

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

**ED DA SILVA MORAES**

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INDICADORES POSSÍVEIS**

**Caxias do Sul**

**2007**

**ED DA SILVA MORAES**

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INDICADORES POSSÍVEIS**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado em Direito da Universidade de  
Caxias do Sul, como requisito parcial para a  
obtenção do Grau de Mestre em Direito.  
Orientador: Dr. Wilson Steinmetz

**Caxias do Sul**

**2007**

*À MARIA LUISA, minha esposa, pelo apoio e participação em tudo do que pouco sou.*

*Ao Prof. Dr. WILSON ANTONIO  
STEINMETZ, meu orientador e conselheiro do  
Mestrado.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus que sempre me guiou e iluminou o caminho para seguir em frente.

Aos meus pais Antonio dos Santos Moraes (*in memoriam*) e Ana Julia Moraes (*in memoriam*), que com o amor, dedicação, renúncia e orientação me conduziram ao crescimento pessoal e profissional, apesar das limitações e dificuldades enfrentadas.

Aos meus irmãos Enilva, Teresinha e Edi, pelo incentivo, compreensão e desmedida admiração, justificada pelos laços de sangue.

À minha esposa, Maria Luisa Ferri Moraes e meus filhos, Mariane e Antonio Neto, pela companhia, amor e cumplicidade, pedindo perdão pelas constantes ausências motivadas pelos compromissos acadêmicos.

Aos meus colegas da gloriosa Brigada Militar, especialmente àqueles que estiveram ao meu lado na Casa Militar, que me apoiaram, por vezes supriram minhas ausências, bem como compreenderam as renúncias profissionais que tive que fazer para poder me dedicar aos estudos.

Aos meus colegas de mestrado, que certamente tornaram os dias de aula mais alegres e descontraídos.

Ao meu orientador Prof. Dr. Wilson Antonio Steinmetz, pela inestimável contribuição, dedicação e paciência na orientação para elaboração deste trabalho.

A todos os professores do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, pelos conhecimentos e experiências adquiridos durante e após as disciplinas ministradas.

## RESUMO

O princípio constitucional da eficiência, inserido no art. 37 da Constituição Federal do Brasil, através da Emenda Constitucional nº 19/98, traduz o anseio pela observância da otimização dos recursos públicos com vistas a atingir o máximo possível, bem como prestação adequada e ótima dos serviços públicos. Contudo, sua aplicação no âmbito da Administração pública é um desafio a vencer, uma vez que ainda carece de legislação infraconstitucional e de alguns instrumentos para que possa atingir a máxima efetividade possível. Este trabalho tem como objetivo identificar os indicadores disponíveis que possam mensurar o grau de eficiência dos órgãos públicos, bem como acrescentar outros indicadores e apresentar instrumentos que possam aferir o grau de eficiência de um determinado órgão da Administração pública, tanto através do escalão superior como por parte do público-alvo beneficiário do serviço público. Para isso, foram catalogados alguns indicadores já em uso por determinados órgãos públicos, adaptando-se e agregando-se outros, para ao final apresentar-se uma sugestão de planilha de avaliação do grau de eficiência, tanto para a finalidade de auditoria sobre o aspecto de gestão, como também visando à aferição do serviço prestado, a ser processado junto à população usuária. Pretende-se com a elaboração deste trabalho contribuir para melhoria da gestão com foco em resultados na Administração Pública, oferecendo-se um rol mínimo de indicadores básicos, que poderão ser utilizados para a avaliação do grau de eficiência de um determinado órgão público, ressaltando-se a necessidade de atualização constante e aprimoramento na aplicação de tais instrumentos.

Palavras-chave: Princípio. Eficiência. Administração Pública. Indicadores.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01 –	Diferenças entre eficiência e eficácia.....	16
Quadro 02 –	Comparação entre as teorias clássicas.....	18
Quadro 03 –	Fases do Programa de Qualidade Brasileiro.....	63
Quadro 04 –	Indicadores para o TCE-RS.....	66
Quadro 05 –	Reprodução parcial de planilha utilizada para verificação do grau de satisfação.....	68
Quadro 06 –	Rol de Indicadores selecionados para mensurar o grau de eficiência na gestão.....	72
Quadro 07 –	Rol de Indicadores selecionados para mensurar o grau de eficiência nos serviços prestados.....	75
Quadro 08 –	Escala de avaliação.....	77

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>1 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS E NORMATIVOS</b>	<b>12</b>
1.1 Eficiência: origem do termo e conceitos similares.....	12
1.2 Eficiência, eficácia e efetividade.....	14
1.3 Eficiência na Ciência da Administração.....	17
1.4 Administração Pública: conceitos básicos.....	19
<b>2 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA: CONTEÚDO E ALCANCE</b>	<b>23</b>
2.1 Teoria dos Princípios: breves considerações.....	23
2.2 Princípios essenciais da Administração Pública e relação com o princípio da eficiência.....	29
2.3 Princípio da eficiência e o Direito comparado.....	40
2.4 Princípio da Eficiência e implicações nas relações de trabalho.....	45
2.5 Princípio da eficiência e a jurisprudência recente.....	51
<b>3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NECESSIDADE DA BUSCA POR INDICADORES</b>	<b>55</b>
3.1 Medidas implementadas .....	55
3.2 Generalidades sobre Indicadores.....	<b>60</b>
3.3 Eficiência nos processos em busca da melhoria contínua.....	61
3.4 Indicadores de eficiência encontrados.....	65
<b>4 AFERIÇÃO DO GRAU DE EFICIÊNCIA</b>	<b>69</b>
4.1 Sistematização dos indicadores encontrados.....	69
4.2 Aspectos metodológicos sugeridos.....	76
CONCLUSÃO	79
REFERÊNCIAS	81
ANEXOS	85

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consagrou, em seu art. 37, quatro princípios que deveriam nortear a administração pública no Brasil: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A Emenda nº 19/98 introduziu no art. 37, um novo princípio: eficiência.

Salienta-se, inicialmente, que o princípio da eficiência na verdade já era reconhecido como um princípio implícito. A positivação veio apenas oficializar sua inserção no contexto constitucional brasileiro.

O acréscimo do princípio constitucional da eficiência trouxe muitas implicações para o setor público, como a obrigação da prestação de um serviço eficiente, no que se refere à relação com os beneficiários de tal serviço, que em última análise é toda a população abrangida pelo respectivo órgão público. O princípio da eficiência presta-se também para se fazer uma avaliação do desempenho do próprio servidor público, o qual poderá perder o cargo se não se mostrar eficiente.

Na mesma linha da Constituição, o art. 2º da lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito federal, inseriu a eficiência como um dos princípios norteadores da Administração pública, juntados aos da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público.

Ressalte-se que mesmo antes da edição da EC nº 19/98, o Superior Tribunal de Justiça também consagrava a existência do princípio da eficiência, proclamando que

a Administração pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (CF/88, art. 37). Outros também se evidenciam na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público.<sup>1</sup>

Antes da abordagem direta sobre o princípio constitucional da eficiência, pretende-se, à guisa de organização contextual, apresentar breves considerações sobre a teoria dos princípios, em especial trazendo o posicionamento de autores que trataram exaustivamente deste tema<sup>2</sup>.

Sobre o princípio constitucional da eficiência, especificamente, existe pouca literatura disponível, até por que se trata de um princípio que foi inserido no ordenamento constitucional há oito anos, sendo, portanto bastante incipiente. Gabardo, com a obra denominada “Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa”<sup>3</sup> aborda com muita didática e propriedade o assunto e oferece uma análise que envolve desde a conceituação básica do termo ‘eficiência’, passando por sua inserção como princípio constitucional e suas implicações no Direito Administrativo. Batista Junior igualmente trouxe enorme contribuição a este debate, através da publicação da obra homônima intitulada “Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa”<sup>4</sup>, abordando de forma bastante abrangente o tema. A obra é o resultado de sua dissertação de Mestrado, defendida junto à Universidade de Lisboa, no ano de 1999, cuja banca foi presidida pelo professor Jorge Miranda. Ainda pode-se arrolar outra obra, denominada “Princípio da eficiência da administração pública”.<sup>5</sup>

Outro enfoque adotado é a eficiência sob a ótica dos programas de melhoria contínua, embasados por conceitos e padrões de procedimentos oriundos da chamada qualidade total. No Brasil, as metodologias de gestão da qualidade ganharam espaço no início da década de 90, com o lançamento do Programa Nacional de Qualidade e Produtividade<sup>6</sup>. Na esfera federal, a gestão da qualidade era mencionada como instrumento de modernização do Estado no plano de reforma do Ministério da Administração e Reforma do Estado. Através da análise

---

<sup>1</sup> STJ - 6ª T. – RMS nº 5.590/95-DF – Rel. Luiz Vicente Cernicchiaro, Diário da Justiça, Seção I, 10 jun. 1996. p. 20.395.

<sup>2</sup> Em especial pretende-se trazer o posicionamento do alemão Robert Alexy, do norte-americano Ronald Dworkin e de alguns autores pátrios como Virgílio Afonso da Silva e Humberto Ávila.

<sup>3</sup> GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

<sup>4</sup> BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

<sup>5</sup> SANTOS, Alvacir Correia dos. *Princípio da Eficiência da Administração pública*. São Paulo: LTr, 2003.

<sup>6</sup> Programa criado pelo governo federal em 1990, que foi levado a efeito pelo INMETRO.

das ferramentas deste programa, espera-se encontrar mecanismos que auxiliem na identificação de indicadores voltados para a avaliação de desempenho profissional, o que poderá melhorar a prestação do serviço pelos órgãos da administração pública e evitar eventuais reclamações decorrentes de um serviço ineficiente.

No que se refere à pesquisa, envolvendo a análise e/ou avaliação da eficiência em sentido amplo, foi possível encontrar duas em andamento junto a UFRGS, sob o título: “Análise da eficiência relativa de departamentos acadêmicos: o caso da UFRGS” e “Avaliação da eficiência relativa: uma abordagem não-paramétrica junto ao Tribunal Regional do Trabalho no Paraná”.

Diante deste novel princípio constitucional, porém antigo termo amplamente utilizado no campo da administração em geral, surge o motivo desta proposta de pesquisa, ou seja, procurar encontrar alguns indicadores que possam balizar tal princípio, tanto para mensurar-se o nível de eficiência de um determinado órgão público, como o próprio administrador público estabelecer seus próprios controles internos a fim de enquadrar-se frente a este ditame constitucional.

O problema em questão fundamenta-se na inexistência de critérios no âmbito da administração pública, visando mensurar o grau de eficiência de uma instituição. Neste particular pretende-se apresentar indicadores possíveis, que possam servir de parâmetros para levar a efeito tal propósito, podendo até trazer-se uma contribuição inédita para a matéria, no que se refere à sistematização de tais indicadores, pois até este momento tanto a legislação como a doutrina consultada não oferecem claramente uma linha básica capaz de ser colocada à disposição da administração pública a fim de mensurar o nível de eficiência.

A partir da identificação de indicadores possíveis, tornar-se-á mais fácil diagnosticar o grau de eficiência de um determinado órgão da administração pública, tanto através dos mecanismos de controle interno como por meio de mensuração crítica de órgãos do escalão superior e ou da própria população beneficiária dos serviços prestados.

Através da verificação do nível de satisfação dos servidores públicos, passando pela verificação do grau de escolaridade e experiência dos mesmos, a existência e periodicidade de treinamentos, a existência de plano de carreira e plano de cargos e salários, dentre outros indicadores, será possível estabelecer-se uma relação entre as condições do ambiente de trabalho, envolvendo desde as condições materiais até às relações interpessoais entre os diversos níveis, passando pela análise das ferramentas disponíveis para o exercício da atividade fim de determinado órgão público, associando, dentro do possível, o aludido nível de satisfação ao grau de eficiência demonstrado na prestação do serviço à população.

Com relação ao público em geral, usuários dos serviços prestados pelos diversos órgãos da administração pública, será possível fazer-se uma avaliação do nível de eficiência de tais serviços, através de uma consulta por amostragem, questionando-se, por exemplo, desde o atendimento inicial, a recepção, passando-se pela avaliação do tempo-resposta e a qualidade do serviço prestado dentre outros aspectos a serem considerados.

Portanto o problema da pesquisa pode ser expresso da seguinte forma: quais os indicadores possíveis para aferir o grau de eficiência dos órgãos da administração pública?

Com a finalidade de responder a esta questão de pesquisa, foram estabelecidos objetivos, que a seguir vêm descritos.

O objetivo geral será o de identificar os indicadores disponíveis que possam mensurar o grau de eficiência dos órgãos da Administração pública, enquanto que os objetivos específicos serão: catalogar outros indicadores que possam ser empregados na aferição do grau de eficiência dos órgãos da Administração pública e apresentar instrumentos que possam aferir o grau de eficiência de um determinado órgão da Administração pública, tanto através do escalão superior como por parte do público-alvo beneficiário do serviço público.

Entende-se que o tema se justifica, principalmente, por focar o recente Princípio Constitucional da Eficiência no âmbito da Administração pública, muito embora, de maneira implícita, já tivesse um certo reconhecimento. A população destinatária dos serviços públicos merece ser atendida com extrema eficiência, até como forma de contrapartida da imensa carga tributária que lhe é imposta, mas acima de tudo, porque o Estado que pretende tornar-se desenvolvido, deve primar pela excelência no atendimento ao cidadão, sob pena de outros setores ocuparem o seu espaço.

Acredita-se que este estudo trará uma contribuição acadêmica bastante significativa, uma vez que até o presente momento ainda não foram estabelecidas pela legislação, nem tão pouco a doutrina ocupou-se de forma mais detida, no sentido de catalogar indicadores possíveis para a aferição da eficiência dos órgãos da Administração pública.

A aplicação de tais indicadores junto aos órgãos da Administração pública possibilitará maior visibilidade e até mesmo transparência, bem como oferecerá instrumentos para que eventuais distorções e ou imperfeições sejam sanadas, a fim de que a população alvo possa receber sempre o melhor possível.

Quanto à estrutura geral do trabalho, optou-se pelo seguinte plano de assunto.

No primeiro capítulo, encontram-se definições e distinções conceituais concernentes para a contextualização e delimitação do objeto da pesquisa, onde realiza-se a revisão da

literatura necessária à compreensão do problema, direcionando a abordagem para o entendimento da eficiência no âmbito da ciência da administração.

O segundo capítulo trata do princípio constitucional da eficiência, começando-se por uma breve abordagem sobre a teoria dos princípios, para então adentrar-se na apresentação dos princípios constitucionais relacionadas à administração pública brasileira, busca-se ainda a comparação com algumas constituições estrangeiras, bem como verifica-se no âmbito das constituições estaduais o emprego do princípio da eficiência. Neste capítulo também haverá espaço para o estabelecimento das implicações do princípio da eficiência nas relações de trabalho e, sobretudo de emprego público, bem como apresenta-se alguma jurisprudência recente.

