



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD**

HEBER NIEMEYER BOTELHO

**PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
MORALIDADE E EFICIÊNCIA**

Brasília

2006

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: MORALIDADE E EFICIÊNCIA

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação – Especialização , *latu sensu*, em Direito Público e Finanças Públicas, do CESAPE/ICPD do Centro Universitário de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Doutor Joanisval Brito Gonçalves

Brasília

2006

HEBER NIEMEYER BOTELHO

**PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
MORALIDADE E EFICIÊNCIA**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação – Especialização , *latu sensu*, em Direito Público e Finanças Pública, do CESAPE/ICPD do Centro Universitário de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Doutor Joanisval Brito Gonçalves

Prof^a. Mestre Anny Ávila Assunção
CESAPE/ICPD/CEUB

Prof^a. Mestre Tânia Cristina da Silva Cruz
CESAPE/ICPD/CEUB

Prof^a. Mestre Magda Lúcio
CESAPE/ICPD/CEUB

RESUMO

Os princípios são a base de todo o ordenamento jurídico e conseqüentemente do Direito Administrativo. Os princípios visam regular, fundamentar e melhorar a relação entre a Administração Pública e administrados, servindo de garantia para ambos. Os princípios da Administração Pública Brasileira explícitos na Constituição Federal de 1988 são: moralidade, impessoalidade, legalidade, publicidade e eficiência. Existem outros princípios que não estão expressos no texto constitucional, são chamados de princípios implícitos: razoabilidade, proporcionalidade, autotutela, segurança jurídica, dentre outros. Trataremos neste trabalho dos princípios da moralidade e da eficiência na Administração Pública, abordando os aspectos jurídicos, doutrinários e suas aplicações na prestação do serviço público a sociedade.

Palavras-chave:

Direitos. Deveres. Administração Pública. Cidadãos. Sociedade. Prerrogativas. Sujeições. Legalidade. Princípios. Qualidade. Eficiência. Doutrina. Jurisprudência. Processo Administrativos. Improbidade Administrativa.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 PRINCÍPIO DA MORALIDADE	16
2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	25
CONCLUSÃO	38
REFERÊNCIAS.....	43

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 5 de outubro de 1988, em especial do Art. 37 que lista os princípios constitucionais da Administração Pública, e posterior aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998, a chamada emenda da reforma administrativa do Estado Brasileiro, e de legislações que modernizam o Estado, o Governo buscou a implantação de uma Administração Pública gerencial, a qual seja eficiente e de qualidade, onde o administrado demandará serviços públicos e deverá ser visto como cliente do Estado e o servidor público, como colaborador.

Os princípios da Administração da Pública encontram-se explícitos ou implícitos na Carta Magna. Os explícitos estão positivados no Art. 37 que são: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Tais princípios exercem a função de diretrizes superiores do sistema e vinculam a atuação do administrador público.

Temos também os princípios implícitos, como os Princípios da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público que conjugados denominam o regime de direito público ou regime jurídico-administrativo. Caracterizam-se que a admissibilidade da execução da lei por agentes públicos exige prerrogativas de autoridade e façam o interesse público predominar sobre o interesse privado; e, na formulação de que o interesse público não pode ser livremente disposto por aqueles que, em nome da coletividade, recebem o dever-poder de realizá-los.

Neste sentido, cabe ressaltar posicionamento de Cardozo (1999, p. 150):

“Estes, são princípios gerais, necessariamente não positivados de forma expressa pelas normas constitucionais, mas que consistem nos alicerces jurídicos do exercício da função administrativa dos Estados. Todo o exercício da função administrativa, direta ou indiretamente, será sempre por eles influenciados e governado.”

Nossa Carta Magna expõe a importância dos princípios ao afirmar no § 2º do Inciso LXXVIII do Art. 5º que: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

Ensina Meirelles (1999, p. 81-82) que:

“Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em seis regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, publicidade e eficiência. Por esses padrões é que se hão de pautar todos os atos administrativos. Constituem por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.”

Segundo Cretella Júnior (1999, p. 43):

“O direito administrativo é, pois, dominado pela idéia de princípio. Há um conjunto de *canônes* ou *proposições* que informam este setor da ciência jurídica, dando-lhe autonomia e impedindo que se confunda com outros setores.”

Princípio vem do latim *principium* e na linguagem coloquial significa “aquilo que vem antes dos outros”, “origem, causa, começo”, “momento em que se faz uma coisa pela primeira vez”. Já na linguagem técnica significa “conceito fundamental de uma doutrina ou lei”, “norma de conduta”, “regra, lei, preceito”.

Na ciência jurídica, os princípios têm a grande responsabilidade de organizar o sistema e atuar como elo de todo o conhecimento jurídico com a

finalidade de atingir resultados eleitos; por isso, são também normas jurídicas, mas de natureza anterior e hierarquicamente superior às normas comuns (ou “normas não principais”); servem de base axiológica e estruturante do conhecimento jurídico, sendo fontes de sua criação, aplicação ou interpretação. As normas são, como consequência, subordinadas aos princípios.

Cretella Júnior (1999, p. 44) ao analisar o conceito de princípio nos informa que:

“Princípio é, antes de tudo, ponto de partida. Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípio, nesse sentido, são os alicerces, os fundamentos da ciência.”

Na visão de Carrazza (1998, p. 30-31):

“Os princípios são as “vigas mestres” e os “alicerces” sobre os quais se erige todo o ordenamento jurídico positivo, de tal sorte que a violação a um princípio pode acarretar o desmoramento de todo o “edifício jurídico”.”

Já Anjos (2001, p. 53) nos ensina que:

“Os princípios de uma determinada disciplina são aquelas noções fundantes do objeto dela. São proposições básicas as quais informam e direcionam os demais conteúdos e fórmulas da disciplina. Assim, compreendendo os Princípios também como normas jurídicas, esses exercem, além da função fundamentadora da ordem jurídica, também as funções interpretativas das demais fontes do direito, bem como a função supletiva para o devido preenchimento normativo dos vazios regulatórios do sistema jurídico.”

A não aplicação de um princípio jurídico é suficiente para invalidar todo e qualquer ato do Estado, pois como leciona Mello (1999, p. 630):

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a forma mais grave de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.”

