui que “foi adotada uma abordagem imediatista e casuística que deturpa seus propósitos teóricos, qual seja a drástica implantação do enxugamento da máquina administrativa à custa do sacrifício dos servidores públicos”.²⁰²

O princípio da eficiência está expresso no parágrafo 7º do art. 39 da Constituição, ao criar programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento.²⁰³ Ocorre que, por distorção da visão de eficiência sob a ótica privada, incluiu o mecanismo de reaplicação dos recursos economizados sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade, o que pode gerar sérios equívocos, já que privilegia o aspecto economicidade ao premiar a poupança de insumos com o ganho na remuneração os servidores públicos.

Dentro da filosofia da busca de resultados, parece que a reforma só enxerga os servidores públicos como um conjunto de cifras, como “uma indesejável e até vergonhosa fonte de despesas que é preciso reduzir a todo o custo”, sem dar-se conta de que tais cifras podem, em termos de utilidade pública por meio de uma atuação eficiente, vir a render para o Estado.²⁰⁴

O dever constitucional da Administração não pode ser por ela desrespeitado, sob pena de responsabilização do agente que deu causa. Para que haja segurança na proteção dos direitos dos usuários, é necessária uma disciplina precisa para que

²⁰¹ GABARDO, Emerson, 2002, op. cit., p. 55.

²⁰² BORGES, Alice Maria Gonzalez, 2004, op. cit., p. 44.

²⁰³ CRFB/88, art. 39 § 7º: Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, 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.

²⁰⁴ BORGES, Alice Maria Gonzalez, 2001, op. cit., p. 24.

eles sejam assegurados. Pode-se observar, por exemplo, que o artigo 37, parágrafo 3º, da Constituição, mesmo antes da Emenda Constitucional nº 19/98, já previa a regulação das reclamações relativas à prestação de serviços públicos, o que não ocorreu. Tampouco houve a regulação após a alteração constitucional, o que torna o princípio letra morta.

5.4 O SERVIDOR PÚBLICO E A EFICIÊNCIA

Somente a mudança de pensamento com a introdução de nova filosofia, o tratamento adequado e a transformação do servidor público podem efetivar avanços na Administração Pública brasileira.

Lafayette Pondé ponderou, a respeito da reforma administrativa: “uma reforma vazia”, “porque não valoriza os recursos humanos que irão colocá-la em prática”. Essa reforma possui defeito de origem, pois nenhuma reforma pode realizar-se apenas pela vontade de seus elaboradores. Este fato “compromete irremediavelmente o êxito de seus propósitos, qual seja o de estigmatizar os servidores públicos que são, justamente, os garantes de sua aplicação.”²⁰⁵ Alice Maria Gonzalez Borges é categórica na questão:

Pergunta-se com qual entusiasmo, com qual dedicação, com quais perspectivas, os servidores públicos brasileiros irão assegurar a implantação e a concretização de uma Reforma que começou por ameaçar os seus direitos adquiridos; que põe em risco a independência necessária ao exercício de certas delicadas funções; que lhes retira a segurança da estabilidade no serviço público; que procura reduzir seus ganhos, através dos mais insidiosos expedientes, atacando conquistas amplamente sedimentadas na experiência administrativa.²⁰⁶

“A máquina administrativa é jurássica. O problema não é o servidor.” As vezes, em virtude do descaso dos administradores, o servidor público deixa de exercer bem sua função por falta de incentivo. O servidor deve sentir-se seguro no desempenho de sua função. Para melhorar o servidor e seu desempenho, o serviço

²⁰⁵ BORGES, Alice Maria Gonzalez, 2004, op. cit., p. 42-43.

²⁰⁶ BORGES, Alice Maria Gonzalez, 2001, op. cit., p. 24.

público precisa dispor, como na iniciativa privada, de cursos de aperfeiçoamento de forma permanente, melhoria dos aparelhos necessários para o desempenho das atividades, reciclagem, modernização e leitura. O texto constitucional está cheio de boas intenções, porém é preciso realizar, na prática, o disposto na norma.²⁰⁷

A culpa parece estar sempre subjetivada na figura do servidor. José Carlos Abraão indaga: “De que vale constituir o servidor público em ‘bode expiatório’ das mazelas que infelicitam o País? Como profissionalizar uma classe perseguida, acintosamente, pretendendo-se reduzi-la a uma subalternidade que só interessa ao partido político dominante?”²⁰⁸