Já o terceiro capítulo, adentra na busca de indicadores que possam ser utilizados para uma possível mensuração do grau de eficiência dos órgãos da administração pública.

Finalmente o quarto capítulo presta-se para a sistematização dos indicadores encontrados, os quais são utilizados para a formulação de proposta de planilha de avaliação para os órgãos da administração pública (auditoria), bem como para a elaboração de formulário para a avaliação do grau de eficiência junto ao público alvo, inclusive com a sugestão dos critérios metodológico para o desenvolvimento da pesquisa externa.

## 1 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS E NORMATIVOS

### 1.1 Eficiência: origem do termo e conceitos similares

Na busca de uma definição do termo, constata-se que “eficiência” provém do latim *efficientia* e quer dizer “ação, força, virtude de produzir um efeito”.<sup>7</sup>

Estudando-se alguns autores que tratam sobre o tema, constata-se que há diversas definições para o termo “eficiência”, variando conforme o enfoque da análise, dentro do universo de observação da Economia, da Administração e do Direito, dentre outras áreas.

No âmbito da Economia, eficiência seria uma relação técnica entre entradas e saídas.<sup>8</sup>

Já na seara da ciência da Administração, a eficiência seria uma medida da utilização dos recursos<sup>9</sup>, ou ainda significa fazer as coisas bem feitas, resolver problemas, cumprir com seu dever, reduzir custos.<sup>10</sup>

Conclui-se assim que, no contexto da Administração, a eficiência tem a ver com o fazer corretamente as coisas, com a melhor utilização dos recursos disponíveis.

---

<sup>7</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda *et al.* *Novo dicionário da língua portuguesa*. 15. reimpressão, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975, p. 501.

<sup>8</sup> Cf. CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campos, 2000, p. 177.

<sup>9</sup> Cf. CHIAVENATO, *op. cit.*, p. 237.

<sup>10</sup> Cf. VASCONCELOS FILHO, Paulo. *Planejamento e controle: uma proposição brasileira*. Rio de Janeiro: LTC, 1983, p. 15.

Usado recentemente no âmbito do Direito, eficiência tem recebido alguns diferenciados sentidos. No entanto José Afonso da Silva apresenta uma idéia bastante próxima do consenso acerca deste termo, quando afirma que “eficiência administrativa se obtém pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais), para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários”.<sup>11</sup>

Este autor emprega palavras-chave que garantem a abrangência que a eficiência deve representar, quais sejam, “melhor emprego dos recursos...”, “para melhor satisfazer às necessidades coletivas...” e ainda igualando os destinatários. Significa, em outras palavras, fazer o melhor para todos.

Em princípio, conforme conclusão de Gabardo, eficiência apresenta-se sob diversos sentidos, “com semelhanças e afinidades, mantendo-se, contudo, suas diferenças, que variam conforme os autores e as teorias a serem considerados”.<sup>12</sup>

Buscando-se a origem do princípio da eficiência, mais apropriado seria vinculá-lo ao princípio do *bom administrador*<sup>13</sup>, concordando-se com a opinião do saudoso Hely Lopes Meirelles, o qual se constituiu como um dos autores mais indicados e seguidos de sua época, – ao menos na observação deste autor ao longo de mais de vinte anos atuando no serviço público. Moreira Neto entende como sendo a mesma coisa:

[...] 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.<sup>14</sup>

Entretanto, no entender de Vetoratto, “*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, pois foram eles que definiram inicialmente o seu conteúdo principiológico.”<sup>15</sup>

À guisa de justificar o posicionamento mencionado anteriormente, Vetoratto explica que “FAYOL foi o primeiro a definir as características do bom administrador, bem como os

<sup>11</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 655.

<sup>12</sup> Cf. conclusão encontrada em: GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 146.

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: RT, 1989, p. 86.

<sup>14</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

<sup>15</sup> VETORATTO, Gustavo. O conceito jurídico do princípio da eficiência da Administração pública. Diferenças com o princípio do bom administrador, razoabilidade e moralidade. *Jus Navigandi*, Teresina, a.8, n.176, 29 dez.2003. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4369>. Acesso em 07 mai. 2006.

princípios da administração geral. TAYLOR teve sua principal preocupação do estudo dos melhores meios como forma de obtenção do fim buscado pela organização. E, finalmente, WEBER caracterizou as organizações sociais, analisando a sua juridicidade e a eficiência como princípio para a obtenção de seus fins”.<sup>16</sup>

Assim, numa tentativa de definir eficiência, tomando por base os conceitos e posicionamentos de autores que há muito estudam o assunto, bem como direcionando o alcance de tal definição para o propósito deste trabalho, chegar-se-ia no seguinte: *eficiência é a ação administrativa direcionada para produzir o melhor resultado possível, com o emprego dos recursos disponíveis, observando-se a racionalização e otimização dos meios.*

## 1.2 Eficiência, eficácia e efetividade

Buscando-se uma definição destes termos, no âmbito da língua portuguesa, genericamente, temos o seguinte:

*Eficácia* – sf; 1. qualidade do que é eficaz; 2. capacidade de cumprir os objectivos pretendidos; eficiência; 3. força para produzir determinados efeitos; (Do lat. *efficacia*-, «força»).

*Eficiência* – sf; 1. força ou virtude de produzir o efeito pretendido; 2. poder de efectuar; 3. efeito; 4. eficácia; (Do lat. *Efficientia*, <id>).

*Efetividade* – sf; 1. qualidade ou situação do que é efectivo; 2. permanência no serviço activo, por parte de funcionários ou militares; 3. actividade; (De *efectivo*+*-i*+*-dade*).<sup>17</sup>

Consultando-se o significado de tais termos no âmbito do Brasil, tem-se que eficiência provém do latim *efficientia* e quer dizer “ação, força, virtude de produzir um efeito”. Por sua vez, eficácia, do latim *efficacia*, quer dizer a qualidade ou propriedade de produzir o efeito desejado, de dar um bom resultado. Efetividade significa a qualidade daquilo que se manifesta por um efeito real, positivo, seguro, firme, que mereça confiança.<sup>18</sup>

Verifica-se que no sentido gramatical, o termo eficiência é praticamente tido como sinônimo do termo eficácia, significando “força que produz efeitos”, ou ainda, “capacidade de cumprir os objetivos pretendidos”.

Observa-se também que a idéia de eficiência relaciona-se com a virtude de produzir um resultado; tem a ver com a ação, enquanto que a de eficácia sugere que este resultado seja

<sup>16</sup> VETORATTO, op. cit.

<sup>17</sup> Definições utilizadas em Portugal, segundo o Dicionário de Língua Portuguesa da Porto Editora, disponível em [www.infopedia.pt](http://www.infopedia.pt). Acesso em: 15 ago 2006.

<sup>18</sup> Cf. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo...*, cit., p. 500-501.

bom, seja desejado, centrando-se mais na qualidade do resultado.<sup>19</sup> É claro que este enfoque de cunho lingüístico é insuficiente para expressar a abrangência com que tais termos são empregados.

Idalberto Chiavenato tece algumas considerações sobre o emprego, tanto de eficiência como de eficácia, que merece ser mencionado:

“Cada organização deve ser considerada sob o ponto de vista da eficácia e de eficiência simultaneamente. Eficácia é uma medida normativa de alcance de resultados, enquanto a eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. [...] Contudo, nem sempre a eficácia e a eficiência andam de mãos dadas. Uma empresa pode ser eficiente em suas operações e pode não ser eficaz. Pode ser ineficiente em suas operações e, apesar disso, ser eficaz, muito embora a eficácia fosse bem melhor acompanhada da eficiência. Pode também não ser eficiente nem eficaz. O ideal seria uma empresa igualmente eficiente e eficaz, ao qual se poderia dar o nome de excelência”.<sup>20</sup>

A fim de uma melhor compreensão da citação acima, sugere-se que o termo empresa seja substituído por organização, tendo em vista encerrar contextualização mais adequada a este trabalho.

O Tribunal de Contas da União (TCU), no documento *Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos*<sup>21</sup>, seguindo a linha da Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores, ratifica o seguinte posicionamento acerca de cada um dos conceitos acima externados:

- Eficiência: É a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo.
- Eficácia: É o grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados.
- Efetividade: É a relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional. Em outras palavras, é a relação entre os impactos reais observados na população e os impactos que seriam esperados decorrente da ação institucional.

O Programa Excelência Gerencial do Exército Brasileiro, no documento *Indicadores de Desempenho*,<sup>22</sup> apresenta as seguintes definições sobre os três termos em estudo:

<sup>19</sup> Na mesma direção, a *Enciclopédia e Dicionário Ilustrado Koogan/Houaiss* (4. ed. Rio de Janeiro: Seifer, 1999, p. 558) dispõe que eficiência tem a ver com a capacidade de produzir um efeito, enquanto que eficácia quer dizer a qualidade daquilo que produz o efeito que se espera.

<sup>20</sup> CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução* ... p. 177 e 178.

<sup>21</sup> Tribunal de Contas da União (Brasil). *Técnica de auditoria: indicadores de desempenho e mapa de produtos*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2000.

<sup>22</sup> Exército Brasileiro. Ministério da Defesa. *Indicadores de desempenho*. In: *Programa Excelência Gerencial*. Disponível em: <http://www.exercito.gov.br/06OMs/gabcmtex/PEGEB/Documentos/indicadores.pdf> Acesso em 14 abr 2007.

“[...] a eficiência mede a produtividade, ou seja, é a proporção de recursos consumidos em relação às saídas dos processos; a eficácia é medida através da qualidade, focando as medidas de satisfação dos clientes e as características do produto/serviço e a efetividade mede o impacto focando as conseqüências da prestação dos produtos /serviços. É fazer a coisa certa da maneira certa”.

Segundo Batista Junior, “toma-se, em sentido amplo, na seara da AP, eficiência como algo coincidente com aquilo que no setor privado considera-se eficácia. Em especial nos domínios do Direito Público, o conceito de eficiência adquire sentido lato, apto a englobar diversos aspectos, dentre eles o que, *stricto sensu*, chamamos eficiência e eficácia”.<sup>23</sup>

Para Reinaldo Oliveira da Silva, “aquilo que é feito está relacionado com a eficiência (a ação) e aquilo que é alcançado se refere à eficácia (o resultado)”.<sup>24</sup> Em outras palavras, sintetiza o autor, “eficiência é operar de modo que os recursos sejam mais adequadamente utilizados. [...] Eficácia significa fazer as coisas certas, do modo certo, no tempo certo”.<sup>25</sup>

Buscando mencionar alguns elementos que possam diferenciar eficiência e eficácia, Chiavenato apresenta a seguinte sugestão:

<b>Eficiência</b>	<b>Eficácia</b>
Ênfase nos meios.	Ênfase nos resultados.
Fazer corretamente as coisas.	Fazer as coisas certas.
Resolver problemas.	Atingir objetivos.
Salvaguardar os recursos.	Otimizar a utilização dos recursos.
Cumprir tarefas e obrigações.	Obter resultados.
Treinar os subordinados.	Dar eficácia aos subordinados.
Manter as máquinas.	Máquinas em bom funcionamento.
Presença nos templos.	Prática de valores religiosos.
Rezar.	Ganhar o céu.
Jogar futebol com arte.	Ganhar a partida.

Quadro 01 - Diferenças entre eficiência e eficácia<sup>26</sup>

Sendo assim, no que se refere aos termos eficiência (*stricto sensu*) e eficácia, diante da similitude em que se apresentam, inclusive o segundo estando inserido no conceito (*lato sensu*) de eficiência, pretende-se tratar a questão do princípio da eficiência na administração pública, da forma mais abrangente possível, ou seja, considerando-o em toda a sua essência e

<sup>23</sup> BATISTA JUNIOR, op. cit., p. 115.

<sup>24</sup> SILVA, Reinaldo Oliveira da. *Teorias da Administração*. São Paulo: Pioneira, 2001, p. 19.

<sup>25</sup> SILVA, Reinaldo Oliveira da. Op. cit., p. 20.

<sup>26</sup> CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução...*, p. 178.

em sentido amplo, portanto contendo em seu bojo alguns elementos que poderão ser concorrentes do termo eficácia.

Por fim, acerca do conteúdo do termo *eficiência*, apresenta-se interessante posicionamento de Carlos Pinto Coelho Motta, extraído de sua consagrada obra *Eficácia nas Licitações e Contratos*, apropriado para o relacionamento com os termos *eficácia* e *efetividade*:

“Descortina-se então largo campo de reflexão a propósito dos conteúdos do termo eficiência. A doutrina decerto corresponderá ao apelo teleológico dessa diretriz constitucional, aprofundando essa reflexão. A efetividade do princípio, sua concretização enquanto comportamento funcional, constitui, enfim, a própria meta da eficácia”.<sup>27</sup>

### 1.3 Eficiência na ciência da administração

Dentre os grandes teóricos da ciência da administração, pode-se referenciar Taylor, o qual, no auge da Revolução Industrial, “concebe a fórmula  $E=P/H$  para identificar esse momento laboral, no qual a eficiência (E) seria igual à divisão da produção (P) pelo tempo de serviço utilizado para obtê-la, isto é, H (horas de trabalho)”.<sup>28</sup>

Assim, “o grande objetivo da racionalização do trabalho, nesse enfoque empresarial, era conseguir que P (produção) chegasse a um teto ilimitado, enquanto H (horas de trabalho) atingisse o piso mínimo, não para que o trabalhador tivesse jornada reduzida e desfrutasse, assalariado, horas de lazer, mas para que, praticamente, dele se prescindisse, fazendo com que “H” fosse, nessa proposta, igual a zero”.<sup>29</sup>

Taylor colocava, em resumo de sua obra, “que a eficiência, ou a eficácia máxima, somente seria atingida quando, por estudos e utilização de métodos científicos aplicáveis, houvesse o maior lucro com o menor custo e nenhum desperdício, atingindo assim a máxima prosperidade”. Tal autor ainda sugeria a utilização de suas teorias para a Administração pública.<sup>30</sup>

Chiavenato, uma das maiores referências da ciência da administração, menciona em sua obra *Introdução à Teoria Geral da Administração* – uma das obras de administração mais

<sup>27</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 10. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 15.

<sup>28</sup> CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes. *Temas contemporâneos na sociedade do trabalho*. São Paulo: LTr, 2007, p. 59.

<sup>29</sup> CHIARELLI, op. cit., p. 59.