Os princípios quando analisados dão rumo a todas as atividades de estudos da disciplina jurídica, pois sobrepõem-se as normas jurídicas apresentando-se como postulado na atividade de elaborar, interpretar e aplicar tais normas. Com isso os princípios regulam as atividades do administrador público e do legislador estruturando a produção das normas jurídicas.

No conceito elaborado por Meirelles (1999, p. 59), cumpre definir o que é Administração Pública:

“Em sentido formal, a Administração Pública, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.”

Di Pietro (2002, p. 54) nos ensina que:

“Basicamente, são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública:

- a) em sentido **subjutivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo.”

Já Moraes (2004, p. 313), defini o que vem a ser Administração

Pública como:

“A administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.”

A Administração Pública pode ser classificada como: direta e indireta. A direta é aquela exercida pela administração por meio dos seus órgãos internos (presidência e ministros). A indireta é a atividade estatal entregue a outra pessoa jurídica (autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, fundações), que foram surgindo por intermédio do aumento da atuação do Estado.

O artigo 4º do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, alterado pela Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, enumera os entes que compõem a Administração Pública :

“Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas. [\(Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987\)](#)

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. [\(Renumerado pela Lei nº 7.596, de 1987\)](#)”

No quadro abaixo veremos a Administração Pública em sentido estrito:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SENTIDO ESTRITO	
ASPECTO OBJETIVO (ATIVIDADE, O QUE ELA FAZ)	ASPECTO SUBJEATIVO (PESSOAS, QUEM A INTEGRA)
1) Fomento: Subsídios Financiamentos Incentivos fiscais Doações para finalidades sociais	1) Administração Direta: União Estados-Membros Distrito Federal Municípios
2) Polícia Administrativa 3) Serviços Públicos 4) Intervenções no domínio econômico	1) Administração Indireta: Autarquias Fundações Públicas Empresas Públicas Sociedade de Economia Mista

Fonte: Miranda (2002, p. 17)

O caput do art. 37 da Constituição Federal (MORAES, 2005, p. 70) trata dos princípios inerentes à Administração Pública:

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

Tratam-se de princípios aplicados aos três Poderes (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário) das esferas governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e também aos entes integrantes da denominada Administração Indireta (autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais ou estatais).

Cabe ressaltar que os princípios explicitados no caput do art. 37 são: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Outros se extraem do mesmo artigo, como o da licitação, o da prescritibilidade dos ilícitos administrativos e o da responsabilidade das pessoas jurídicas (incisos XXI e §§ 1.º a 6.º). Porém, existem outros princípios implícitos no mesmo artigo como: da supremacia do interesse público sobre o privado, o da finalidade, o da razoabilidade e proporcionalidade.

Os princípios constitucionais traduzem os direitos do homem e os grandes princípios de justiça. Eles impõem ao legislador, à jurisprudência, à Administração Pública e a sociedade, a interpretação do Direito de acordo com os valores que refletem.

A seguir um quadro resumo sobre o tema, princípios:

<p>- Ofender um princípio (norma principiológica : tem a mesma natureza jurídica de normas, preceitos, regras) é muito mais grave que ofender um preceito regra (uma norma regra);</p>
<p>- Os princípios administrativos devem não só ser observados no Poder Executivo, como também nos outros dois Poderes (Legislativo e Judiciário) quando estiverem no exercício de função atípica administrativa;</p>
<p>- Princípios são vetores utilizados como método de interpretação;</p>
<p>- Princípios devem ser utilizados como fundamentos jurídicos para motivar a prática de atos administrativos. São utilizados como argumentos jurídicos para motivar um tese jurídica;</p>
<p>- Princípios servem como limites para atuação dos administradores públicos, ou seja, se praticados atos administrativos que atentem contra tais princípios, devem ser anulados;</p>
<p>- Certos princípios se ofendidos acarretam atos de improbidade – Art. 11 da Lei nº 8.429/92 (princípio da moralidade, impessoalidade e finalidade) (vide CF - Art. 37 §4º);</p>

Fonte: BORGES (2004, p. 68).

Antes de analisarmos os princípios, tema deste trabalho, que regem a Administração Pública, acentuamos que estes constituem-se mutuamente e não se excluem e não serão eliminados do ordenamento jurídico. Cabe ressaltar que a finalidade de o servidor público observar esses princípios na realização suas atividades profissionais, consiste que o serviço publico em uma democracia possui componente essencial de compromisso com a sociedade e o exercício da

cidadania. Ao servidor cabe, portanto, o exercício de uma postura ética que garanta não só o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), mas a legitimidade do serviço público como patrimônio da sociedade.

Veremos a seguir o significado dos princípios constitucionais da Administração Pública: Moralidade e Eficiência, tema deste trabalho.

1 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

“Duas coisas povoam a mente com uma admiração e respeito sempre novos e crescentes... o céu estrelado por cima e a lei moral dentro de nós.”

IMMANUEL KANT

Na antigüidade formulava-se a idéia de que as condições morais deviam ser uma exigência imprescindível para o exercício das atividades de governo. Segundo os estudiosos, seria de Sólon a afirmação de que um “homem desmoralizado não poderá governar”.

A moralidade, por sua vez, está relacionada aos princípios ético-filosóficos que regem as democracias modernas e que se aplicam seja de modo absoluto para qualquer tempo ou lugar, seja em referência às ações de grupos ou pessoas determinadas: a justiça, a equidade e a probidade.

A legalidade e a moralidade constituem princípios constitucionais com grau hierárquico idêntico na Constituição Federal, a qual não admite exceções, dotada de força "de tal modo abrangente que nem os outros princípios dispostos no art. 37 da Carta Maior, o da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, afastam as suas conseqüências" (Delgado, 1992: 34/35; em sentido contrário, ver Rocha, 1994: 213/214). No regime jurídico-administrativo, incidem de modo diverso, segundo o alcance de cada um na formação, execução e controle dos atos praticados no exercício da função administrativa pública. Mas a distinção entre um e outro não constitui tarefa fácil. É preciso cuidado, sob pena de não esvaziar um princípio em detrimento do outro.