Conforme Emerson Gabardo, o escopo do gerencialismo, mais do que a preocupação com a profissionalização do servidor como mecanismo de qualificação do serviço público, é reduzir o número de servidores, notadamente por meio da quebra da garantia de estabilidade. A ineficiência é a justificativa primeira que se busca, porém os reais motivos são o equilíbrio orçamentário e a tentativa de fuga do regime jurídico administrativo.²⁰⁹

A insuficiência de desempenho foi incluída pela reforma como ‘nova’ possibilidade de perda do cargo por servidores estáveis. Como bem observa Emerson Gabardo, “a ‘insuficiência de desempenho’ é fator intimamente ligado, senão coincidente, com o instituto da ‘desídia’, na medida em que a falta continuada deve ser grave o suficiente para justificar a exoneração (demissão) do servidor”.²¹⁰ Assim, conclui o autor que, nesse prisma, “pelo menos em nível federal, já podia ser auferida em processo administrativo mesmo antes da reforma, por determinação infraconstitucional”.²¹¹

Afirma-se, o tempo todo, que há um número excessivo de servidores na Administração Pública. Porém os reais fatores impeditivos da qualidade e da produtividade do serviço público, na década de 90, foram a desorganização e a

²⁰⁷ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Servidores Públicos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 37.

²⁰⁸ ABRAÃO, José Carlos. Princípio da eficiência. *Informativo licitações e contratos* nº 64. Curitiba: Zênite, 1999. P. 445.

²⁰⁹ GABARDO, Emerson, 2002, op. cit., p. 110.

²¹⁰ Ibid., p. 111.

²¹¹ Lei nº 8.112/90, art. 117: Ao servidor é proibido: [...] XV - proceder de forma desidiosa;

desprofissionalização do serviço público. “Quanto mais se reflete e se pesquisa sobre o assunto, mais são destruídos os mitos a ele inerentes.”²¹²

A inserção das ‘escolas de governo’²¹³ no texto constitucional pela Emenda tem caráter simbólico para a qualificação do servidor. A nomenclatura está errada, pois o intuito das ‘escolas de administração pública’ não é ensinar os políticos a governar, e sim treinar os servidores públicos a ser eficientes. Além disso, a norma carece de maior efetividade, principalmente nos estados. Em nível federal, tem havido alguma tentativa de qualificação dos servidores, como a TV Senado, exibindo shows de mentores da qualidade total e da auto-estima. Tal show parece “exercício de ‘ilusionismo psicológico’ através do exercício da oratória. Aparentemente pelo menos os servidores relaxam e se divertem, ficando mais aptos ao exercício de suas funções”.²¹⁴

“O gerencialismo procura a todo tempo elencar metas a serem cumpridas, porém, sempre mediante sacrifício do servidor.” A ineficiência do quadro permanente de servidores é a justificativa utilizada, mas a verdade é que os meios disponíveis para cumprir as atividades estão cada vez mais escassos: há redução de recursos para investimento e manutenção de equipamentos e máquinas, redução constante de remuneração do servidor, sem falar na “política de desprestígio da função pública, que não se consegue disfarçar, principalmente com a política de terceirizações (entre outros motivos, sempre justificadas pela ineficiência do quadro permanente).”²¹⁵

A ética é uma só, para todos os homens. Não há porque defender que a ética pública, ao levar em conta a reta razão e os interesses públicos, circunscreva-se apenas à conduta dos agentes públicos.²¹⁶

Enfim, torna-se relevante e urgente mudar a mentalidade dos governantes e administradores públicos, para que busquem os reais interesses da coletividade.

²¹² GABARDO, Emerson, 2002, op. cit., p. 111.

²¹³ CRFB/88, art. 39 § 2º: A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

²¹⁴ GABARDO, Emerson, 2002, op. cit., p. 111.

²¹⁵ Ibid., p. 109.

²¹⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Reflexões sobre direito administrativo, op. cit., p. 14.

CONCLUSÃO

Por se tratar de conceito jurídico indeterminado, a eficiência como princípio constitucional não tem conteúdo definido, mas há que se obedecer a um parâmetro mínimo de vetores axiológicos. Deve-se atender ao bem comum, com o respeito à dignidade da pessoa humana. Sua finalidade primária deve ser a satisfação das necessidades dos usuários dos serviços públicos.