<sup>30</sup> TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de Administração Científica*. [trad. Arlindo Vieira Ramos]. 8.ed. São Paulo: Atlas, 1990, p. 23.

conhecidas no Brasil, – que, “enquanto Taylor e outros engenheiros desenvolviam a Administração Científica nos Estados Unidos, em 1916 surgia na França, [...] a Teoria Clássica da Administração”.<sup>31</sup> Estabelecendo-se um paralelo entre as duas correntes, verifica-se que não são antagônicas, mas se complementam. “Se a Administração Científica se caracterizava pela *ênfase na tarefa* realizada pelo operário, a Teoria Clássica se caracterizava pela *ênfase na estrutura* que a organização deveria possuir para ser eficiente. [...] o objetivo de ambas [...] era [...] a busca da eficiência das organizações”.<sup>32</sup>

Por sua vez, Max Weber desenvolveu seus estudos sobre a burocracia, criando o chamado Modelo Burocrático. A fim de comparar as três teorias, Hellriegel, Jackson e Slocum *apud* Silva, apresentam o seguinte:

<b>Autores</b>	<b>TAYLOR</b>	<b>FAYOL</b>	<b>WEBER</b>
Escolas	Administração Científica	Teoria Administrativa	Modelo Burocrático
Características	Treinamento em regras e rotinas	Definição das funções administrativas	Regras Impessoalidade
	"Uma melhor maneira de fazer"	Divisão do trabalho	Divisão do trabalho
	Motivação financeira	Hierarquia	Hierarquia
	Divisão do trabalho	Autoridade	Estrutura de Autoridade
		Equidade	Racionalidade
Foco	Empregado	Estrutura Administrativa	Organização toda
Benefícios	Produtividade	Estrutura definida	Consistência
	Eficiência	Profissionalização dos papéis gerenciais	Eficiência
Inconvenientes	Não consideração das necessidades sociais	Foco interno	Rigidez
		Superênfatização do comportamento racional dos administradores	Lentidão

Quadro 02 - Comparação das teorias clássicas<sup>33</sup>

Buscando um encaminhamento de uma conceituação estrita de eficiência, Idalberto Chiavenato afirma o seguinte:

A eficiência significa a correta utilização dos recursos (meios de produção) disponíveis [...]. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos de trabalho), a fim de que os recursos (pessoal, máquinas, matéria-prima, etc) sejam ampliados de forma mais racional possível. A eficiência preocupa-se

<sup>31</sup> CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 82.

<sup>32</sup> CHIAVENATO, Idalberto. Op. cit., p. 82.

<sup>33</sup> Quadro reproduzindo a essência da perspectiva clássica. Cf. HELLRIEGEL, JACKSON E SLOCUM *apud* SILVA, Reinaldo Oliveira da. *Teorias da Administração*. Op. cit., p.178.

com os meios, com os métodos mais indicados, que precisam ser planejados a fim de assegurar a otimização dos recursos disponíveis.<sup>34</sup>

Constata-se uma forte associação do termo eficiência com o fator econômico. O professor norte-americano Richard Posner, ao fazer uma análise econômica do direito, demonstra esta tendência: “[...] eficiência é o resultado da maximização do valor, obtido na exploração dos recursos necessários à satisfação das necessidades econômicas do homem, medido (o valor) pela agregada intenção do consumidor de pagar pelos mesmos bens”.<sup>35</sup>

Da leitura da obra de Posner extrai-se sua forte convicção no sentido de que “a ordem jurídica do *common-law* tem por finalidade assegurar a maximização da eficiência econômica na sociedade’ (*maximization of wealth*)”.<sup>36</sup>

Por fim, menciona-se Koontz & O’donnell, os quais relacionando eficiência e eficácia chegam ao seguinte: “uma organização é eficiente se atinge seus objetivos, isto é, é eficaz, com um mínimo de conseqüências imprevisíveis ou custos [...]”.<sup>37</sup>

#### 1.4 Administração pública: conceitos básicos

À guisa de contextualização, faz-se necessário trazer alguns conceitos sobre a terminologia utilizada para o estudo da Administração pública. Começa-se exatamente pela expressão “Administração pública”, a qual quando iniciada por letras maiúsculas significa o Estado no papel de administrador ou em sua função administrativa.<sup>38</sup> Coloca-se também Administração pública como referente às três funções do Estado.

Ainda sobre Administração pública, é imperioso distingui-la de Governo. Enquanto a primeira seria, formalmente, o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo, e, materialmente, é o conjunto das funções necessárias à prestação dos serviços públicos, o segundo é a expressão política de comento de iniciativa de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica existente.<sup>39</sup>

Buscando-se uma conceituação de “administração pública”, – esta com as iniciais minúsculas, – recorre-se mais uma vez a Hely Lopes Meirelles, que nos legou o seguinte:

<sup>34</sup> CHIAVENATO, Idalberto. Op. cit., p. 67.

<sup>35</sup> Apud FARIA, Guiomar Therezinha Estrella. *Interpretação econômica do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994, p. 37.

<sup>36</sup> FARIA, op. cit., p. 37.

<sup>37</sup> KOONTZ, Harold; O’DONNELL, Cril. *Princípios de Administração: uma análise das funções administrativas*. 11. ed. traduzida da 4. ed. americana por Paulo C. Goldschmidt e Fernando G. Carmona. São Paulo: Pioneira, 1978, p. 254.

<sup>38</sup> GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 44.

<sup>39</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, p. 59.

Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheia. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se forem da coletividade realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando o bem comum.<sup>40</sup>

Outro aspecto que pode ser explorado na tentativa de encontrar-se um conceito para administração pública, diz respeito ao sentido formal, que segundo Meirelles<sup>41</sup> “é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo”, enquanto que no sentido material, “é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral”, ao passo que na acepção operacional “é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade”.

Sistematizando o entendimento de ambos os sentidos da expressão “administração pública”, concorda-se que a mesma 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.<sup>42</sup>

Já o conceito geral de “administração” é assim definido por Idalberto Chiavenato:

A palavra administração tem sua origem no latim (ad, direção para, tendência, minister comparativo de inferioridade, e sufixo ter, subordinação ou obediência, isto é, aquele que realiza uma função abaixo do comendo de outrem, aquele que presta serviço a outro) e significa a função que se desenvolve sob o comando de outro, um serviço que se presta a outro.

A tarefa da Administração é interpretar os objetivos propostos pela empresa e transformá-los em ação empresarial por meio de planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas em todos os níveis da empresa, a fim de atingir tais objetivos.<sup>43</sup>

Verifica-se no conceito de administração, ao menos de forma implícita, que o grande objetivo que a empresa pretende atingir é o lucro, diferentemente do objetivo principal da Administração pública, que em última análise é atender ao bem comum.

A Administração pública divide-se no Brasil, nas três esferas, em Administração pública Direta e Indireta, conforme previsão contida no Decreto-Lei 200/67. Assim, a Administração pública Direta, encarregada do exercício de atividades típicas de Estado, seria

---

<sup>40</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 78-79.

<sup>41</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 59.

<sup>42</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 310.

<sup>43</sup> CHIAVENATO, Idalberto. *Administração: teoria, processo e prática*. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1994, p. 3-4.

constituída: a) no plano federal, pelos órgãos de serviço integrados à Presidência da República e aos Ministérios; b) no plano estadual, pelo Governo do Estado e pelas Secretarias Estaduais; e c) no plano municipal, pela Prefeitura e pelas Secretarias Municipais.<sup>44</sup> Já a Administração pública Indireta seria composta pelas autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas. Além dessas entidades, também compõe a Administração indireta as fundações, inseridas no rol do Decreto-Lei n. 200 pela Lei n. 7.598/87.<sup>45</sup>

Outra expressão que merece maior detalhamento é “órgão público”, que, na lição de José Afonso da Silva (utilizando-se do plural), são “instrumentos ou meios de ação pelos quais se coloca em condições de querer, de atuar e de relacionar-se com outros sujeitos de direito”, o qual se caracteriza como “um centro de competências delimitado por normas legais”<sup>46</sup>, ou ainda, na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello, “são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado”.<sup>47</sup> A Lei 9.784/99, que regula o Processo Administrativo, define órgão como sendo “a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta”.

Agente público, por sua vez, são todas as pessoas físicas, incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo. Quanto à classificação dos agentes, fica-se com a oferecida por Meirelles, por se apresentar de forma bastante didática, quais sejam: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.<sup>48</sup>

Prosseguindo-se com as definições, desta vez recorrendo-se ao dicionário jurídico, tem-se que “serviço público” é “o universo de ações do Estado, por ele diretamente empreendidas ou desempenhadas por particular, mediante autorização, permissão, concessão ou delegação”.<sup>49</sup> Já “servidor público” é “pessoa que, aprovada previamente em concurso público de provas ou de provas e títulos, é investida em cargo ou emprego da administração direta, das autarquias e das fundações públicas”.<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 19.

<sup>45</sup> BACELLAR FILHO. Op. cit., p. 20.

<sup>46</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 661.

<sup>47</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 128.

<sup>48</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 69-70.

<sup>49</sup> SIDOU, J. M. Othon (Org.). *Dicionário Jurídico*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 519.

<sup>50</sup> SIDOU, op. cit., p. 520.

Após a apresentação do significado superficial de alguns termos e expressões utilizados na administração pública, registra-se um importante comentário, extraído da lavra de Cármen Lúcia Antunes Rocha, onde se resume a relação existente entre os sujeitos ativos e o objeto administrativo através deles manifestado:

[...] o Estado é estruturado em órgãos, compostos por cargos que são titularizados pelos agentes públicos. E a pessoa jurídica estatal atua exatamente por meios desses agentes. São eles que constituem os nervos e veias que fazem com que a criação humana, que é a pessoa de direito, aja, adote comportamentos e seja responsabilizada nos limites da lei; enfim, é o agente público que dá vida à pessoa jurídica pública.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais dos servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 57.

## **2. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA: CONTEÚDO E ALCANCE**

Considerando-se a recente inserção da eficiência no rol dos princípios essenciais da administração pública, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, necessário se faz uma singela abordagem do significado desta nova situação. Afinal de contas colocado como princípio, aumenta a responsabilidade da administração pública ou trata-se de mera norma programática? Visando conferir melhor entendimento sobre a questão, apresenta-se a seguir uma incursão pela teoria dos princípios.

### **2.1 Teoria dos princípios: breves considerações**

Analisando-se algumas teorias que abordam e discutem os princípios, verifica-se que elas possuem vários pontos e aspectos convergentes e até mesmo coincidentes sobre a questão em tela.

O propósito deste trabalho será analisar alguns aspectos da doutrina pátria, como também trazer o posicionamento de autores estrangeiros sobre o assunto. Por certo, haverá pontos em que o fator “importância” sofrerá variações significativas, dependendo do contexto da discussão sobre princípios ou do entendimento no campo valorativo, em que cada autor

tentará fazer valer as suas convicções, principalmente no tocante aos chamados princípios “implícitos”.

Inicialmente será apresentado um rol de conceitos aplicados aos princípios, prosseguindo-se com uma conceituação sobre regras, como ponto de partida deste estudo. A seguir, uma rápida abordagem sobre a distinção entre regras e princípios, para finalmente trazer à baila os princípios essenciais da administração pública, excluindo-se desta abordagem, os demais princípios administrativos utilizados na ordem jurídica pátria, tanto os explícitos como os implícitos.

### 2.1.1 Conceito de princípios

O termo ‘princípio’ vem do latim *principium* e tem significação variada. Num sentido, quer dizer começo, início, origem, ponto de partida; noutro, regra a seguir, norma. Na ciência jurídica, os princípios têm a grande responsabilidade de organizar o sistema e atuar como elo de todo o conhecimento jurídico.<sup>52</sup> Servem de base axiológica e estruturante do conhecimento jurídico, sendo fontes de sua criação, aplicação ou interpretação.

Em Direito, princípios são fórmulas nas quais estão contidos os pensamentos diretores do ordenamento, de uma disciplina legal ou de um instituto jurídico<sup>53</sup>. Consistem em “enunciações normativas de valor genérico que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico para sua aplicação e integração e para a elaboração de novas normas”.<sup>54</sup>

Dworkin<sup>55</sup> define princípio da seguinte forma: “são conjuntos de padrões que não são regras” e de forma mais exemplificativa ensina que princípio “é um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade”.

---

<sup>52</sup> Princípio, na definição de Aurélio Buarque de Holanda *et al.* (*Novo dicionário da Língua Portuguesa*. 1. ed. 15ª reimpressão, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975, p. 1138-1139), do latim *principium*, quer dizer àquela proposição diretora de uma ciência, a qual todo desenvolvimento posterior dessa ciência deve estar subordinado. Não se afastando significativamente da noção supra, já nos domínios das ciências jurídicas para De Plácido e Silva (*Vocabulário Jurídico*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v. I, p. 447-448), os princípios são entendidos como o “alicerce do Direito”; como aqueles pontos básicos que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio Direito.

<sup>53</sup> LARENZ, Karl. *Derecho justo* – Fundamentos de ética jurídica. Madrid: Civitas, 1985, p. 14.

<sup>54</sup> REALE, Miguel. *Lições preliminares do direito*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 306.

<sup>55</sup> DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 36.

Para Alexy<sup>56</sup>, “os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes”. Portanto, segundo este autor os princípios são “mandamentos de otimização”.

Já para Ávila<sup>57</sup>, os princípios são

normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demandada uma avaliação da correlação ente o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

Outro destaque que Ávila<sup>58</sup> aponta diz respeito à questão da falta de clareza conceitual sobre princípios. Segundo ele, “isto ocorre não apenas porque várias categorias, a rigor diferentes, são utilizadas como sinônimas – como é o caso da referência indiscriminada a princípios, aqui e acolá baralhadas com regras, axiomas, postulados, idéias, medidas, máximas e critérios [...]”.

### 2.1.2 Conceito de regras

Para Dworkin<sup>59</sup>, “as regras são aplicadas à maneira do tudo ou nada”. Expressando-se didaticamente com relação à afirmação, o autor explica que “dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão”.

Alexy<sup>60</sup> entende regra como sendo “normas que só podem ou não ser cumpridas”. Em sendo válida, nada há que se fazer, senão o que ela prescreva, nem mais, nem menos. As regras, assim, “contêm determinações no âmbito do fática e juridicamente possível”.

Já segundo Ávila<sup>61</sup>, regras são

“normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou os princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos”.

<sup>56</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. 3. reimpr. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 86.

<sup>57</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 70.

<sup>58</sup> ÁVILA, op. cit., p. 16.

<sup>59</sup> DWORKIN, op. cit., p. 39.

<sup>60</sup> ALEXY, op. cit., p. 87.

<sup>61</sup> ÁVILA, op. cit., p. 70.

### 2.1.3 Critérios de distinção ou dissociação entre regras e princípios

De uma forma geral, verifica-se que as normas jurídicas podem apresentar-se sob a forma de princípios ou de regras. Nos conceitos supramencionados, ambos os autores fazem distinção entre regras e princípios, porém ao discorrerem sobre tais distinções apresentam considerações diferenciadas.

Segundo o que se depreende da obra de Dworkin<sup>62</sup>, o posicionamento deste autor diz que “a diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica [...], distinguindo-se quanto à natureza de orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada”. Se ocorrerem os fatos por elas estipuladas, então a regra será válida, porém se não acontecer, a regra nada contribuirá para a decisão.