Como ressalta Meirelles (1999, p. 83):

“Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.”

Conforme afirmado por Moraes (2004, p. 315):

“Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988. Pressuposto de validade de todos ato da administração pública.”

Cardozo (1999, p. 158) fornece uma definição deste princípio, hoje contemplada na órbita jurídico-constitucional:

“Entende-se por princípio da moralidade, a nosso ver, aquele que determina que os atos da Administração Pública devam estar inteiramente conformados aos padrões éticos dominantes na sociedade para a gestão dos bens e interesses públicos, sob pena de invalidade jurídica.”

O princípio da moralidade é explicitado no Direito brasileiro em duas passagens na Carta Magna. No *caput* do Art. 37 como princípio da Administração Pública e no Inciso LXXIII do Art. 5º sobre a ação popular. Já a Lei nº 9.784/99 refere-se à moralidade administrativa como “atuação segundo padrões éticos de probidade, decora e boa-fé”.

A jurisprudência reconhece o princípio da moralidade como norteador da Administração Pública, estando diretamente relacionado à probidade administrativa, e a sua inobservância será qualificada como crime de improbidade administrativa, comportando sanções administrativa, civil e penal.

Franco Sobrinho(1993, p.157) faz o seguinte comentário:

“Difícil de saber por que o princípio da moralidade no direito encontra tantos adversários. A teoria moral não é nenhum problema especial para a teoria legal. As concepções na base natural são analógicas. Por que somente a proteção da legalidade e não da moralidade também? A resposta negativa só pode interessar aos administradores ímprobos. Não à Administração, nem à ordem jurídica. O contrário seria negar aquele mínimo ético mesmo para os atos juridicamente lícitos. Ou negar a exação no cumprimento do dever funcional.”

O Inciso LXXIII do Art 5º da Constituição Federal de 1988 admite que: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.” (MORAES, 2005, p. 34)

A 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal (Rextr nº 160.381-SP. Relator Ministro Marco Aurélio, v.u.; RTJ 153/1.030) manifestou-se sobre o princípio da moralidade em seus julgados, afirmando:

“Poder-se-à dizer apenas que agora a Constituição Federal consagrou a moralidade como princípio de administração pública (art. 37 da Constituição Federal). Isso não é verdade. Os princípios podem estar ou não explicitados em normas. Normalmente, sequer constam de texto regrado. Defluem no todo do ordenamento jurídico. Encontram-se ínsitos, implícitos no sistema, permeando as diversas normas regedoras de determinada matéria. O só fato de um princípio não figurar no texto constitucional, não significa que nunca teve relevância de princípio. A circunstância de, no texto constitucional anterior, não figurar o princípio da moralidade não significa que o administrador poderia agir de forma imoral ou mesmo amoral. Como ensina Jesus Gonzales Perez ‘el echo de su consagración en una norma legal no supone que com anterioridad no existiera, ni que por tal consagración legislativa haya perdido tal carácter’ (El principio de buena fe en el derecho administrativo. Madri. 1983. P.15). Os princípios gerais de direito existem por força própria, independentemente de figurarem em texto legislativo. E o fato de passarem a figurar em texto constitucional ou legal não lhes retira o caráter de princípio. O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César.”

Do mesmo modo, conceitua Caetano (1970, p. 684):

“A probidade administrativa consiste no dever de o “funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.”

A moralidade e a probidade administrativa são tuteladas pela ação popular, de modo tornar a imoralidade a causa de invalidade do ato administrativo. A improbidade administrativa no ordenamento constitucional é causa de suspensão dos direitos políticos do ímprobo (art. 15, V), conforme consta no §4º do art. 37: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.” (MORAES, p. 76).

Segundo Justen Filho (2002, p. 28), princípio da moralidade também aplica-se à licitação:

“Na licitação, a conduta moralmente reprovável acarreta a nulidade do ato ou do procedimento. Existindo imoralidade afasta-se a aparência de cumprimento à lei ou ao ato convocatório. A conduta do administrador público deve atentar para o disposto na regra legal e nas condições do ato convocatório.”

Pessoa (2000, p. 81) lecionando sobre o princípio da moralidade observa que:

“Observe-se que a intenção do texto constitucional de superar o plano da mera legalidade formal encontra no princípio da moralidade um avanço significativo. Tal vetor pode ser detectado no que concerne às competências do Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União (Art. 70 e 71 da CF), quando se lhe atribuem competências para apreciar não só a legalidade dos gastos públicos, como também a legitimidade e economicidade dos mesmos.”

A improbidade administrativa pode vir a configurar a prática de crime de responsabilidade do Presidente da República, conforme inciso V do Art. 85 da Carta Magna.

“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

...

V - a probidade na administração;”

O desrespeito à moralidade administrativa não se limita apenas a exigir a invalidação do ato administrativo por via administrativa ou judicial, mas a imposição de outras sanções ao agente público.

Configura ato de improbidade administrativa a contratação de servidores públicos sem concurso público ou frustrada sua licitude, que atenta contra os princípios da administração pública, em conformidade com o Inciso V do Art. 11 da Lei nº 8.429/92.

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

...

V - frustrar a licitude de concurso público;”

Entretanto, às demais espécies de atos de admissão, também estão adstritos à observância da moralidade e probidade públicas:

- a) As contratações por tempo determinado adequadas às determinações constitucionais também se submetem aos ditames da moralidade e probidade administrativas, pois não

podem se constituir em instrumento de pessoalidade pela reiteração das contrações;

- b) Também as nomeações para provimento de cargos em comissão, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento deverão assegurar à observância do princípio da moralidade.

Atentam-se contra os princípios constitucionais, principalmente, o da moralidade, as nomeações para cargos em comissão e exercício de funções de confiança (art. 5º, inciso V, da Constituição Federal) de parentes, companheiros ideológicos e partidários e afins, pois muitos não têm a capacidade técnica para exercer tais funções, pois há a configuração de nepotismo.