O critério para a verificação da eficiência pública é a medida da satisfação dada ao bem comum, o nível de atendimento dos objetivos postos pelo ordenamento jurídico para a Administração Pública. A aplicação do princípio da 'boa administração' ou direito fundamental à boa administração, com o atendimento às necessidades sociais e a consequente busca do bem comum e da satisfação dos administrados, deve ser a finalidade maior da Administração Pública.

Como princípio jurídico, a eficiência retrata o valor social que exige da Administração Pública o excelente cumprimento de suas finalidades. É importante salientar que, como todo princípio, deve ter seus valores ponderados. O bem comum mediante o equilíbrio entre as prerrogativas administrativas e as garantias dos entes privados precisa ser alcançado, não podendo a eficiência sobrepor-se aos demais princípios normativos.

Atualmente o Estado tem o desafio de reafirmar sua autoridade, e ao mesmo tempo cumprir sua finalidade de garantir ao cidadão o acesso à informação, à educação, à participação nas decisões e às liberdades. A efetividade desse conjunto de condições depende de uma série de fatores, entre os quais figura a eficiência da Administração Pública. Eficiência essa que vem qualificar o serviço público e aprimorar as ações dos administrados na busca da qualidade das ações administrativas.

A proclamação constitucional desse princípio pode solucionar o clássico defeito da Administração Pública na prestação de serviços públicos, garantindo o controle dos atos da Administração, e caracterizando a negação da eficiência como improbidade administrativa.

Se o usuário do serviço público se sente não atendido e desrespeitado pela inatividade da Administração, e não houver um remédio jurídico para se socorrer, ele tende a acudir-se em pressões políticas, corrupção, tráfico de influência, e outros

tipos de violência, gerando intranquilidade social e questionando-se a própria utilidade do Estado.²¹⁷

Há alguns instrumentos básicos a serem oferecidos pelo Estado para que se cumpra o dever de eficiência por parte do servidor público. Porém, cumpre salientar que tal dever só pode ser cobrado a partir do momento em que o servidor tenha as condições necessárias e suficientes para esse agir.

Introduzido na Constituição pela Emenda nº 19/98, o princípio da eficiência visa a alcançar melhores resultados. Todo agente público deve realizar suas atribuições com perfeição e presteza, servindo ao interesse público da melhor maneira possível.

O princípio da eficiência compreende as facetas da eficácia, eficiência *stricto sensu*, produtividade, economicidade, qualidade, celeridade e presteza, continuidade na prestação dos serviços públicos e desburocratização, que devem ser observadas.

O dever de eficiência do servidor, os ganhos dele com a Reforma e sua valorização estão fortemente atrelados ao caminho para a eficiência na Administração Pública. O servidor valorizado tende a trabalhar com mais afinco, resultando em melhor desempenho na realização de suas funções e, conseqüentemente, numa sociedade mais bem atendida quanto aos seus anseios e necessidades. O treinamento constante do servidor, a melhoria das condições de trabalho e a aquisição da estabilidade atrelada ao resultado da avaliação de desempenho compõem o rol das mudanças da Reforma Administrativa para conferir credibilidade ao serviço público.

Por fim, as críticas ao princípio da eficiência, tanto no que diz respeito ao conceito, quanto nos aspectos relevantes, a ênfase exagerada na economicidade e a abordagem sobre o servidor público, apontados neste trabalho, mostram que, como todo sistema de princípios e regras, deve ter seu conteúdo ponderado, a fim de cumprir, da melhor maneira possível, o fim maior do Estado, atendendo ao interesse público em seu grau máximo.

Somente a mudança de pensamento com a introdução de nova filosofia, o tratamento adequado e a transformação do servidor público podem efetivar avanços na Administração Pública brasileira.

²¹⁷ MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 333.

BIBLIOGRAFIA

ABRAÃO, José Carlos. Princípio da eficiência. *Informativo licitações e contratos* nº 64. Curitiba: Zênite, 1999.

ACHTERBERG, Norbert. *Allgemeines Verwaltungsrecht – Ein Lehrbuch*. 2. ed. Heidelberg: C. F. Müller, 1986.

AL GORE (dir.). *Reinventar a administração pública – Da burocracia à eficácia – Relatório sobre o estado da administração pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma*. 3. ed. Lisboa: Quetzal, 1996.