Já “os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm, – a dimensão do peso ou da importância”.<sup>63</sup> Assim, um princípio, aplicado a um determinado caso, se não prevalecer, nada obsta a que, amanhã, noutras circunstâncias, volte ele a ser utilizado, e já então de maneira decisiva.

Continuando a análise sob a ótica de Dworkin, o mesmo assevera que as regras, por sua vez, “[...] são *funcionalmente* importantes ou desimportantes [...]”. “Se duas regras entram em conflito, uma delas não pode ser válida”. Acrescenta ainda que “a forma de um padrão nem sempre deixa claro se ele é uma regra ou princípio”.<sup>64</sup>

Já segundo o entendimento extraído da leitura da obra de Alexy, “tanto as regras como os princípios são normas porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados com a ajuda das expressões deonticas básicas do mandato, a permissão e a proibição [...]. A distinção entre regras e princípios é, pois, uma distinção entre dois tipos de normas”.<sup>65</sup>

Há muitos critérios propostos para a distinção entre regras e princípios.

O da *generalidade*, proposto por Alexy<sup>66</sup>, é utilizado com mais frequência.

Exemplo de normas:

- Alto nível de generalidade: “cada qual goza de liberdade religiosa” – Princípio;

– Baixo nível de generalidade: “todo preso tem o direito a converter outros presos” –

Regra.

---

<sup>62</sup> DWORKIN, op. cit., p. 39.

<sup>63</sup> DWORKIN, op. cit., p. 42.

<sup>64</sup> DWORKIN, op. cit., p. 43.

<sup>65</sup> ALEXY, op. cit., p. 83.

<sup>66</sup> ALEXY, op. cit., p. 83.

Outros critérios aprofundam mais a questão, conforme se trate de normas de argumentação ou de comportamento. Nesse caso, são possíveis três teses:

- 1ª. Diz que o intento de dividir as normas em duas classes, regras e princípios, é vão, devido à pluralidade existente. A maioria dos critérios só permitiriam distinções de grau de generalidade, e a combinação das normas seria feita de maneira desordenada;
- 2ª. Admite a possibilidade de divisão das normas entre regras e princípios, mas assinala que o critério decisivo para esta distinção é o de grau de generalidade;
- 3ª. Defende só a divisão das normas entre regras e princípios e diz que a diferença entre eles não é só gradual, mas também qualitativa.

Para Alexy<sup>67</sup>, esta é a tese mais correta, pois entende que “existe um critério que permite distinguir, com toda precisão, regras de princípios, que pode ser melhor entendido pelo estudo das características nos princípios”.

Ávila<sup>68</sup>, por sua vez, ao propor a dissociação entre estes dois termos, estabelece que “regras são normas imediatamente descritivas na medida em que estabelecem obrigações, permissões e proibições mediante a descrição da conduta a ser adotada, enquanto que princípios seriam normas imediatamente finalísticas”. Ainda segundo este autor, os princípios “consistem na determinação da realização de um fim juridicamente relevante através da adoção de comportamentos necessários à sua preservação ou realização”. Cita como exemplo o princípio do Estado de Direito. Vai mais além, ensinando que “regras são normas-do-que-fazer e sob ponto de vista tanto comportamental quanto finalístico, instituem o dever de adotar o comportamento descritivamente prescrito”, enquanto que os princípios “são normas-do-que-deve-ser e, sob ponto de vista tanto comportamental quanto finalístico, instituem o dever de adotar o comportamento necessário”.

À guisa de conclusão destas breves considerações, entendo que a teoria dos princípios, formulada por Robert Alexy, é a que maior consistência e coerência apresenta. Ela tem como elementos básicos: a distinção teórico-estrutural entre princípios e regras, segundo a qual os princípios são mandamentos de otimização e as normas mandamentos definitivos.<sup>69</sup>

Quanto aos autores pátrios, merece destaque à abordagem apresentada por Ávila, pois além de posicionar-se frente às teorias estrangeiras, em especial de Alexy e Dworkin, ainda apresenta proposta conceitual para regras e princípios.

Outro destaque, dentre os juristas brasileiros, que mais recentemente tem proclamado a normatividade dos princípios, na mesma linha filosófica e científica dos constitucionalistas

<sup>67</sup> ALEXY, op. cit., p. 86.

<sup>68</sup> ÁVILA, op. cit., p. 83.

<sup>69</sup> STEINMETZ, Wilson Antônio. *A vinculação dos particulares a direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 203.

européus ligados à teoria material da Constituição, é Eros Roberto Grau, que, no capítulo intitulado “Os princípios e as regras jurídicas”, de sua obra *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*, desenvolve as seguintes conclusões:

Pois bem, quanto aos princípios positivos do Direito, evidentemente reproduzem a estrutura peculiar das normas jurídicas. Quem o contestasse, forçosamente teria de admitir, tomando-se a Constituição, que nela divisa enunciados que não são normas jurídicas. Assim, por ex., quem o fizesse haveria de admitir que o art. 5º, *caput*, da Constituição de 1988 não enuncia norma jurídica ao afirmar que 'todos são iguais perante a lei [...]'.<sup>70</sup>

#### 2.1.4 Conflitos de regras e colisão de princípios

Segundo Alexy, comum a colisões e conflitos é que duas normas, cada qual aplicada de per si, conduzem a resultados entre si incompatíveis, a saber, dois juízos concretos e contraditórios de dever-ser jurídico.<sup>71</sup> Contudo, distinguem-se no modo de solução. Pondera Alexy que “um conflito entre regras somente pode ser resolvido se uma cláusula de exceção, que remova o conflito, for introduzida numa regra ou pelo menos se uma das regras for declarada nula”.<sup>72</sup> Já no que refere especificamente à colisão de princípios, tudo se passa de forma distinta, conforme alerta Alexy. A colisão ocorre, por exemplo, se algo é vedado por um princípio, mas permitido por outro, hipótese em que um dos princípios deve recuar. Isto, porém, não significa que o princípio do qual se abdica seja declarado nulo, nem que uma cláusula de exceção nele se introduza. Com isso, afirma Alexy, se quer dizer que os princípios têm um peso diferente nos casos concretos, e que o princípio de maior peso é o que prevalece.<sup>73</sup>

Por outro lado, os conflitos de regras, de acordo com o entendimento de Alexy, se desenrola na dimensão da validade, ao passo que a colisão de princípios, visto que somente princípios válidos podem colidir, transcorre fora da dimensão da validade, ou seja, na dimensão do peso, isto é, do valor.<sup>74</sup>

Assim, após ter-se uma noção do significado de um princípio constitucional explícito, passa-se a apresentação daqueles que são considerados os princípios essenciais da administração pública.

<sup>70</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 – Interpretação e Crítica*. São Paulo: RT, 1990, p. 125.

<sup>71</sup> ALEXY, op. cit., p. 90.

<sup>72</sup> ALEXY, op. cit., p. 92.

<sup>73</sup> ALEXY, op. cit., p. 94.

<sup>74</sup> ALEXY, op. cit., p. 95.

## **2.2 Os princípios essenciais da Administração pública e a relação com o princípio da eficiência**

O Capítulo VII, do Título III (Da Organização do Estado), da Constituição da República Federativa do Brasil, consagra as normas básicas que deverão nortear a Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece os princípios constitucionais essenciais para a probidade e transparência na gestão da *res publica*.

A Constituição Federal de 1988 elencou no *caput* do art. 37, os princípios constitucionais da administração pública, que são o da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. A estes princípios, foi acrescentado o da eficiência, pela Emenda Constitucional n. 19/98. É claro que este catálogo não é taxativo, pois encontraremos outros princípios na Constituição, que a administração deve observar, tais como o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, da razoabilidade, da finalidade, da proporcionalidade, da motivação, do controle judicial dos atos administrativos, da segurança jurídica, da responsabilidade do Estado por atos administrativos, dentre outros. A ênfase maior destas breves considerações dar-se-á com relação, ao que podemos denominar, de “princípios essenciais” da administração pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Respeita-se o posicionamento daqueles que acrescentam a este rol, outros princípios relacionados com a administração pública, tanto os explícitos como implícitos.

### **2.2.1 Princípio da legalidade e eficiência**

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita.

Segundo Hely Lopes Meirelles,<sup>75</sup> “a legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.

---

<sup>75</sup> MEIRELLES, 1997, p. 82.

Para Diógenes Gasparini<sup>76</sup>, “o princípio da legalidade significa estar a Administração pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor”.

Desta forma seu campo de ação é bem menor que o do particular. Enquanto este pode fazer tudo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe; aquela só pode fazer o que a lei autoriza e, ainda assim, quando e como autoriza.

O agente da Administração pública está preso à lei, e qualquer desvio de sua competência pode invalidar o ato e tornar o seu autor responsável, conforme o caso, em três esferas: *disciplinar, civil e criminal*.

O princípio da legalidade, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita.

Para Bandeira de Mello<sup>77</sup>, “este é o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo. [...] é *específico do Estado de Direito*, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria”. Ainda conforme Mello,

“[...] o princípio da legalidade contrapõe-se, portanto, e visceralmente, a quaisquer tendências de exacerbação personalista dos governantes. Opõe-se a todas as formas de poder autoritário, desde o absolutista, contra o qual irrompeu, até as manifestações caudilhescas ou messiânicas típicas dos países subdesenvolvidos”.

Sendo assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática.

No Brasil, o princípio da legalidade, além de assentar-se na própria estrutura do Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo, está radicado especificamente nos arts. 5º, II, 37 e 84, IV, da Constituição Federal.

Nos termos do art. 5º, II, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Logo, a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiros, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir regulamento, instrução, resolução, portaria, ou seja, lá que ato for para cortar a liberdade dos administradores, salvo se *em lei* já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar.

---

<sup>76</sup> GASPARINI, 2005, p. 7.

<sup>77</sup> BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 88 e 89.

Alem dos arts. 5º, II, e 84, IV, donde resulta a compostura do princípio da legalidade no Brasil, o art. 37 faz sua expressa proclamação como cânone regente da Administração pública, estatuinto: “A Administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”.

Para reforçar ainda mais o entendimento deste caráter subalterno da atividade administrativa, basta examinar atentamente o art. 84, IV, da Lei Magna. De acordo com ele, compete ao Presidente da Republica “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir *decretos e regulamentos para sua fiel execução*”.

O STF já se pronunciou em diversas ocasiões sobre o princípio da legalidade. Vejamos a seguir algumas decisões:

"Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida." (SÚM. 636)

“Servidor público estadual: policiais militares que exercem funções de magistério: incorporação dos honorários prevista no § 1º do art. 3º da Lei est. 7.323/98: controvérsia decidida à luz da legislação local e da prova produzida, de reexame inviável no RE (Súmulas 279 e 280): alegada violação do princípio da legalidade (CF, <art. 37>, *caput*) que, se existente, seria indireta ou reflexa, não ensejando o extraordinário.” (AI 402.657-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 16/05/03)

"Em face do princípio da legalidade, pode a Administração pública, enquanto não concluído e homologado o concurso público, alterar as condições do certame constantes do respectivo edital, para adaptá-las à nova legislação aplicável à espécie, visto que, antes do provimento do cargo, o candidato tem mera expectativa de direito à nomeação ou, se for o caso, à participação na segunda etapa do processo seletivo." (RE 290.346, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 29/06/01)

Relacionando o princípio da legalidade com o da eficiência, num primeiro momento poder-se-ia dizer que a simples observância das normas, resultaria em tese, na obtenção de resultados positivos para a coletividade, proporcionando um atendimento otimizado, tempestivo e eficaz das necessidades coletivas.<sup>78</sup> No entanto, nem sempre essa assertiva é verdadeira, pois mesmo com a rigorosa observância da lei, as vezes o resultado não garante situações jurídicas de maior vantagem para o cidadão.

Enfim, hoje a Constituição não apenas exige uma atuação administrativa correta, legal, mas também uma atuação eficiente, que se desenvolva segundo regras que possibilitem a

<sup>78</sup> BATISTA JUNIOR, op. cit., p. 348, em consonância com NOBREGA, Airton Rocha da. *O princípio constitucional da eficiência. Boletim Paulista de Direito*. Disponível em: <http://www.bpdireito.br>, p. 2.

desburocratização, a economicidade, a eficácia, o rendimento, a simplicidade, a perfeição, a celeridade, a transparência etc.

### 2.2.2 Princípio da impessoalidade e eficiência

A impessoalidade está intimamente ligada a outros princípios, tais como o da finalidade, o da isonomia e mesmo o da legalidade. De fato, a lei tem de ser aplicada de modo a não levar em conta critérios nela não inseridos.

Para Meirelles<sup>79</sup>, “o princípio da impessoalidade [...], nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma do Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal”.

No entender de Gasparini<sup>80</sup>, “a atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza. [...] Com ele quer-se quebrar o velho costume do atendimento do administrado em razão de seu prestígio ou porque a ele o agente público deve alguma obrigação”.

Já Bandeira de Mello<sup>81</sup>, afirma que “o princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. [...] Além disso, assim como todos são iguais perante a lei (art.5º, *caput*), *a fortiori* teriam de sê-lo perante a Administração”.

Na Constituição Federal de 1988, segundo observação de Bandeira de Melo, aparecem alguns dispositivos que mencionam alguma referência a aplicações concretas deste princípio, como o art.37, II, art. 37, XXI e art.175.<sup>82</sup> Tais dispositivos trazem as seguintes previsões:

Art. 37. [...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

---

<sup>79</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 85.

<sup>80</sup> GASPARNI, op. cit., p. 9.

<sup>81</sup> BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 102.

<sup>82</sup> BANDEIRA DE MELLO, op. cit.

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.

A personalização do poder não combina com o Estado de Direito. Assim, este consagrou uma “[...] sociedade política sem donos, na qual impera a vontade das leis e não a vontade pessoal dos governantes”.<sup>83</sup>

A Administração pública, em razão do Princípio da Impessoalidade, possui uma única diretriz maior: o bem comum. Desta forma cabe ao “[...] administrador público agir, neutra e objetivamente, apenas com vista à finalidade maior de atender ao bem comum”.<sup>84</sup>

A Constituição Federal brasileira, proíbe no art. 37, § 1º, a caracterização de “promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” quando da publicidade dos atos, mais uma vez insistindo para que antes e acima do servidor ou autoridade está o órgão ou entidade pública.

Outro valor que está intimamente relacionado é a igualdade. Batista Junior, analisando tal relação, discorre da seguinte forma:

De um lado, a eficiência da AP é uma exigência para que se possa almejar igualdade social, material, tendo em vista a disponibilidade de meios apenas escassos; de outro, o valor igualdade, trazido no Princípio da Impessoalidade, que já impunha seus contornos, afastando a personalização do poder, mesmo no desenho mais basilar de Estado de Direito, passa a exigir, ultrapassando as balizas puramente formais, a ausência de discriminações que possam desigualar o que é igual, proporcionando, pela desequiparação fundada em razões particularizadas; situações de prejuízos para uns e privilégios para outros”.<sup>85</sup>

No que se refere à relação da impessoalidade com a eficiência, mais uma vez verifica-se que não há como resistir no âmbito da Administração pública, uma atuação direcionada para determinados indivíduos mesmo que se mostre eficiente sob o ponto de vista da eficácia do resultado. Neste caso haveria falha na consecução, ou seja, nos meios utilizados, caindo por terra eventual resultado positivo pois estaria eivado de vício.