Nepotismo afigura-se à idéia de favoritismo, patronato, em dissonância à impessoalidade. A breve história da nação brasileira, já em seus primórdios, registra a primeira manifestação de tal prática, ocorrida pela pena de Pero Vaz de Caminha, escrivão de Pedro Álvares Cabral, ao dar conta ao Rei de Portugal das maravilhas que se descortinavam na terra nova:

“E nesta maneira, Senhor, dou aqui a Vossa Alteza conta do que nesta vossa terra vi. E, se a algum pouco alonguei, Ela me perdoe, que o desejo que tinha de vos tudo dizer mo fez assim pôr pelo miúdo. E, pois que, Senhor, é certo que assim neste cargo que levo, como em qualquer outra coisa que de vosso serviço for, Vossa Alteza há-de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da Ilha de São Tomé Jorge de Osório, meu genro, o que d’Ela receberei em muita mercê.” (Revista Veja, A Aventura do Descobrimento, Suplemento Especial, São Paulo, p. 39. 2000)

Configuram o denominado nepotismo e suas variáveis: empreguismo; filhotismo; coronelismo, formas de encampação dos espaços

públicos com vistas à manutenção e propagação de poder político, econômico e social. Outra forma de nepotismo é o chamada nepotismo cruzado, no qual o detentor de poder nomeia o parente do outro e vice-versa, os dois pertencentes ao mesmo Órgão ou de Órgão distintos.

Exemplo: O deputado contrata o parente do outro e outro contrata o deste. Além disso, pode haver também o deputado contrata o parente de juiz e este contrata o parente do deputado.

Três são as justificativas para as pessoas a favor do emprego do nepotismo:

a) a primeira é a que entende como natural, decorrência direta da assunção aos cargos público e prêmio a ser repartido entre parentes e colaboradores e que se assenta em assertivas tais como: “tive 42 mil votos e emprego quem eu quiser” e assemelhadas;

b) a segunda é a que defende tal atuação justificada em critérios de competência, aferidos não se sabe por quem, e no desvirtuamento da restrição constitucional da impessoalidade, ou seja, aos apaniguados não seria lícito serem excluídos da participação nos espaços públicos pelo fato único de serem parentes e/ou colaboradores dos agentes públicos;

c) a terceira é a que pretende se justificar pela impossibilidade de busca, dentre a totalidade da população, de pessoas com a qualificação técnica e moral dos escolhidos, também sem que se possa atingir quais os critérios objetivos dessa forma de seleção.

Não há justificativa para o nepotismo, se a vagas são na Administração Pública, que sejam preenchidas pelos que efetivamente demonstrem

maior capacidade técnica de acordo com a Carta Magna, a qual determina realização de concurso público para ingressar nos quadros de servidores da Administração Pública.

Outra hipótese de desrespeito ao princípio da moralidade é o caso de um município extremamente pobre, carente de serviços essenciais básicos, onde o prefeito resolve construir um campo de golf, mesmo procedendo dentro da lei (previsão orçamentária, licitação, contratação), tal decisão revela-se imoral.

Medaur (1996, p. 142) no ensina que:

“A percepção da imoralidade administrativa ocorre no enfoque contextual: ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada. A decisão, de regra, destoa do conjunto de normas de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração.”

A seguir um quadro resumo sobre o tema, princípio da moralidade (CF, Art. 5º, LXXIII c/c Art. 37, caput) :

- A moralidade e a probidade administrativas são princípios de conteúdo inespecífico, que não podem ser explicados de modo exaustivo;
- É aquele que diz respeito à ética, lealdade, honestidade, probidade, boa-fé com a coisa pública;
- Atuação do Administrador Público segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;
- Um ato pode aparentar (presumir) legal, mas pode ser imoral;

<p>- Todo ato imoral é ilegal, mas nem todo ato administrativo ilegal é imoral;</p>
<p>- Toda ilegalidade praticada como dolo (má-fé), havendo cumulatividade de indícios de desonestidade, deslealdade com coisa pública, gera ato de Improbidade Administrativa;</p>
<p>- Os atos da Administração Pública devem não apenas ser lícitos, mas também ser honestos e estar acima de qualquer suspeita de favorecimentos;</p>
<p>- Nem tudo que é ilegal é imoral, será imoral se houver ofensa cumulativa aos seguintes valores: Ética, Lealdade, Honestidade, Probidade, Boa-fé;</p>
<p>- Um ato pode aparentar (presumir) legal, mas ser imoral;</p> <p>[MORAL: conceito mais amplo do que DIREITO (no campo do Direito Privado)] [Hoje, diante do caput do Art. 37 da CF/1988, a moralidade, para o Direito Administrativo, passou a ser regra de direito = norma jurídica para todos que desempenham funções administrativas].</p> <p>“Desvio de Poder” (Princípio da Finalidade)</p>
<p>- O STF já admitiu como prova “os indícios vários e concordants” em caso de desvio de finalidade (STF – RTJ 52/140) para anular ato administrativo com base na quebra da moralidade, como princípio autônomo, em face da dificuldade de comprovação de ofensa ao princípio;</p>
<p>- A Ação Popular e a Ação de Improbidade Administrativa são os instrumentos judiciais colocados à disposição dos cidadãos para tutela do princípio da moralidade.</p>

A seguir estudaremos o Princípio da Eficiência, o qual preceitua que a Administração Pública eficiente deve ser organizada e dotada de meios jurídicos e materiais para, da melhor maneira, da forma mais rápida e com economia de tempo e recursos, atender o interesse da sociedade.

2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Uma jornada de duzentos quilômetros começa com um simples passo.

Provérbio Chinês

O princípio da eficiência foi introduzido na Constituição da República Federativa do Brasil pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998 e não se limita à qualidade do serviço prestado pela Administração Pública, mas também dos serviços que possam ser executados mediante concessão ou permissão.

A busca pela qualidade no serviço público é fator primordial para melhoria nas condições no atendimento e na prestação de serviços, traduzindo-se em redução de custos, tanto financeiro como político, para o Estado, pois evita as filas nos atendimentos, o trabalho em duplicidade e o destaque negativo por meio da mídia.

Há respeito à eficiência quando a ação da Administração Pública atinge materialmente os seus fins lícitos e, por vias lícitas. Quando o administrado se sente amparado e satisfeito na resolução dos problemas que leva à Administração Pública. O princípio da eficiência administrativa estabelece o seguinte: toda a ação administrativa deve estar orientada para a concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os ditames do regime jurídico-administrativo.