ALVAREZ RICO, Manuel. *Princípios constitucionales de organización de las administraciones públicas*. 2. ed. Madrid: Dykinson, 1997.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998, v. I.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____. *Profissionalização da função pública: a experiência brasileira. Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdades do Brasil*. Curitiba, n.1, mar.ago./2002.

_____. *Reflexões a propósito do regime disciplinar do servidor público*. Disponível em: <http://www.claudiorozza.com.br>. Acesso em 12/07/2012.

_____. *Reflexões sobre direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (coord. geral); MOTTA, Paulo Roberto Ferreira e CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (coord.). *Direito Administrativo Contemporâneo: estudos em memória ao professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BARROSO, Luis Roberto (org.). *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. Princípio da eficiência e avaliação do desempenho de servidores. *Revista Jurídica Administração Municipal*. Ano VI, n. 7, 2001.

_____. *Temas do direito administrativo atual: estudos e pareceres*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

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

_____. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, nº 1 – 17, 1997-1998.

BRESSER PEREIRA; SPINK, Peter (coord.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma administrativa: primeiras impressões. *Boletim de direito administrativo*, São Paulo, n. 11, p- 704-724, Nov. 1998.

CAETANO, Marcelo. *Manual de direito administrativo*. 10. ed. Coimbra: Almedina, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional: e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 3. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 1993.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Bahia: Juspodivm, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração: teoria, processo e prática*. São Paulo: Makron, 2000.

_____. *Gestão de pessoas*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: RT, 1995.

_____. Servidor público, cargos e carreiras. *Boletim de direito administrativo*. São Paulo, v.12, n.7, jul. 1996.

COELHO, Daniela Mello. *Administração pública gerencial e direito administrativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

COSTALDELLO, Angela Cassia. As transformações do regime jurídico da propriedade privada: a influência no direito urbanístico. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, v. 45, n. 0, 2006.

_____. Controle judicial é um dos pilares do Estado Democrático. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 7 julho 2007. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2007-jul-07>. Acesso em 12/09/11.

_____. O regime jurídico dos agentes públicos e a Emenda Constitucional n. 19/1998. *Resenha Eleitoral*, Nova Série, v.6, n.1, jan./jun. 1999, Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/institucional/publicacoes/artigos-doutrinarios-publicados-na-resenha-eleitoral>. Acesso em 11/07/2012.

COSTALDELLO, Angela Cassia (coord.). *Serviço público: direitos fundamentais, formas organizacionais e cidadania*. Curitiba: Juruá, 2005.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. *Servidor público: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido*. Curitiba: Juruá, 2006.

CRETELLA JUNIOR, JOSÉ. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

_____. *Dicionário de direito administrativo*. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. *Prática do processo administrativo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, RT, 2006.

CUSTÓDIO FILHO, Ubirajara. A emenda constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na Administração Pública. *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, São Paulo, v.7, n. 27, 1999.

DAL BOSCO, Maria Goretti. *Responsabilidade do agente público por ato de improbidade*. Rio de Janeiro; Lumen Iuris, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no Estado de Direito. *Revista trimestral de direito público*, v. 94. n. 5, São Paulo, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. Tradução de Miriam L. Moreira Leite. 7ª ed. São Paulo: Pioneira, 1984.

FALZONE, Guido. *Il dovere di buona amministrazione: parte I*. Milano: Giuffrè,

1953.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de Direito Administrativo Positivo*. 6. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Um ano depois de reforma administrativa. O que mudou? *Boletim de direito administrativo*, São Paulo, p. 735-739, nov. 1999.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário eletrônico Aurélio: com corretor ortográfico*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996. 1 CD-ROM.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1979.

FREITAS, Juarez. A reforma constitucional e o princípio da estabilidade do servidor público. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 14, n. 7, jul. 1998.

_____. Direito Fundamental à Boa Administração Pública e o Direito Administrativo Brasileiro do século XXI. *Direito Administrativo em Debate*. Rio de Janeiro, setembro, 2008. Disponível em: <http://direitoadministrativoemdebate.wordpress.com>. Acesso em 15/11/2012.

_____. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. *Estudos de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. Regime dos serviços públicos e a proteção dos consumidores. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 24, 2001.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri: Manole, 2003.