Assim, mais uma vez o princípio da eficiência, depende da lisura e transparência conferida pela observância do princípio da impessoalidade para que realmente aconteça, uma vez que o objetivo primordial da Administração pública é o bem comum e não há bem comum se os esforços se mostrarem casuísticos e/ou direcionados para determinados cidadãos.

---

<sup>83</sup> BATISTA JUNIOR, op. cit., p. 357.

<sup>84</sup> BATISTA JUNIOR, op. cit., p. 357.

<sup>85</sup> BATISTA JUNIOR, op. cit., p. 358, também nesse sentido, ROCHA, Cármen Lúcia. *Princípios...*, cit. p. 151-154. Como bem pondera a autora, “é certo que nesta busca de impedir a discriminação que prejudica está incluída aquela que privilegia, pois o privilégio de um é o prejuízo de outro ou de todos em dado grupo social”.

### 2.2.3 Princípio da moralidade e eficiência

A Constituição Federal, ao consagrar o princípio da moralidade administrativa como vetor da atuação da Administração pública, igualmente consagrou a necessidade de proteção à moralidade e responsabilização do administrador público amoral ou imoral.

Dessa forma, segundo Alexandre de Moraes<sup>86</sup>, “deve o Poder Judiciário, ao exercer o controle jurisdicional, não se restringir ao exame estrito da legalidade do ato administrativo, mas entender por legalidade ou legitimidade não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo”.

Para Gasparini<sup>87</sup>, “o ato e a atividade da Administração pública devem obedecer não só à lei, mas à própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme afirmavam os romanos”.

Por fim, convém salientar, que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular objetivando anular ato lesivo à moralidade administrativa (art.5º, LXXIII, da CF).

A consagração do princípio da moralidade e, conseqüentemente, a obrigatoriedade de respeito por parte de toda a Administração pública, foi consagrada não só pela doutrina, mas também pelo Supremo Tribunal Federal<sup>88</sup>, que acentuou:

“[...] poder-se-á dizer que apenas agora a Constituição Federal consagrou a moralidade como princípio da Administração pública (artigo 37). Isso não é verdade. Os princípios podem estar ou não explicitados em normas. [...] 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”.

Assim, a jurisprudência consagrou a efetividade do princípio da moralidade em defesa da probidade administrativa, e reconheceu a existência de responsabilidade pelos danos causados ao patrimônio público por desrespeito ao princípio da moralidade.

Finalmente, buscando-se mais uma vez o posicionamento de Batista Junior, este autor afirma que “no moderno Estado Social (eficiente), no qual mais fortes soam os ideais de justiça, igualdade e fraternidade, não há como se conceber o Direito dissociado de seu fundamento ético, preservando-se Direito e Moral em compartimentos distantes e impermeáveis”.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> MORAES, 2002, p. 101.

<sup>87</sup> GASPARINI, op. cit., p. 10.

<sup>88</sup> STF - 2ª T. – Rext nº 160.381 – SP, Rel. Min. Marco Aurélio, v.u., RTJ 153/1.030.

<sup>89</sup> BATISTA JUNIOR, op. cit., p. 369.

Eficiência e moralidade, quando estão em apreço aspectos materiais e/ou financeiros, relacionam-se em razão dos fatores da economicidade e probidade administrativa respectivamente.<sup>90</sup>

Em suma, por força do Princípio da Moralidade, é vedado à Administração pública desviar-se da busca pelo bem comum, “como à utilização de meios imorais para o cumprimento de determinados fins, mesmo que de interesse público”.<sup>91</sup>

#### **2.2.4 Princípio da publicidade e eficiência**

A publicidade dos atos estatais, e mais restritamente no caso dos atos da Administração, tem sido uma preocupação constante no Estado de Direito. Só a publicidade permite evitar os inconvenientes necessariamente presentes nos processos sigilosos. O conhecimento, portanto, da atuação administrativa é indispensável tanto no que diz respeito à proteção dos interesses individuais, como também aos interesses da coletividade em exercer o controle sobre os atos administrativos.

Como ressalta Alexandre de Moraes<sup>92</sup>,

A publicidade faz-se pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos, pois somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os componentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias.

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>93</sup>, “a publicidade, como princípio da Administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimentos da conduta interna de seus agentes”.

Nesse sentido, afirma Bandeira de Mello<sup>94</sup>:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

---

<sup>90</sup> BATISTA JUNIOR, op. cit., p. 375.

<sup>91</sup> BATISTA JUNIOR, op. cit., p. 377.

<sup>92</sup> MORAES, op. cit., p. 104.

<sup>93</sup> MEIRELLES, op. cit., p. 84.

<sup>94</sup> BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 102.

Caberá à lei indicar, pois, em cada caso, a forma adequada de se dar à publicidade aos atos da Administração pública. Normalmente, esse dever é satisfeito por meio da publicação em órgão de imprensa oficial da Administração, ou onde não haja tal órgão oficial, jornais particulares especificamente contratados para o desempenho dessa função, ou outras excepcionais formas substitutivas, nos termos das normas legais e administrativas locais.

Pode-se acrescentar alguns desdobramentos do princípio da publicidade, como o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (art. 5.º, XXXIII, da CF), o direito à obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (art. 5.º, XXXIV, da CF), e, naturalmente, o direito de acesso dos usuários a registros administrativos e atos de governo (art. 37, § 3.º, II).

É necessário entender a existência de limites constitucionais ao princípio da publicidade. De acordo com nossa Lei Maior, ele jamais poderá vir a ser compreendido de modo a que propicie a violação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 5.º, X, c/c. art. 37, § 3.º, II, da CF), do sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional (art. 5.º, XIV, da CF), ou com violação de sigilo tido como imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5.º, XXXIII, c/c. art. 37, § 3.º, II, da CF).

O Princípio da Publicidade impõe à Administração pública conferir transparência em todos os seus atos, sem ocultar àquilo que seja indispensável ao pleno conhecimento dos usuários, preservando, no entanto, detalhes que possam caracterizar a violação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, dentre outras vedações constitucionais.

A atuação da Administração pública deve reverenciar a veracidade. De que adiantaria, por exemplo, as exigências do Princípio da Publicidade, ou mesmo, o direito de informação do art. 5º, XXXIII, da CF/88, se estas forem inverídicas, maquiadas, torcidas? Com relação à eficiência, estar-se-ia assim, inviabilizando o próprio *feedback* na atuação administrativa, o que fatalmente conduziria à ineficácia a atuação dos órgãos de controle, que contariam com relatórios e dados inúteis.

Assim, o Princípio da Eficiência também requer para sua plena realização, a observância do Princípio da Publicidade, uma vez que se inter-relacionam na busca de resultados ótimos no âmbito da Administração pública.

### 2.2.5 Princípio da eficiência

A Emenda Constitucional 19/98 trouxe em seu bojo uma série de novidades, as quais faziam parte do pacote de uma reforma administrativa, sendo que o princípio da eficiência foi inserido no *caput* do art. 37 da CF/88, que ganhou nova redação, juntando-se assim aos já consagrados princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, os quais já constavam originalmente no referido artigo, desde 05 de Outubro de 1988.

Mas o que é eficiência? Para Idalberto Chiavenato<sup>95</sup>, eficiência:

[...] é uma relação entre custos e benefícios. Está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matérias-primas) sejam aplicados da forma mais racional possível. A eficiência preocupa-se com os meios, métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis.

Também poderemos definir eficiência sob o ponto de vista do princípio constitucional, que para os italianos é “o dever da boa administração”, e ainda, “impõe à Administração direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento”.<sup>96</sup>

Embora possa representar uma posição momentânea e isolada, não se deve desprezar o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>97</sup> em relação ao princípio da eficiência.

[...] Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e 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 buliram no texto. De toda a 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 uma 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”.

Buscando-se a opinião de outros juristas pátrios, cabe salientar o posicionamento de José Afonso da Silva<sup>98</sup>:

Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico; não qualifica normas; qualifica atividades. Numa idéia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a sofisticação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência, introduzido agora no

<sup>95</sup> CHIAVENATO, Idalberto. 2000, p. 49.

<sup>96</sup> GASPARINI, op. cit., p. 21.

<sup>97</sup> BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 109 e 110.

<sup>98</sup> SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 651.

artigo 37 da Constituição pela EC – 19/98, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação meios e resultados.

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

Pode-se dizer que 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, dentre outras. Acrescente-se ainda que tal princípio concentra-se no desempenho da Administração pública, isto é, na busca de fiscalização dos processos pelo controle dos resultados, sem desatender ao interesse público.

Para Bacellar Filho, “a eficiência quer significar realizar mais e melhor com menos, ou seja, prover os serviços públicos necessários para toda a população, de maneira satisfatória e com qualidade, utilizando o mínimo necessário de suporte financeiro”, acrescentando ainda que “o princípio da eficiência constitui peça fundamental da reforma administrativa iniciada nos anos 1990, na Administração pública Federal”.<sup>99</sup>

De acordo com Humberto Ávila<sup>100</sup>, “eficiente é a atuação administrativa que promove de forma satisfatória os fins em termos quantitativos, qualitativos e probalísticos”. Nessa visão, para que a administração esteja de acordo com o dever de eficiência, não basta escolher meios adequados para promover seus fins, pois há que se exigir satisfatoriedade na promoção dos fins atribuídos à administração. “O dever de eficiência traduz-se, pois, na exigência de promoção satisfatória dos fins atribuídos à administração pública, considerando promoção satisfatória, para esse propósito, a promoção minimamente intensa e certa do fim”.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo...*, p. 48.

<sup>100</sup> ÁVILA, Humberto. *Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na atividade administrativa. Revista Brasileira de Direito Público*, v.1, n. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 132.

<sup>101</sup> ÁVILA, Humberto. *Op. cit.*

Para Odete Medauer<sup>102</sup>, “a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração pública, impondo, entre outras exigências, a da rapidez e precisão, contrapondo-se à lentidão, à negligência, à omissão”.

Torna-se imperioso neste estudo, ressaltar a contribuição trazida por Paulo Modesto, que teve participação direta inclusive na alteração que ocorreu no Senado Federal, uma vez que a proposta encaminhada àquela Casa Legislativa, continha a expressão *qualidade dos serviços prestados*, sendo sugerido a substituição pelo enunciado *eficiência*, por entender que a primeira “se referia apenas a um setor da administração pública (a esfera da prestação de serviços públicos), quando todos os demais princípios ostentavam um alcance geral”.<sup>103</sup>

Prosseguindo na sua abordagem sobre o Princípio da Eficiência, Modesto entende que este possui duas dimensões. Na primeira dimensão do princípio da eficiência “insere-se a exigência de economicidade, igualmente positivada entre nós, sendo o desperdício a idéia oposta imediata. Trata-se aqui da eficiência como qualidade da ação administrativa que maximiza recursos na obtenção de resultados previstos”. Já na segunda dimensão, “cuida-se da eficiência como qualidade da ação administrativa que obtém resultados satisfatórios ou excelentes, constituindo a obtenção de resultados inúteis ou insatisfatórios uma das formas de contravenção mais comuns ao princípio. Acrescenta ainda que “a primeira face ou dimensão do princípio é enfatizada por diversas disposições constitucionais (em especial, os Arts. 39, §7º, e Art 74, II, da Constituição Federal)”. Enfatizam o segundo aspecto as disposições sobre "avaliação de resultado", em especial o referido no art. 37, §3º "avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços" e a necessidade de lei para disciplinar a "representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública". Vale, neste ponto, conferir também o prescrito nos art.s 41, §3º e 41, §1º, III e 247.<sup>104</sup>

Menciona-se também o conceito de eficiência sob a ótica de Modesto, que segundo o mesmo é

a exigência jurídica, imposta aos exercentes de função administrativa, ou simplesmente aos que manipulam recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização de finalidades públicas assinaladas por lei, ato ou contrato de direito público.<sup>105</sup>

<sup>102</sup> MEDAUER, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 8. ed. São Paulo: RT, 2004, p. 152.

<sup>103</sup> MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o Princípio da Eficiência. *Revista Interesse Público*, nº 07. São Paulo: Notadez, jul./set., 2000, p. 65-75.

<sup>104</sup> MODESTO, Paulo. Op. cit.

<sup>105</sup> MODESTO, Paulo. Op. cit.

Finalizando a abordagem dos princípios essenciais da Administração pública e suas relações com o princípio da eficiência, traz-se o entendimento exarado por Moreira Neto *apud* Motta, acerca da eficiência, como sendo “a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com menores custos para a sociedade”.<sup>106</sup>

São estes enfim, os princípios essenciais da administração pública, que não podem ser ignorados, nem tampouco maculados pelo administrador, sob pena de arcar com as responsabilidades decorrentes. Sobreleva ressaltar, que o princípio da eficiência, apesar de ter sido elevado a esta condição a partir de 1998, igualmente impõe ao administrador o dever da boa administração, apesar de ainda não estar bastante claro, a partir de qual nível de falta de eficiência passaria a implicar responsabilização.

É claro que a Constituição brasileira, ainda apresenta outros princípios que devem ser objeto de observância pela Administração pública; uns de forma explícita, outros contidos nas entrelinhas. Apenas para mencionar alguns, têm-se como explícitos os princípios da Licitação, da Prescritibilidade dos Ilícitos Administrativos, da Responsabilidade da Administração, da Participação e da Autonomia Gerencial, enquanto que implicitamente é possível perceber a presença dos princípios da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse privado, da Autotutela, da Finalidade, da Razoabilidade e da Proporcionalidade, podendo variar o número e nomenclatura destes conforme a classificação adotada pelos diversos autores que tratam sobre o assunto. Neste trabalho, o enfoque concentra-se apenas naqueles considerados os essenciais ou reitores da administração pública, dentre eles o da eficiência, razão maior desta pesquisa.

## **2.3 Princípio da eficiência e o Direito comparado**

### **2.3.1 Retrospectiva histórica no Brasil**

Segundo Paulo Modesto, no Brasil, “o emprego oficial da expressão *eficiência* remonta ao Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa do governo militar de Castelo Branco, onde atribuía aos Ministros de Estados o dever de assegurar a eficiência administrativa no âmbito de suas pastas, conforme os artigos 25 e 26, III, do aludido diploma”. O referido regramento “submetia toda a

---

<sup>106</sup> MOREIRA NETO *apud* MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 10. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 18.