A ânsia de alcançar as metas legalmente estabelecidas pode induzir ao administrador público à indevida "flexibilização" das normas que regulam o procedimento administrativo previsto, fazendo cometer ilícitos, como por exemplo a ação da polícia em grampear telefones de suspeitos de cometerem crimes sem

autorização judicial.

Somente há o respeito e a observância do princípio da eficiência administrativa quando o administrador público respeita o ordenamento jurídico, mesmo diante de finalidade legal efetivamente atingida. Por mais que esteja bem intencionado, este não pode afastar os preceitos do regime jurídico-administrativo sob o argumento de que os mesmos atrapalham o próprio interesse público.

Moraes (2004, p. 320) define o princípio da eficiência do seguinte modo:

"(...) é aquele que 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, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços públicos sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum."

França (2000, p. 168) nos ensina que:

"O princípio da eficiência administrativa estabelece o seguinte: toda ação administrativa deve ser orientada para concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones jurídico-administrativo."

Já Mello (1999, p. 92) discorre sobre o tema informando que:

"Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já

superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da 'boa administração'.

O princípio da eficiência atua sobre o ato discricionário de natureza semelhante aos princípios da racionalidade e moralidade (originados do princípio da boa administração), porém são aplicados diferentemente sobre o ato administrativo.

Carvalho Filho (1999, p. 15) observa que com inclusão do princípio da eficiência na texto constitucional, o Estado pretendeu:

“Com a inclusão, pretendeu o Governo conferir aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados estabelecer obrigações efetivas aos prestadores. Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários.

(...)

Vale a pena observar, entretanto que o princípio da eficiência não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade. Ao contrário, deve ser observado também em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas. Significa que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las.”

A EC nº 19/1998 modificou o §3º do Inciso XXII do Art. 37 da Carta Magna, com isso trouxe as formas do usuários do serviço público participarem da Administração Pública Direta e Indireta, com vistas a melhoria na qualidade do atendimento, o qual determina que:

“§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.”

Figueiredo (2000, p. 60) ponderando sobre assunto, discorre que:

"Mas que é eficiência? No Dicionário Aurélio, eficiência é 'ação, força, virtude de produzir um efeito; eficácia.'

"Ao que nos parece, pretendeu o 'legislador' da Emenda 19 simplesmente dizer que a Administração deveria agir com eficácia. Todavia, o que podemos afirmar é sempre a Administração deveria agir eficazmente. É isso o esperado dos administradores.

"Todavia, acreditamos possa extrair-se desse novo princípio constitucional outro significado aliando-se-o ao art. 70 do texto constitucional, que trata do controle do Tribunal de contas.

"Deveras, tal controle deverá ser exercido não apenas sobre a legalidade, mas também sobre a legitimidade e economicidade; portanto, praticamente chegando-se ao cerne, ao núcleo, dos atos praticados pela Administração Pública, para verificação se foram úteis o suficiente ao fim a que se preordenavam, se foram eficientes."

Di Pietro (2001, p. 83) nos ensina que:

"O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público."

A eficiência como exigência na Administração Pública anterior à Emenda Constitucional nº 19/1998, reporta-nos ao Inciso IV do Parágrafo único do Art. 175 da Carta Magna que diz:

"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:

...

IV – a obrigação de manter serviço adequado." (MORAES, 2005, p. 202-203)

Dentro deste contexto, ainda sem ser princípio constitucional, desenvolveu-se até a edição da referida emenda a exigência da eficiência dos

serviços prestados pelos permissionários e concessionários de serviços públicos.

Portanto, o disposto no Art. 175 da Constituição da República era uma norma de eficácia contida, pendente de lei para sua implementação, o que foi feito através da Lei nº 8.987/1995 e Lei nº 9.074/1995, que estabeleceram parâmetros para os deveres das empresas prestadoras de serviços e os direitos do usuário.

Gasparini (1995, p. 209) discorrendo sobre assunto, afirma que:

“A necessidade da eficiência no serviço público prende-se às variedades destes e das exigências políticas, culturais e sociais de cada região e em face do momento a ser vivenciado pelos cidadãos.

As atividades dos serviços públicos abarcam as de oferecimento de comodidades ou utilidades materiais (energia elétrica, telecomunicações, distribuição de água domiciliar), as fruíveis diretamente (transporte coletivo, coleta de lixo) ou indiretamente (segurança Pública) pelo administrador, de forma preponderante, e ou pela Administração (serviços administrativos). “

Di Pietro (1994, p. 67) explica que:

“Assim, tanto faz se for prestado direta ou indiretamente, o que se exigia e se exige, de forma preponderante, é a continuidade do serviço público, independentemente da forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, não pode parar 6.

A eficiência deve ser entendida como medida rápida, eficaz e coerente do administrador público, no intuito de solucionar as necessidades da sua coletividade. Nada justifica qualquer procrastinação. Aliás, essa atitude do agente público pode levar o Estado a indenizar os prejuízos que o atraso possa ter ocasionado ao interessado num dado desempenho estatal.”

Gasparini (1995, p. 49) nos ensina que:

“O administrador público deve desempenhar com afinco as atribuições do seu cargo ou função, posto que seria inadmissível compreender a desídia, a negligência de tal desempenho, sujeitando o referido servidor às sanções administrativas, civis e penais. Conforme o caso, está sujeito às punições por crimes de responsabilidade nos termos do art. 85 da Constituição da República e da Lei Federal nº 1.079/50, que dispõem sobre essas infrações, quando cometidas pelo Presidente da República, Governador do Estado e outros agentes públicos.”

O princípio da eficiência, que passou a integrar o Art. 37 da Constituição a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998. Este princípio refere-se, no plano socioeconômico, o uso racional dos recursos transferidos da sociedade para os entes estatais responsáveis pelo atendimento das demandas sociais, e, nos planos administrativo e jurídico, à realização de uma gestão pública competente e honesta, comprometida essencialmente com a preservação do interesse público.