_____. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

GARCIA, Maria. O estado e a reforma do estado. A reforma administrativa (EC n. 19/98). *Boletim de direito administrativo*, São Paulo, p 441-447, jul. 1999.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GORDILLO, Augustin A. La garantía de defensa como principio de eficacia en el procedimiento administrativo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano III, v. 10, out/dez 1969.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Fabris, 1991.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de serviços públicos*. São Paulo: Dialética, 1997.

_____. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

LEISNER, Walter. Effizienz als Rechtsprinzip. *Recht und Staat*. Heft 402/403, Tübingen; J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1971.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. *A excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do Gespública*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MAFFINI, Rafael. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: RT, 2009.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010.

MARCELLINO JÚNIOR, Julio Cesar. *Princípio constitucional da eficiência administrativa: (des)encontros entre Economia e Direito*. Florianópolis: Habitus, 2009.

MARRARA, Thiago (org). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Lei 8.112/90 interpretada e comentada*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

_____. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. O controle judicial dos atos administrativos. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, n. 152, abr./jun., 1983.

_____. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. São Paulo, RT, 1983.

MELLO, Lígia. Novas perspectivas para o direito administrativo: a função administrativa dialogando com a jurisdição e os direitos fundamentais. *Interesse Público*, Belo Horizonte, n. 43, p. 117-136, maio/jun. 2007.

MELLO, Magno Antonio Correia de. *Burocracia, modernidade e reforma administrativa*. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 8. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

MONCADA, Luís Cabral de. *Direito público e eficácia*. Lisboa: Pedro Ferreira, 1997.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. *Reforma administrativa: emenda constitucional nº 19/98*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. *Direito constitucional administrativo*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, Egon Bockmann. O Princípio da eficiência e a Lei 9.784/99. *Revista da Procuradoria Geral do INSS*, vol. 7. n. 3, Brasília, MPAS/INSS, out./dez. 2000.

_____. O direito administrativo contemporâneo e a intervenção do estado na ordem econômica. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - REDAE*. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 1. p. 1-23. fevereiro. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 15 jul. 2012.

_____. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. São Paulo: Malheiros, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração privada temporária de caráter interventivo em banco estadual negociada consensualmente com o Banco Central: implicações da Lei nº 8.666/93. *Boletim de direito administrativo*, n. 4, abr. 1996.

_____. *Mutações do direito administrativo*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

_____. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Reforma administrativa*. Belo Horizonte, Del Rey, 1998.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OLIVEIRA, Antônio Flávio de. *Servidor público: temas polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Servidores Públicos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. São Paulo: RT, 2005.

PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração Pública: teoria e questões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficácia y administración – Tres estudios*. Madrid: Imprensa Nacional del Boletín Oficial del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública – Ministerio para las Administraciones Públicas, 1995.

_____. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública. *Revista Documentación Administrativa*, do Instituto Nacional de Administración Pública do Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid. n. 218-219, abr/set 1989.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios constitucionais reguladores da administração pública*. São Paulo: Atlas, 2000.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A crise do estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992.

_____. *Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do serviço público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. *Da reforma administrativa constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Terceirização na Administração Pública*. São Paulo:

LTR, 2001.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. *O Estado democrático de direito e o conflito de ideologias*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

REALE JUNIOR, Miguel. *Reforma administrativa e governabilidade*. Colab. Paulo Rabello de Castro, Cláudia Maria Costin, Pedro Luiz Barros Silva. Extraído da mesa redonda sobre o tema “reforma administrativa e governabilidade”, organizada pela Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung na sede do Parlamento Latino-Americano, no dia 24 de abril de 1995. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.

RICO, Manuel Alvarez. *Principios Constitucionales de Organización de las Administraciones Públicas*. 2.ed. Madrid; Dykinson, 1997.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao regime único dos servidores públicos civis*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ROBBINS, Stephen P. *Comportamento organizacional*. Tradução técnica Reynaldo Marcondes. 11.ed., São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de administração e finanças*. Best Seller: São Paulo, 2003.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonse. Estado social de derecho y control jurídico de eficacia de la administración pública. *Revista brasileira de direito público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, out./dez. 2007.

SANTOS, Alvacir Correa dos. *Princípio da eficiência da administração pública*. São Paulo: LTR, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SIMON, Herbert Alexander. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1965.

SPITZCOVSKY, Celso. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Método, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

VALIM, Rafael. *O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010.

VALLE, Vanice Regina Lírio do Valle. *Direito fundamental a boa administração e governança*. Belo Horizonte, Fórum, 2011.