Administração pública Federal ao controle de resultados (arts. 13 e 25 V), principalmente quanto à eficiência administrativa (art. 26, III), determinando a abertura de inquérito administrativo com o objetivo de punir até com demissão do servidor público comprovadamente ineficiente (art. 100)".<sup>107</sup>

Antes ainda, no âmbito do Poder Judiciário, a jurisprudência pátria já observava a eficiência administrativa como princípio determinante de suas deliberações sobre direito administrativo, conforme se depreende de algumas ementas, como esta de 1954:

O controle administrativo do ensino público permite a interferência oficial na direção dos educandários particulares, para afastar os diretores sem eficiência. Não constitui diminuição moral esse afastamento, pois nem todo cidadão ilibado tem competência para dirigir e administrar.<sup>108</sup>

Com a Constituição de 1988, apesar de não constar *ab initio*, de forma explícita, o princípio da eficiência já poderia ser extraído da leitura de alguns dispositivos, tais como no art. 70, caput e 74, II, os quais autorizam o Poder Legislativo, através do Tribunal de Contas, fiscalizar e controlar a Administração pública direta e indireta, apurando a legalidade, economicidade, eficiência e eficácia de seus atos.

O reconhecimento da envergadura constitucional do princípio da eficiência também foi, em 1996, declarado pelo Superior Tribunal de Justiça, nos seguintes termos:

RMS – ADMINISTRATIVO – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – SERVIDOR PÚBLICO – VENCIMENTOS – PROVENTOS – ACUMULAÇÃO - A Administração pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (CF/88, art. 37). Outros também se evidenciam na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público. Daí, a proibição de acumulação de cargos. As exceções se justificam. [...] A eficiência não se esgota no exercício da atividade funcional. Alcança arco mais amplo para compreender também a eficiência para a carreira.<sup>109</sup>

Outros diplomas legais também referiram em seus textos, o termo eficiência, com a clara conotação principiológica. Dentre outras cita-se a Lei 8.112/90, que trata do regime jurídico dos servidores públicos civis da esfera administrativa federal, ao impor aos servidores deveres de exercer seus cargos com dedicação e presteza, zelando pela economia material e pela conservação do patrimônio público, ou seja, exercer eficientemente a função; a Lei

<sup>107</sup> MODESTO, Paulo. Op. cit.

<sup>108</sup> Recurso de Mandado de segurança nº 2201, Tribunal Pleno do STF, unânime, Rel. Ministros Abner de Vasconcelos, D.J.U. 22.07.1954.

<sup>109</sup> STJ - 6ª T. – RMS nº 5.590/95-DF – Rel. Luiz Vicente Cernicchiaro, Diário da Justiça da União, Seção I, 10.06.1996. p. 20.395.

8.078/90 (Código de defesa do consumidor), mencionou em seu art. 6º, X, “a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral”, como sendo um dos direitos básicos do consumidor, bem como, de forma bastante específica, inseriu no art. 22, que “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.” (grifei) A Lei 8.987/95, reguladora das concessões e permissões de serviços e obras públicas, em seu art. 6º expressa o princípio da eficiência.

No Brasil, menciona-se Luiz Carlos Bresser Pereira, como um dos maiores críticos do modelo burocrático, entusiasta e colaborador das reformas administrativas da década de 90, especialmente quando participou na condição de Ministro da Administração e Reforma do Estado em 1995, da Câmara da Reforma do Estado.

Assim, a Emenda Constitucional nº 19/88, veio sacramentar o que na prática já existia, mas não de forma explícita. Através da proposta de emenda constitucional n. 173 no Congresso Nacional, foram elencadas diversas alterações que teriam reflexo na Administração pública, as quais foram chamadas, ressalvados eventuais exageros, de reforma administrativa. Dentre as modificações propostas estava a de acrescentar a “qualidade dos serviços prestados” juntos ao rol de princípios já existentes no art. 37 da CF/88. Foi no Senado Federal, como já referido anteriormente, que tal expressão foi substituída pelo enunciado “eficiência”. Estava positivado então, com status de princípio, o da eficiência.

Já no que se refere às Constituições dos Estados-membros, algumas mencionam expressamente como um dos princípios de sua Administração o princípio da eficiência, como por exemplo, a do Estado do Amapá (art. 42), Bahia (art. 13), Ceará (art. 154), Espírito Santo (art. 32), Minas Gerais (art. 13), Pará (art. 20), Pernambuco (art. 97), Sergipe (art. 25) e Tocantins (art. 9º), os quais em sua maioria acrescentaram tal princípio, após este ter sido introduzido no art. 37 da CF/88, a partir de 1998.

Outras Constituições Estaduais, apesar de não mencionarem eficiência com o *status* de princípio, o fazem na forma de objetivos ou requisitos a serem atingidos na prestação dos serviços públicos, como é o caso da Constituição dos Estados de Rondônia e Rio Grande do Sul, dentre outros.

### 2.3.2 Eficiência em outras constituições nacionais

Outros desbravadores já adentraram no estudo comparativo do princípio da eficiência no âmbito das constituições estrangeiras. Assim, fica-se com o rol apresentado por Moraes<sup>110</sup>, pela objetividade e sistematização do conteúdo.

Dentre as Constituições estrangeiras, talvez a que apresenta de forma mais clara o Princípio da Eficiência na Administração pública é a Constituição da República das Filipinas, promulgada em 15 de Outubro de 1986, a qual estabelece:

Artigo IX  
COMISSÕES CONSTITUCIONAIS  
(...)

B. A COMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Seção 3. A Comissão do Serviço Público, na qualidade de órgão central do Governo encarregado do funcionalismo público, estabelecerá um plano de carreira e adotará medidas destinadas a promover a disposição de ânimo, a **eficiência**, a integridade, a pronta colaboração, o dinamismo, e a cortesia no serviço público. (grifei)

(...)

Artigo XI  
RESPONSABILIDADE DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

Seção 1. O serviço público é um compromisso com a causa pública. Os servidores públicos deverão estar sempre prontos a prestar contas ao povo, servi-lo da forma mais responsável, íntegra, leal e eficiente possível, agir com patriotismo e justiça, e levar vida modesta.

A Constituição do Suriname, promulgada em 31 de Outubro de 1987, também estampa algo semelhante estabelecendo em seu art. 122:

Tarefas do Conselho de Ministros

Artigo 122

Sem prejuízo do disposto no Regimento da Ordem do Conselho de Ministros, tem este a tarefa de executar a política conduzida pelo Governo; preparar projetos de legislação e governo; fiscalizar a correta execução de decisões tomadas cuja execução caiba ao próprio Conselho de Ministros, preparar e executar uma **política eficiente**; coordenar os órgãos do Governo e supervisionar as funções administrativas dos órgãos locais por meio dos órgãos dos ministérios respectivos. (grifei)

Já a Constituição Espanhola, apesar de não utilizar o termo eficiência, adota *eficacia*<sup>111</sup>:

Artículo 103

1. *La Administración Publica sirve com objetividad lor intereses generales y actúa de acuerdo com los principios de eficacia, jerarquía,*

<sup>110</sup> MORAES, Alexandre. Op. cit. p. 300-301.

<sup>111</sup> Registre-se que o termo *eficacia*, conforme definição do dicionário, significa: *capacidad para obrar o funcionar de una manera adecuada; que produce un efecto deseado*, conforme consta no *SEÑAS. Diccionario para la enseñanza de la lengua española para brasileños*. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 473.

*descentralización, desconcentración u coordinación, com sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*

A Constituição Portuguesa, apesar de não trazer expresso em seu texto como princípio da eficiência ou princípio da eficácia, em seu art. 267, aparece o conceito de eficiência, senão vejamos:

*Artigo 267*

*(estrutura da Administração)*

1. *A Administração pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.*

2. *Feito do disposto no número anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes de direcção e superintendência do Governo.*

3. *As associações públicas só podem ser constituídas para satisfação de necessidades específicas, não podem exercer funções próprias das associações sindicais e têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos.*

4. *O processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.*

No texto legal acima, em especial nos números 1 e 4, vê-se claramente a busca do conteúdo da eficiência na administração pública, não somente se restringindo à eficácia dos atos estatais, mas também, equilibrando com seus meios e insumos. Segundo Canotilho e Moreira, esse artigo expressa entre outros princípios o da boa administração, colocando acertadamente que exige o exercício eficiente e congruente, mesmo frente à descentralização e desconcentração da gerência pública”.<sup>112</sup> Refere ainda que “para o alcance da eficiência dos atos públicos será necessário o procedimento administrativo, trazendo a legalidade e racionalização dos meios, bem como a participação dos administrados”.<sup>113</sup>

Na Constituição da República de Cuba, de 24 de fevereiro de 1976, igualmente é encontrado dispositivo que se assemelha à idéia de eficiência:

*Artículo 66. Los órganos Del Estado de integran, funcionan y desarrollan su actividad sobre la base de los principios de la democracia socialista, la unidad de poder y el centralismo democrático, los cuales se manifiestan en las formas siguientes:*

*(...)*

*ch) cada órgano estatal desatolla ampliamente, dentro del marco de su competencia, la iniciativa encamiñada al aporcheamiento de los recursos*

<sup>112</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 1993, p. 925-928.

<sup>113</sup> CANOTILHO e MOREIRA, op. cit., p. 930-931.

*u posibilidades locales y a la incorporación de las organizaciones sociales y de masas su actividad.*

A doutrina argentina, segundo o que se depreende da leitura da obra de Roberto Dromi, percebe-se que “por meio de uma interpretação de vários artigos da Constituição, chega à conclusão da existência implícita de tal princípio em seu ordenamento constitucional, servindo como base para toa uma reforma administrativa semelhante a que ocorreu no Brasil”.<sup>114</sup>

Também na Constituição da República Italiana de 1947, o princípio da eficiência pode ser colocado como princípio implícito, quando menciona em seu artigo 97, que o legislador deve primar por assegurar que a legislação administrativa atenda o “*buon andamento*” e “*l'imparzialità dell'amministrazione*”. Assim, a construção do princípio jurídico do bom administrador deve muito à doutrina italiana.

## **2.4 Princípio da eficiência e implicações nas relações de trabalho**

Com a inserção do princípio da eficiência na Constituição Federal de 1988, através da Emenda 19/98, foram acrescentadas algumas regras que passaram a gerar importantes modificações, em especial nas relações de trabalho entre as diversas categorias de agentes públicos.

Verifica-se através da ementa à EC 19/98, a abrangência de seu alcance, o que para alguns se constituiu numa espécie de reforma administrativa, senão vejamos: “Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências”.

Analisando-se alguns dispositivos, percebe-se claramente a intenção do legislador em criar um ambiente propício à sedimentação do novo princípio da eficiência, tanto no tocante a uma maior transparência das ações da administração, como oferecendo melhores condições de trabalho para os servidores, mas em contrapartida cobrando-lhe maior desempenho e responsabilidade.

Criou política de administração e remuneração de pessoal:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

---

<sup>114</sup> DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997, p. 28-29.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

Estabeleceu a criação de escolas de governo para a formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos:

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.

Sobre a criação de Escolas de Governo, Gabardo salientou “que a nomenclatura é equivocada”. Melhor seria fossem denominadas “Escolas de Administração pública”.<sup>115</sup>

De fato, assiste razão na observação de Gabardo, pois Escolas de Governo ou Escolas de Governantes estão associadas à idéia de justamente preparar cidadãos para o exercício de funções de governo. Em âmbito federal, existe uma Escola de Governo, cujo objetivo é “formar dirigentes públicos e a atuar como centro de elaboração de projetos de organização institucional e de políticas públicas”.<sup>116</sup>

Existe neste sentido, uma Rede Brasileira de Formação de Governantes, cuja entidade mantenedora é a Associação Brasileira de Formação de Governantes. Tal rede possui frações em São Paulo, Fortaleza, Florianópolis, Uberaba, Joinville, Salvador, Jaraguá do Sul, Aracaju, São Luis e Belém.<sup>117</sup>

Especificamente sobre criação de escolas voltadas para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, observa-se que em nível federal já existiam a Escola Nacional de Administração pública e a Escola de Administração Federal (ESAF), além das escolas de formação específica como a Academia de Polícia. Em 2006, foi editado o Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que “Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990”, mencionando-se como finalidade de tal ato normativo, a “melhoria da eficiência, eficácia e

---

<sup>115</sup> GABARDO, Emerson. Op. cit., p.111.

<sup>116</sup> Encontrado em <http://www.escoladegoverno.org.br>.

<sup>117</sup> Disponível em <http://www.escoladegoverno.org.br/internas.aspx?seSeq=0&subSe=481&seEs=12>. Acesso em 23 Julho 2007.

qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e o desenvolvimento permanente do servidor público”. Sobre “escolas de governo”, assim dispõe o art. 4º:

Art. 4º Para os fins deste Decreto, são consideradas escolas de governo as instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. As escolas de governo contribuirão para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, que deverão ser consideradas na programação de suas atividades.

No âmbito dos Estados-membros, constata-se a existência de Escolas de Governo ou Escolas de Administração pública, com o objetivo de formar e aperfeiçoar servidores públicos de forma geral, nos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Goiás. Outros Estados-membros, apesar de não possuírem Escolas para a formação indiscriminada de servidores públicos, possuem escolas para formação de determinadas classes de servidores, tais como as Academias de Polícia Militar, responsáveis pela formação de Oficiais e praças tanto para o desempenho das funções policiais militares e de bombeiros militares, as Academias de Polícia que formam Delegados de Polícia e agentes policiais, Escolas de formação de agentes penitenciários, dentre outros. A regra, no entanto, para as demais categorias, é simplesmente o cumprimento do edital de seleção, sendo imediatamente empossados sem qualquer curso que os habilite ao desempenho da função pública. Estes acabam aprendendo com a prática cotidiana, com os riscos decorrentes de tal forma de investidura no serviço público.

Voltando-se à questão das Escolas de Governo, àquelas destinadas à preparação dos agentes políticos, que irão influenciar com suas decisões, a vida de todos os indivíduos que vivem em sociedade. A estes também deveria ser exigido uma formação compatível com o cargo para o qual, democraticamente tenha sido eleito, seja no âmbito do Poder Executivo como no Legislativo. O que acontece no entanto, é uma demonstração de falta de qualificação, aliado por vezes à problemas relacionados à idoneidade moral de tais agentes públicos, os quais, sob a desculpa de buscarem preparo para o desempenho da função pública, aproveitam isto sim para se locupletarem em “eventos de fundo turístico”, sendo público e notório tais situações. Ressalva-se que estes fazem parte de uma minoria, ao menos por enquanto.

A EC 19/98 também trouxe a previsão de emprego de recursos na criação de programas de qualidade e produtividade:

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.

Modificou o prazo para a aquisição de estabilidade no serviço público, aumentando de dois para três anos:

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.

Estabeleceu a obrigatoriedade da avaliação especial de desempenho:

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

Previu critérios e garantias especiais para a perda do cargo:

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.

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.

Consideram-se servidores não estáveis, para os fins do art. 169, § 3º, II, da Constituição Federal aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983.