Pessoa (2000, p. 86) nos ensina que:

“O princípio da eficiência pode atuar como critério da legalidade e legitimidade das condutas ditas discricionárias dos agentes públicos. Assim, por exemplo, entre duas ou mais alternativas possíveis, quando do exercício de uma faculdade discricionária, o agente público competente deve escolher aquela mais eficaz, tendo em vista uma resposta a ser dada a uma demanda coletiva ou a uma questão interna à Administração. A autoridade pública não tem “discricionariedade” para optar pela alternativa ou pelo meio menos eficaz como já dito, o poder discricionário não se apresenta como um cheque em branco que a lei outorga ao agente público. Pelo contrário, é outorgado para eu o, em vista das peculiaridades de uma determinada situação concreta, o agente escolha a melhor solução, a mais eficaz, tendo em vista o interesse público específico albergado pela lei em questão.”

O conceito amplo de eficiência é trazido de forma plena por Custódio Filho (1999, p. 210-217), o qual observa que:

“... indentifica-se no princípio constitucional da eficiência três idéias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público. Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão.

“Ocorre que há também outra espécie de situação a ser considerada quanto à Administração e que não engloba diretamente os cidadãos. Trata-se das relações funcionais internas mantidas entre os agentes administrativos, sob o regime hierárquico. Nesses casos, é fundamental que os agentes que exerçam posições de chefia estabeleçam programas de qualidade de gestão, definição de metas e resultados, enfim, critérios objetivos para cobrar de seus subordinados eficiência nas relações funcionais internas dependerá a eficiência no relacionamento Administração Pública/cidadão.

"Observando esses dois aspectos (interno e externo) da eficiência na Administração Pública, então, poder-se-ia enunciar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência nos seguintes termos: a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis."

O princípio da eficiência, antes da alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, era implícito em nosso sistema constitucional e tornou-se expresso no Caput do Art. 37.

Neste sentido, observa Gasparini (1995, p. 50) que:

"A eficiência deve ser entendida como medida rápida, eficaz e coerente do administrador público, no intuito de solucionar as necessidades da sua coletividade. Nada justifica qualquer procrastinação. Aliás, essa atitude do agente público pode levar o Estado a indenizar os prejuízos que o atraso possa ter ocasionado ao interessado num dado desempenho estatal. "

O Superior Tribunal de Justiça (6ª T.-RMS nº 5.306-7/ES, Rel. Min. Vicente Leal e RMS nº 5.590/95-DF, Rel. Min. Luiz Vicente) já havia reconhecido a existência do princípio da eficiência afirmando que "a Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (CF, Art. 37). Outros também evidenciam-se na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público."

Discorrendo sobre o tema, Meirelles (1999, p. 89) explica que:

"Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros."

Neste sentido, observa Cardozo (1999, p.166) que:

“Ser eficiente, portanto, exige primeiro da Administração Pública o aproveitamento máximo de tudo aquilo que a coletividade possui, em todos os níveis, ao longo da realização de suas atividades. Significa racionalidade e aproveitamento máximo das potencialidades existentes. Mas não só. Em seu sentido jurídico, a expressão, que consideramos correta, também deve abarcar a idéia de eficácia da prestação, ou de resultados da atividade realizada. Uma atuação estatal só será juridicamente eficiente quando seu resultado quantitativo e qualitativo for satisfatório, levando-se em conta o universo possível de atendimento das necessidades existentes e os meios disponíveis.”

Eficiência significa fazer com racionalidade, o que implica medir os custos para satisfazer as necessidades públicas. O princípio da eficiência orienta a atividade administrativa no sentido de perseguir os melhores resultados ao menor custo. A eficiência administrativa não deve ser apenas limitada ao aproveitamento dos meios e recursos colocados à disposição dos agentes públicos. Estes devem adequar os meios utilizados aos resultados efetivamente a serem obtidos, e pela relação desses resultados as necessidades públicas.

A Administração Pública busca agir de modo eficiente sempre que vier a aproveitar da forma mais adequada o que se encontra disponível (ação instrumental eficiente), visando chegar ao melhor resultado possível em relação aos fins que almeja alcançar (resultado final eficiente).

Di Pietro (1998, p. 73-74) ensina que o princípio da eficiência:

“Impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar (...) a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.”

Outra alteração introduzida pela EC nº 19/1998 foi a quebra da estabilidade do servidor público sob a ótica da eficiência, dependente de regulamentação do Inciso III do §1º do Art. 41 da Carta Magna, a qual será possível

por insuficiência de desempenho e também assegurará a ampla defesa ao servidor público.

“Art. 41....

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

...

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

As reclamações referentes à má-qualidade no atendimento e na prestação do serviço sempre foram as maiores queixas dos administrados contra os administradores públicos. A nova idealização da Administração Pública defende avaliação dos servidores.

A avaliação deve ser preocupação permanente dos dirigentes públicos que devem confrontar a performance de todos os servidores públicos buscando proporcionar a melhoria constante dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

Cardozo (1999, p. 166-167) discorre sobre o assunto, explicando que:

“Desse modo, pode-se definir esse princípio como sendo aquele que determina aos órgãos e pessoas da Administração Direta e Indireta que, na busca das finalidades estabelecidas pela ordem jurídica, tenham uma ação instrumental adequada, constituída pelo aproveitamento maximizado e racional dos recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros disponíveis, de modo que possa alcançar o melhor resultado quantitativo e qualitativo possível, em face das necessidades públicas existentes.”

Reconheceu o Superior Tribunal de Justiça (STJ-1ªT. – RMS nº 7.730/96-RS – Rel. Min. José Delgado, Diário da Justiça, Seção I, 27 out. 1997, p. 54.720) que ao Estado cabe o poder indeclinável de regulamentar e controlar os serviços públicos, exigindo sempre sua atualização e eficiência, de par com o exato

cumprimento das condições impostas para sua prestação ao público.

O princípio da eficiência compõe-se das seguintes características: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

Explicitando o assunto, Moraes (2004, p. 318) ensina que:

“Dessa forma, a EC/1998, seguindo os passos de algumas legislações estrangeira no sentido de pretender garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos, passou a proclamar que a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios, deverá obedecer, além dos tradicionais princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, também ao princípio da eficiência.”

Di Pietro (2001, p. 84) alerta para o fato que:

“Vale dizer que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração Pública, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.”

Abaixo o quadro com procedimentos administrativos para melhoria da eficiência na Administração Pública:



Fonte: Adaptado do Livro: Introdução à Contabilidade Gerencial. Horngren, Charles T..5ª ed. Editora Prentice-Hall do Brasil Ltda, 1985, p. 6.

No quadro acima o **Planejamento** (retângulo de cima) quer dizer decidir sobre os objetivos e sobre os meios para sua consecução. Dá a resposta a pergunta: O que se quer e como conseguir? **Controle** (os dois retângulos de “Ação” e “Avaliação” logo abaixo do retângulo de “Planejamento”) quer dizer a execução dos planos e o uso de *feedback* para que os objetivos sejam atingidos de modo ótimo, ou seja, o interesse público e a satisfação do usuário externo, a sociedade .

A seguir um quadro resumo sobre o tema, princípio da eficiência (CF, Art. 37, caput) :

- Possibilidade de se impor objetivos, metas de desempenho a serem atingidos;

- Presença de órgãos de fiscalização e controle das metas e objetivos;
- Atualização da prestação de serviços com novos processos tecnológicos;
- Mudança da Administração burocrática para a gerencial;
- Contratos de gestão;
- Busca da qualidade total na prestação dos serviços públicos;
- A ineficiência do servidor público poderá acarretar perda do cargo.

Fonte: BORGES (2004, p. 75).

CONCLUSÃO

Do trabalho estudado chega-se a algumas conclusões. A primeira, que os princípios que regem a Administração Pública brasileira, além de figurarem como alicerce e base do ordenamento jurídico pátrio, devem estar coerentes e harmoniosos entre si, de tal forma que nenhum princípio poder ser desprezado pelo agente público quando da elaboração e aplicação dos atos administrativos sob pena de invalidação dos mesmos. Outra conclusão a destacar, é que dos princípios da administração pública analisados no trabalho, alguns são aplicados a todos os ramos do Direito, como o Direito Tributário, Civil e Penal.

Nos ensina Mello (1994, p. 450-451) que:

“Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.”

Podemo-nos lembrar das palavras de Rui Barbosa (2000, p. 94) sobre a definição de princípios:

"Costuma-se dizer que os princípios são tudo. Não seríamos nós quem contestasse esta verdade sensatamente entendida. Cultor mais devoto deles do que nós, não queremos que haja. Mas o primeiro de todos os princípios é o da relatividade prática na aplicação deles à variabilidade infinita das circunstâncias dominantes."

Salienta-se também que alguns princípios da Administração Pública não constam da Constituição Federal, mas são princípios construídos e consagrados pela doutrina e pela jurisprudência, é o caso dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, que hoje constam do Art. 2º da Lei nº 9.784/99.

Um determinado ato administrativo não contempla todos os princípios da Administração Pública, mas ao ser analisado, nota-se que esse ato contempla alguns princípios em maior grau e outros princípios em grau menor.

Uma lição importante do trabalho reside no fato de que determinados atos, mesmos estando de pleno acordo com a lei, ou seja, de acordo com o princípio da legalidade, pode Ter sua invalidação decretada pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário, é o caso dos atos imorais, irrazoáveis e desproporcionais.

Por fim, conclui-se, que os princípios da Administração Pública de um modo geral, e também aqueles aplicados mais especificamente aos processos administrativos, buscam mitigar a distância entre administradores públicos e administrados, de forma a integrar Administração Pública e sociedade, melhorando a qualidade dos serviços prestados e preservando direitos tanto da Administração Pública (administradores) quanto da sociedade (administrado). A eficiência também deve ser norma propulsora dos atos de todo administrador público, quer seja detentor de mandato eletivo ou não, pois a não observância deste princípio redundará na invalidade de seus atos, sujeitando o ainda a ressarcir o patrimônio público por meio de ação regressiva.

Com inclusão do princípio da eficiência na Carta Magna, o cidadão obteve o direito de questionar a qualidade das obras e serviços públicos, exercidas diretamente pelo Estado ou por permissionários ou concessionários de serviço público. Com isso, boa parte dos princípios e regras utilizados para exigir-se eficiência dos particulares em prestações de serviços públicos podem ser aplicados ao Estado.

Diante de tais princípios constitucionais explícitos ou implícitos, aquilo que a sociedade espera do Estado é uma maior qualidade e eficiência dos serviços públicos, a fim de tornar a convivência entre a Administração Pública e administrados harmoniosa e satisfatória, pois a finalidade principal do Estado é a satisfação do bem comum.

Já definido o significado do princípio administrativo da eficiência, cumpre-nos diferenciá-lo de outros princípios, o qual é confundido com os princípios da moralidade, da racionalidade e do bom administrador.

A origem do princípio da eficiência é colocada por alguns doutrinadores, como por exemplo Celso Antônio Bandeira de Mello e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, como o princípio do bom administrador.

Moreira Neto discorrendo sobre o assunto, ensina- nos que:

"(...) resultado de um aplicado trabalho de vanguarda da doutrina jurídica, desenvolvida desde meados do século XX, ostentando nomes como Raffaele Resta e Guido Falzonem no sentido de transcender o conceito de poder-dever de administrar, afirmando pela administração burocrática, empenhada em lograr apenas a eficácia jurídica, para estabelecer como um passo adiante, o dever de bem administrar, que é hoje respaldado pelos novos conceitos gerenciais, voltado à eficiência da ação administrativa pública."

A eficiência como princípio da administração pública tem origem junto ao nascimento das grandes teorias das ciências administrativas. Entre os seus idealizadores estariam Taylor, Fayol e Weber. Fayol foi o primeiro a definir as características do bom administrador, bem como os princípios da administração geral. Já Taylor preocupou-se com estudo dos melhores meios como forma de obtenção do fim buscado pela organização. E Weber caracterizou as organizações sociais, analisando a sua juridicidade e a eficiência como princípio para a obtenção de seus fins.