Ainda carece de aprovação Lei Complementar que venha a disciplinar a questão da avaliação de desempenho. Encontrou-se um PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR, que Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências, cujo inteiro está transcrito no Anexo A. Destaca-se, no entanto, os critérios de julgamentos que serão observados para a realização da avaliação anual de desempenho de que trata esta Lei Complementar, quais sejam: “I - qualidade de trabalho; II - produtividade no trabalho; III - iniciativa; IV - presteza; V - aproveitamento em

programas de capacitação; VI - assiduidade; VII - pontualidade; VIII - administração do tempo; IX - uso adequado dos equipamentos de serviço”.<sup>118</sup>

Como se percebe, a Emenda Constitucional nº 19/98 incorporou mudanças consideráveis na Administração pública, as quais vieram a atingir basicamente a situação funcional do servidor público. Entre as mudanças destacam-se o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo-se a volta de contratação de servidores celetistas; a exigência de processo seletivo público para a admissão de celetistas e a manutenção do concurso público para a admissão de servidores estatutários; a flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, que passou de dois para três anos o estágio probatório, permitindo-se a demissão, além de por falta grave, também por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros, sendo que nos dois últimos casos o servidor terá direito a uma indenização; no caso de insuficiência de desempenho, que tem por objetivo levar o servidor a valorizar o seu cargo, e permitir ao administrador público cobrar trabalho, o funcionário só poderá ser demitido depois de devidamente avaliado, e terá sempre direito a processo administrativo específico com ampla defesa; no caso de exoneração por excesso de quadros, a exoneração deverá obedecer a critérios gerais estabelecidos em lei complementar, e os cargos correspondentes serão automaticamente extintos, não podendo ser recriados em um prazo de quatro anos; possibilidade de se colocar servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço como alternativa à exoneração por excesso de quadros; permissão de contratação de estrangeiros para o serviço público, sempre através de concurso ou processo seletivo público, desde que lei específica o autorize; limitação rígida da remuneração dos servidores públicos e membros dos Poderes; limitação rígida dos proventos da aposentadoria e das pensões ao valor equivalente percebido na ativa; facilidade de transferência de pessoal e de encargos entre pessoas políticas da Federação, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, mediante assinatura de convênios; eliminação da isonomia como direito subjetivo, embora mantenha, implicitamente, o princípio, que é básico para qualquer boa administração.

A investidura, tanto em cargo público como em emprego público depende de aprovação em concurso público, salvo cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, da CF). A lei 8.112/90 trata do regime jurídico dos servidores públicos, enquanto que a lei 9.962/2000, regula a matéria referente ao emprego público. Pode também ser

---

<sup>118</sup> Inteiro teor do Projeto de Lei Complementar encontra-se reproduzido no Anexo A. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/Plp/plp248.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Plp/plp248.htm). Acesso em 30 Julho 2007.

realizada contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária, de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF).

Já a despedida limita-se a quatro hipóteses: 1) falta grave (art. 482, da CLT); 2) acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; 3) necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa, de acordo com a regulamentação respectiva (art. 169, da CF); 4) insuficiência de desempenho, também de acordo com a regulamentação respectiva.

Desde a entrada em vigor da EC 19/98, foram editadas algumas leis que passaram a tratar de maneira mais específica dos diversos temas contemplados na “Reforma Administrativa”. Dentre elas merece destaque a Lei nº 9.784, de 29 de Janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração pública Federal, a qual já em seu art. 2º, traz estampado dentre os princípios a que a Administração pública obedecerá o da eficiência, além de outros como legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público. Este diploma legal estabeleceu as regras a serem observadas durante o processo administrativo, inclusive mencionando quais os direitos e deveres dos administrados, dentre outros aspectos.

Também merece ser referenciada a 9.801/99, que trata sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa, a qual, conferindo certo grau de impessoalidade, estabelece que o critério geral para escolha dos servidores estáveis a serem desligados dos respectivos cargos, será o menor tempo de serviço público, maior remuneração e menor idade.

Outras leis criaram carreiras no âmbito do Poder Executivo Federal já consagrando a gratificação de desempenho e eficiência (Lei 9.620/98); gratificação de desempenho e produtividade em áreas específicas, como no Ministério da Fazenda e do Planejamento (Lei 9.626/98); mas a lei que limitou a despesa com pagamento de pessoal em todas as esferas de governo foi a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, a chamada lei de responsabilidade fiscal, que impõe ao administrador gastar até ao máximo de 60% da arrecadação com folha de pagamento, o que em muitos casos, impede novas contratações, bem como prejudica a concessão de reajustes, dentre outros reflexos para o servidor público.

No que se refere às regras para avaliação de desempenho, que poderia resultar na demissão do Servidor, ainda depende de aprovação de projeto de lei complementar, cujo processo de apreciação e aprovação é mais complexo que o de um projeto de lei simples e encontra-se atualmente paralisado no Congresso Nacional, justamente porque há uma série de

resistências para aprová-lo. Este projeto prevê que, após uma sucessão de desempenhos insuficientes, tendo sido oferecidas oportunidades de capacitação e de reavaliação por instâncias de chefia superiores, o servidor poderá ser demitido. É um mecanismo que atualmente não existe (pois depende de regulamentação complementar), visto que antes da Emenda o servidor só poderia ser demitido por processo administrativo em virtude da ocorrência de falta grave, e é imprescindível para possibilitar a cobrança de resultados.

No âmbito dos Estados Membros, já existe alguma iniciativa nesse sentido, em especial nos Estados de Minas Gerais e São Paulo, porém o tema “gestão eficiente” ou “choque de gestão”, está presente cada vez mais nos debates políticos, especialmente nos momentos que antecedem as eleições, principalmente para os cargos ligados ao Poder Executivo.

Enfim, sob a égide do princípio da eficiência desde o ano de 1998, os agentes públicos estão experimentando novas regras nas relações de trabalho, sendo que a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho a qualquer momento poderá ser implementada, o que poderá constituir-se num elemento motivador, para que o servidor tenha em mente a prestação do melhor serviço, uma vez que com um melhor desempenho todos ganham: a população que recebe a prestação do serviço, a imagem do serviço público e o próprio servidor, que ao ser avaliado de maneira positiva, poderá inclusive angariar alguma gratificação legalmente prevista para o cargo que ocupa. Verifica-se assim, que a avaliação de desempenho poderá constituir-se numa espécie de antídoto contra a suposta acomodação que acontece após o alcance da estabilidade.

## **2.5 O princípio da eficiência e a jurisprudência recente**

Como já referido neste trabalho, mesmo antes de adquirir o status de princípio, eficiência já vinha sendo objeto das decisões dos Tribunais no Brasil. Desde sua inserção no art. 37 da CF/88, a partir da EC 19/98, segundo Gabardo, “haverá a possibilidade da análise pelo Judiciário de questões antes afastadas pela jurisprudência”.<sup>119</sup> Acrescenta o mesmo autor que

“[...] amplia-se a possibilidade de acompanhamento da Administração por parte do Ministério Público, haja vista que a averiguação de ineficiência prescinde da existência de metas específicas, bem como pode ser realizada tanto a posteriori, como preventivamente à atuação administrativa,

---

<sup>119</sup> GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 137.

reforçando, portanto, o dever de sindicabilidade de quaisquer atos da Administração pelo poder Judiciário”.<sup>120</sup>

A seguir, apresenta-se um rol de decisões em que houve a invocação deste novel princípio, após a positivação do mesmo.

Nos Tribunais Regionais Federais<sup>121</sup>, o princípio da eficiência aparece em diversos julgados, tais como:

BRASIL. Tribunal Regional Federal – 1ª Região. CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO COMUNITÁRIA. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA ANATEL. NECESSÁRIA AUTORIZAÇÃO. LEI Nº. 9.612/98. FUNCIONAMENTO ASSEGURADO ATÉ A APRECIÇÃO DO PEDIDO ADMINISTRATIVO. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO DA AÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO POR FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DEVIDOS. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CUASALIDADE. 1. A ANATEL é parte legítima para figurar no pólo passivo da demanda que visa a reabertura de rádio comunitária, anulando-se termo de lacração por ela lavrado, no exercício do seu dever de fiscalização, conferido pela Lei nº 9.472/97. 2. Nos termos da Lei 9.612/98, afigura-se necessária a prévia autorização do Poder Concedente para exploração do serviço de radiodifusão comunitária. Requerida, no entanto, a devida autorização para o seu funcionamento, e diante da excessiva demora do Poder Público em apreciar o pleito, assegura-se, excepcionalmente, em observância ao **princípio da eficiência** e da moralidade, o funcionamento da rádio comunitária até que se julgue o pleito administrativo, formulado nesse sentido. Precedentes do STJ e deste eg. Tribunal. (AC 2001.40.00.001396-0/PI, Relator Des Fed Souza Prudente, julgado EM 29/09/2006, DJ de 20/11/2006, p. 104).

BRASIL. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. APELAÇÃO CÍVEL. CONCURSO PÚBLICO. POLÍCIA FEDERAL. EDITAL 45/2001. CANDIDATOS QUE NÃO OBTIVERAM CLASSIFICAÇÃO SUFICIENTE PARA GARANTIR A CORREÇÃO DA PROVA DISCURSIVA. LEGITIMIDADE.1. Legitimidade do Edital 45/2001 (ANP/DRS/DPF), porquanto o caráter eliminatório da prova objetiva do concurso e a limitação ao número de candidatos cujas provas discursivas serão corrigidas, vinculando-o ao número de vagas a ser providas, não constituem violação aos **princípios** constitucionais da legalidade, moralidade e **eficiência** (Carta Magna, art. 37, "caput"), uma vez que compete à Administração, respeitado o princípio da legalidade, estabelecer as bases do certame, desde que o faça de forma isonômica para todos os candidatos. Precedentes desta Corte. (AMS 2002.34.00.014153-4/DF; Relatora Des Fed Selene Maria de Almeida, julgamento em 06/12/2006, DJ 18/12/2006, p.194)

BRASIL. Tribunal Regional Federal. 1ª Região. APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MILITAR. PARTICIPAÇÃO EM CURSO DE

<sup>120</sup> GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 147.

<sup>121</sup> Encontrado no endereço eletrônico: [www.trf1.gov.br](http://www.trf1.gov.br).

FORMAÇÃO. DIPLOMA RECONHECIDO PELO MEC. APRESENTAÇÃO DURANTE A REALIZAÇÃO DO CURSO. POSSIBILIDADE. **PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA EFICIÊNCIA.** 1. O impetrante, já graduado no curso de ciências da computação, foi impedido de se inscrever no curso de formação de oficiais do Exército, sob o argumento de que o diploma de graduação por ele obtido não havia sido reconhecido pelo MEC. [...] 4. Para que se harmonize com os princípios da razoabilidade (e da **eficiência**, na espécie) a exigência legal da comprovação do grau escolar necessário para a assunção de cargo público - ou de patente militar - deve ser correlata à data da posse ou efetivação do servidor, e não à data de sua inscrição no curso de formação que constitui mera etapa antecedente à sua implementação. Precedentes. 5. Apelação e remessa desprovidas. (AMS 1999.01.00.114188-4/BA, Relatora Des Fed Neuza Maria Alves da Silva, julgamento em 30/10/2006, DJ de 17/11/2006, p.11).

Também no Superior Tribunal de Justiça<sup>122</sup> encontra-se alguma jurisprudência sobre a aplicação ou não do princípio da eficiência:

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MANDADO DE SEGURANÇA. A Administração pública é norteada por **princípios** conducentes à segurança jurídica — da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da **eficiência**. A variação de enfoques, seja qual for a justificativa, não se coaduna com os citados princípios, sob pena de grassar a insegurança." (MS 24.872, voto do Min. Marco Aurélio, julgamento em 30-6-05, DJ de 30-9-05)

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AGRAVO REGIMENTAL. **Princípios constitucionais: CF, art. 37:** seu cumprimento faz-se num devido processo legal, vale dizer, num processo disciplinado por normas legais. Fora daí, tem-se violação à ordem pública, considerada esta em termos de ordem jurídico-constitucional, jurídico-administrativa e jurídico-processual." (Pet 2.066-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 19-10-00, DJ de 28-2-03)

Finalmente seleciona-se alguma jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>123</sup>, que também invoca o princípio da eficiência.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REQUERIMENTO DE ANISTIA. PRAZO RAZOÁVEL PARA APRECIACÃO. **PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.** 1. A todos é assegurada a razoável duração do processo, segundo o **princípio da eficiência**, agora erigido ao status de garantia constitucional, não se podendo permitir que a Administração pública postergue, indefinidamente, a conclusão de procedimento administrativo. 2. A despeito do grande número de pedidos

<sup>122</sup> Encontrado no endereço eletrônico: [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br).

<sup>123</sup> Encontrado no endereço eletrônico: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br).

feitos ao Ministro da Justiça e dos membros da Comissão de Anistia, seu órgão de assessoramento, serem pro bono, aqueles que se consideram atingidos no período de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política, não podem ficar aguardando, indefinidamente, a apreciação do seu pedido, sem expectativa de solução num prazo razoável. 3. Ordem concedida. (*MS 10792 / DF, Relator Ministro Hamilton Carvalho, julgado em 10/05/2006, publicado no DJ em 21/08/2006 p. 228*).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. IMISSÃO DE POSSE. CONTESTAÇÃO. MATÉRIA ARGÜÍVEL. PRINCÍPIOS DA CELERIDADE E **EFICIÊNCIA** PROCESSUAL. TERCEIRO POSSUIDOR. EMBARGOS DE TERCEIROS. INADEQUAÇÃO DA VIA. 1. Fere o espírito da Lei de Desapropriação decisão judicial que autoriza o debate de questões estranhas ao valor da indenização nos próprios autos do processo desapropriatório. 2. Se, por um lado, o procedimento previsto no art. 20 do Decreto-Lei n. 3.365/41 parece contrariar o princípio da economia processual, por outro tem o mérito de proporcionar maior agilidade ao processo desapropriatório, aspecto de não menos relevância que acabou por determinar a conduta do legislador, pautada nos princípios da maior **eficiência** e celeridade processual. [...] 5. Recurso Especial provido. (*Resp 353382/PB, Relator Ministro João Otávio de Noronha, Julgado em 14/03/2006, publicado no DJ 26.05.2006 p. 236*).

### **3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NECESSIDADE DA BUSCA POR INDICADORES**

#### **3.1 Medidas implementadas**

Após a positivação da chamada reforma administrativa, que alguns, talvez querendo diminuí-la, chamam-na “mini”, de imediato a idéia foi ganhando contorno de validade e aplicação prática, seja através da edição de legislação e atos normativos capazes de conferir caráter dinâmico e eficaz na estatização de medidas de impacto, que num curto prazo pudessem oferecer mais transparência, maior qualidade e acima de tudo maior credibilidade aos agentes públicos, na prestação dos serviços públicos à população brasileira.