O princípio da eficiência também não pode ser confundido com os

princípios da moralidade e da razoabilidade. Quanto ao princípio da moralidade, como já dito antes, ele também está ligado ao bem administrar, da mesma forma que o princípio da eficiência, mas, enquanto este é referente a aspectos de meios, insumos e resultados dos atos administrativos na busca dos fins do Estado, o segundo se volta para os aspectos da boa-fé e lealdade administrativa. Uma das derivações ao Princípio da Moralidade é a probidade administrativa, especialmente, no trazido pelos [art. 37, § 4ª](#), e [85, V, ambos da Constituição Federal de 1988](#).

Tais dispositivos determinam punições ao agente público que não servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. Assim, cumulando-se ao já comentado, está clara a diferenciação entre os princípios da eficiência e moralidade administrativa

Já o princípio da razoabilidade difere-se do princípio da eficiência, pois aquele busca a congruência dos atos administrativos e dos seus fins, tanto que um ato pode ser plenamente eficiente, atingindo economicamente e plenamente o seu objetivo específico, mas pode não ser razoável para o atendimento dos fins da Administração Pública. Ou seja, o ato administrativo será inválido juridicamente, mesmo dentro dos limites estabelecidos em lei, se foi desarrazoado, incoerente ou praticado sem considerar as situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.

Assim, esclarece-se que o princípio da eficiência administrativa, existia antes da Emenda Constitucional 19/1998 e deve ser interpretado de forma a melhorar a utilização dos recursos, meios e esforços administrativos, bem como os

resultados obtidos.

Hoje vemos vários Entes da Federação implantando melhoria no controle interno dos gastos públicos e programas de qualidade total no atendimento ao cidadão. No Distrito Federal temos a implantação do Programa de Qualidade Total no Atendimento, o qual está realizando treinamentos e aperfeiçoamentos no atendimento ao público, como exemplo temos o “Na Hora”, que disponibiliza determinados serviços no menor tempo e custo para o cidadão, pois centraliza várias representações de Órgãos Públicos no mesmo lugar, por exemplo: Detran e Secretaria de Fazenda. Na União temos a Controladoria Geral da República que fiscaliza a transferência e a execução orçamentária, detectando falhas de procedimentos e ilicitudes no gasto do dinheiro público.

Com empreendimentos como esses poderemos mudar a concepção ruim que sociedade tem do serviço público, buscando investimento em pessoal e tecnologia, cada vez mais o serviço público poderá ser melhorado e tornar-se eficiente para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- ANJOS, Luiz Henrique Martins dos Anjos. ANJOS, Walter Jone dos. Manual de Direito Administrativo. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 53.
- ARAÚJO, Luiz A David. NUNES JÚNIOR, Vidal S.. Curso e Direito Constitucional. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 267.
- BORGES, José Arthur Diniz. Manual de Direito Administrativo Sistematizado e sua Interdependência com o Direito Constitucional. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 68, 72-73, 75.
- Brasil. Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em 17 ago. 2005.
- CAETANO, Marcello. Manual de direito administrativo. 1 ed. brasileira, t. II/684. Rio de Janeiro: Forense, 1970.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 15.
- CARDOZO, José Eduardo Martins. Princípios Constitucionais da Administração Pública. 1 ed. São Paulo: Atlas, 1999, p.150, 158-159, 166-167, 173.
- CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 30-31.
- CRETELLA JÚNIOR, José. Filosofia do Direito Administrativo. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 43-44.
- COSTODIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública. In : Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo : Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999, p. 214.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; Direito Administrativo. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1994, p. 67.
- _____. Direito Administrativo: regime jurídico administrativo. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 69.
- _____. Direito Administrativo: regime jurídico administrativo. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 54.
- _____. Regime Jurídico Administrativo e Processo Administrativo. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 70, 72, 80-81, 84-85, 536.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. O princípio constitucional da moralidade administrativa. 2 ed. Curitiba: Genesis, 1993, p. 157.
- GASPARINI, Diogenes; Direito Administrativo. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p.50.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8 ed. São Paulo: Dialética, 2002 , p. 28, 69-70.
- MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996, p. 142.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 24 ed. São Paulo:

Malheiros, 1999. p. 59, 81-83, 86-87, 89, 246.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ato administrativo e direitos dos administrados. São Paulo: RT, 1981, p. 47.

_____. Curso de Direito Administrativo. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 450-451.

_____. Curso de Direito Administrativo. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 31-33, 57, 65, 68, 71.

_____. Curso de Direito Administrativo. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 630.

_____. Curso de Direito Administrativo. 12 ed., São Paulo : Malheiros, 1999, p. 92.

MIRANDA, Henrique Savonitti. Manual de Direito Administrativo. 1 ed. Brasília: Prosegraf, 2002, p. 17.

MORAES, Alexandre de. Constituição da República Federativa do Brasil. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 27, 31, 34, 70-71, 75-76, 202-203 .

_____. Direito constitucional. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 313, 315, 317-318.

PESSOA, Robertônio Santos. Curso de Direito Administrativo Moderno. Brasília: Editora Consulex, 2000, p. 81, 86.

BARBOSA apud GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. Rui: Uma Visão do Controle do Dinheiro Público - uma análise contemporânea, In: BRASIL, Tribunal de Constas da União. Rui Barbosa : uma visão do controle do dinheiro público - Brasília : Tribunal de Constas da União, Instituto Serzedllo Corrêa, 2000, p. 94.

SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 368, 653.

SILVA, Reginaldo da. Sistema Tributário Nacional. In: _____. Direito Tributário. 7ª Ed. Brasília. Vestcon, 2001. cap. 7, p. 107, 113.

STF-2ª TURMA-RExtr nº 160.381-SP. Relator Ministro Marco Aurélio, v.u.; RTJ 153/1.030.

STJ-1ªT. – RMS nº 7.730/96-RS – Rel. Min. José Delgado, Diário da Justiça, Seção I, 27 out. 1997, p. 54.720.

STJ- 6ª T.-RMS nº 5.306-7/ES, Rel. Min. Vicente Leal e RMS nº 5.590/95-DF, Rel. Min. Luiz Vicente.

STUMM, Raquel Denize. Princípio da proporcionalidade do direito constitucional. Porto Alegre: Livro do Advogado, 1995, p. 79.