A fim de possibilitar uma atualização sobre a discussão do tema, enviou-se uma correspondência<sup>124</sup> ao Ministério do Planejamento, direcionada à Secretaria de Gestão, bem como a todas as Secretarias de Planejamento e/ou Gestão dos Estados-Membros, onde foi realizada uma consulta sobre as iniciativas adotadas no âmbito da União e respectiva Unidade Federativa, com vistas à observância do princípio constitucional da eficiência, em especial referenciando a criação de legislação e/ou ato normativo, tratando sobre: 1. Avaliação especial de desempenho dos servidores públicos; 2. Criação de Escolas de Governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos; 3. Criação de Programas de qualidade e produtividade; 4. Indicadores para mensurar a prestação do serviço público.

---

<sup>124</sup> Correspondência enviada ao Ministério do Planejamento e Secretarias de Planejamento e Gestão dos Estados, cujo inteiro teor se acha reproduzida no Anexo B.

Das 27 (vinte e sete) mensagens enviadas, – que serviram também de teste para o acesso via Internet – decorridos três semanas, recebeu-se o retorno de 11 (onze), o que significa uma acolhida de aproximadamente 40% dos órgãos consultados, o que se considera um percentual considerável, dada a oficiosidade e singeleza do instrumento de consulta.

Nos itens seguintes serão mencionadas algumas iniciativas que estão sendo adotadas, assinalando-se àquelas enviadas recentemente, bem como acrescentando-se com dados obtidos de outras fontes. Vale ressaltar que a grande maioria das respostas vieram assinadas por agentes com investidora política, o que dificulta em grande parte o conhecimento de iniciativas institucionais de exercícios anteriores.

### 3.1.1 Em nível Federal

Em 1998, o Brasil vivia os efeitos de um momento em que, de certa forma, recém estavam se quebrando alguns paradigmas. No plano econômico, vivia-se ainda a euforia do surgimento de uma moeda forte, a manutenção de índices inflacionários baixos etc. Neste cenário foi aprovada a EC 19, trazendo em seu bojo a reforma administrativa capaz de criar condições para que o Brasil pudesse enfrentar o último movimento de globalização que a segunda metade do Século XX viu eclodir.

Cabe referir a título de ilustração que *globalização* não é um fenômeno recente. Nessa linha de idéias, Arion Sayão Romita apud Chiarelli apresenta as seguintes considerações:

A primeira globalização foi a do Império Romano, que findou a feudalização política e comercial. A segunda globalização coincide com as grandes descobertas dos séculos XIV e XV, que propiciaram grande surto do comércio internacional, freqüentemente interrompido pelas guerras religiosas e pelas lutas dinásticas das monarquias européias. A terceira globalização aparece no século XIX, após as guerras napoleônicas e determina a supremacia do liberalismo sobre o mercantilismo, quando coincidentemente começa a prosperar a democracia política. A quarta globalização, na qual nos encontramos atualmente, surge depois da Segunda Guerra Mundial, mas só atinge o apogeu com o colapso do regime socialista, ocorrido em 1989/1991.<sup>125</sup>

O ritmo alucinante do movimento de globalização, afetando principalmente a economia, acelera a mudança de paradigmas. Desta forma, após a entrada em vigor das normas implementadas pela EC 19/98, verificou-se de início uma avalanche de comentários acerca da possibilidade de demissão do servidor público nos casos de ineficiência, assim

---

<sup>125</sup> ROMITA, Arion Sayão apud CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes. *A Encruzilhada da Integração*. São Paulo, LTr, 2004, p. 75 e 76.

valorizando-se o princípio da eficiência e por conseqüência exigindo-se muito mais do servidor, em termos de produtividade e qualidade na prestação do serviço, com vistas a melhorar a imagem do Brasil perante o cenário mundial, uma vez que o ponto de partida para tal poderia ser, em tese, a chamada realização da “lição de casa”, ou seja, cortar gastos, diminuir o tamanho do Estado, a fim de reduzir-se o déficit público, possibilitando condições para a concretização de grandes investimentos nacionais, combinado com a atração de grandes investidores para o país, desde é claro que o “risco Brasil” fosse diminuindo.

Atualmente é possível constatar que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Gestão, encarrega-se pela elaboração e aplicação de medidas concernentes às idéias trazidas pela EC 19/98. Numa rápida pesquisa junto ao site deste órgão na Internet constata-se que como uma das medidas, a criação do governo eletrônico no ano de 2000<sup>126</sup>, cujas linhas básicas eram criar condições de proporcionar universalização dos serviços, colocar o governo ao alcance de todos e garantir uma infra-estrutura avançada. Verifica-se que tal proposta vingou, proporcionando hoje em dia, algumas opções, dentre as quais o projeto “computadores para inclusão” e o “portal de compras de Tecnologia da Informação e Comunicação”. Destaca-se ainda a continuidade do Programa de Qualidade, hoje direcionado para o serviço público, o qual será mais bem detalhado no item referente à eficiência nos processos em busca da melhoria contínua.

### **3.1.2 No âmbito dos Estados-membros**

Paulatinamente, os Estados da Federação passaram a incorporar a idéia de eficiência na Administração pública, inicialmente com a positivação deste princípio em suas Constituições Estaduais através de alguns, bem como por medidas drásticas do controle dos gastos públicos como fizeram outros.

Destaca-se alguns aspectos previstos na reforma administrativa e que estão relacionados diretamente com os servidores públicos, quais sejam a criação de escolas de governo para formação e aperfeiçoamento de servidores e a avaliação de desempenho.

No quesito avaliação de desempenho, sem dúvida alguma o Estado-membro que se encontra no estágio mais avançado é Minas Gerais. Menciona-se como exemplo a avaliação de desempenho durante o estágio probatório para os novos servidores públicos, em especial para os novos Auditores Fiscais e Gestores Fazendários, que ingressaram na SEF neste ano.

---

<sup>126</sup> Informações encontradas junto ao endereço eletrônico <https://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>. Acesso em 09 Agosto 2007.

Apresentam-se, como forma de ilustração, os onze critérios que foram definidos para aferir o desempenho dos servidores: “I. qualidade do trabalho; II. produtividade no trabalho; III. iniciativa; IV. presteza; V. aproveitamento em programa de capacitação(\*); VI. assiduidade; VII. pontualidade; VIII. administração do tempo e tempestividade; IX. uso adequado dos equipamentos e instalações de serviço; X. aproveitamento dos recursos e racionalização de processos; XI. capacidade de trabalho em equipe”. Após a avaliação, o servidor será considerado apto quando obtiver simultaneamente: “- mínimo de sessenta por cento de aproveitamento no somatório dos pontos obtidos em todas as etapas de avaliação; - mínimo de trinta por cento de aproveitamento no somatório dos pontos obtidos no mesmo critério em todas as etapas de avaliação”.<sup>127</sup>

Especificamente no Estado do Rio Grande do Sul, destacam-se algumas iniciativas implementadas a partir do ano de 1998, que se entende como medidas adotadas visando atingir a melhoria da prestação do serviço público. Começa-se pela criação da central de serviços ao cidadão denominado “Tudo fácil”, o qual “foi inaugurado em 1º de junho de 1998, com a finalidade de concentrar, em um único espaço físico, os serviços públicos mais demandados pelo cidadão, [...] cujo objetivo principal é a melhoria da qualidade da prestação do serviço público, caracterizada em atendimento personalizado, rápido e resolutivo, reduzindo tempo e esforços dos usuários”.<sup>128</sup> Atualmente este serviço também está disponibilizado eletronicamente.<sup>129</sup>

Outros aspectos merecem ser destacados neste Estado. No âmbito do Poder Executivo, não obstante a atual intenção de criação de uma escola de governo, que é público e notório, uma vez que fez parte do projeto vencedor do último pleito no ano de 2006, já existe junto na Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos<sup>130</sup>, programa desta natureza, que oferece cursos destinados à capacitação e qualificação de estagiários, servidores e colaboradores do Estado, inclusive já tendo proporcionado, através de convênios com Instituições de Ensino Superior, alguns cursos de pós-graduação, sendo esta talvez a melhor alternativa como ponto de partida para a implantação de tal projeto.

---

<sup>127</sup> Disponível em [http://www.fazenda.mg.gov.br/servidores/avaliacao\\_desempenho/estagio\\_probatorio/estagio/](http://www.fazenda.mg.gov.br/servidores/avaliacao_desempenho/estagio_probatorio/estagio/). Acesso em 30 Julho 2007.

<sup>128</sup> Informações encontradas no site <http://www.tudofacil.rs.gov.br/>. Acesso em 09 Agosto 2007.

<sup>129</sup> Acesso através do site <http://www.tudofacil.rs.gov.br/>.

<sup>130</sup> Tal fundação foi criada pela Lei 6464/72, para desenvolver atividades voltadas ao estímulo e aperfeiçoamento dos servidores estaduais, conforme consta no endereço eletrônico: <http://www.fdrh.rs.gov.br/#>. Acesso em 09 Agosto 2007.

Já na seara do Poder Legislativo, encontra-se disponibilizado na página<sup>131</sup> da Assembléia gaúcha na *internet* o ícone “transparência” , com as opções “Plenário e Comissões, Gestão Orçamentária e Financeira, Gabinetes Parlamentares e Fale com Seu Deputado”, onde qualquer pessoa pode obter informações as mais variadas, desde o número de diárias que cada Parlamentar utiliza, votações, presença em plenário, como a possibilidade de acesso direto com todos os Deputados.

Finalmente, no âmbito do Poder Judiciário, mesmo antes da EC 19/98 a Justiça Estadual já era tida como das mais avançadas e conceituadas do país, não somente por suas decisões, sempre em consonância com os avanços da sociedade, mas principalmente por iniciativas pioneiras, como a implantação dos então juizados das pequenas causas na esfera cível (antes da edição da lei 9.099/95), que serviu de modelo para outras Unidades da Federação. Atualmente destaca-se, além do andamento adequado das demandas, mesmo com carência de recursos, o sistema de informações processuais através da Internet, que confere maior celeridade no andamento dos feitos, uma vez que o conhecimento dos despachos e decisões ocorre tão logo da atualização do processo junto à rede, possibilitando assim a imediata manifestação por parte dos procuradores, bem como a permanente busca de melhoria da prestação dos serviços, através de pesquisas de satisfação que o Tribunal de Justiça efetua periodicamente.

Não se pode esquecer dos órgãos, cujas funções são essenciais à administração da justiça, como o Ministério Público e Defensoria Pública, por exemplo, que ganharam melhor aparelhamento, tanto em termos de pessoal como principalmente no que se refere às suas instalações, deixando de depender exclusivamente da estrutura do Poder Judiciário neste quesito, possibilitando assim melhores condições de atendimento à população.

Das respostas efetivas recebidas, destacam-se duas, as quais mencionaram concretamente algumas medidas que estão sendo implementadas. A primeira se refere ao Estado do Paraná, onde o titular da pasta da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral informa, que no tocante aos indicadores, os mesmos estão sendo implantados para mensurar qualitativamente as ações de governo (e não serviços públicos), fazendo parte do Plano plurianual até 2008-2011, em vias de ser encaminhado à Assembléia Legislativa. Já a segunda, oriunda do Estado Piauí, dá conta que a Escola de Governo foi criada em Julho de 2003, sendo uma diretoria, com vínculo hierárquico à Secretaria de Administração daquele Estado, tendo como missão, promover o fortalecimento da gestão,

---

<sup>131</sup> Acesso através do site <http://www.al.rs.gov.br>

qualificação e valorização do serviço público, através de uma educação continuada de excelência, direcionada às demandas do Estado. A EGEPI oferece cursos nas mais diversas áreas da administração pública, além de atividades motivacionais. Até o ano de 2006 foram capacitados 22 mil servidores e a meta atual é atingir até 2010 os 60.000.

As demais respostas pouco esclareceram sobre os itens consultados, apenas demonstraram atenção e prometeram responder oportunamente e/ou encaminhar para o órgão responsável pela implementação das aludidas metas. Valeu como teste a um dos indicadores, que ao final deste trabalho estará incluído na planilha de avaliação sugerida: “ACESSO A INTERNET: Abre possibilidade para perguntas e apresenta respostas?”

### 3.2 Generalidades sobre Indicadores

Indicadores, segundo Takashina e Flores, “são formas de representação quantificáveis das características de produtos e processos”.<sup>132</sup>

Trata-se também de um instrumento de medição usado para avaliar ou demonstrar variações numa determinada realidade, uma vez que fornecem evidências concretas do andamento das atividades, do alcance dos resultados e da realização dos objetivos de um projeto, empresa, organização, etc.

Especificamente sobre a possibilidade de mensurar o nível de eficiência de uma organização, Koontz & O’donnell asseveram o seguinte: “Um administrador pode medir a eficiência pelo lucro, enquanto outros podem medi-la em termos de sobrevivência, *status* comercial, serviço público ou expansão dos negócios [...]”.<sup>133</sup>

O objetivo geral deste trabalho é justamente identificar indicadores disponíveis que possam mensurar o grau de eficiência dos órgãos da Administração pública e, por esta razão, está diretamente ligado à idéia de medição em termos do serviço público prestado.

No que se refere aos tipos básicos de indicadores menciona-se dois: os quantitativos e os qualitativos.

Quantitativos: são aqueles capazes de expressar variações quantificáveis, utilizando, para isso, unidades de medida tais como: numero de pessoas, percentuais, volume de recursos etc.

Qualitativos: são aqueles que expressam variáveis ou dimensões que não podem ser expressas apenas com números, como participação, valores e atitudes, articulação, liderança,

---

<sup>132</sup> TAKASHINA, Newton Tadachi; FLORES, Mario César Xavier. *Indicadores da Qualidade e do Desempenho*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997, p. 19.

<sup>133</sup> KOONTZ, Harol; O’DONNEL, Cyril. Op. cit., p. 254.

auto-estima etc. A qualidade dos indicadores utilizados para avaliar o progresso de um projeto é de fundamental importância para o seu adequado gerenciamento.

Considerando que eficácia está diretamente relacionada com *o que é feito*, com o *resultado*, portanto intimamente ligada à qualidade, enquanto que a eficiência *stricto sensu* diz respeito *ao como é feito*, ligando-se assim à produtividade, este trabalho, como já referido anteriormente, pretende encontrar indicadores para avaliar a eficiência *lato sensu*, abrangendo também a eficácia, para tanto os indicadores serão do tipo quantitativo e qualitativo.

### 3.3 Eficiência nos processos em busca da melhoria contínua

A qualidade total é uma filosofia de gestão que teve o seu auge no Japão, embora tenha se baseado em tecnologia desenvolvida por engenheiros americanos que foram para o Japão, após a Segunda Guerra Mundial. A qualidade, no entanto, se desenvolveu, ao longo do tempo, enfocando esforços em aspectos que ficaram característicos de cada era da qualidade.

Há várias definições para a qualidade. Embora essas definições tenham variações em amplitudes e profundidade, giram em torno dos conceitos de conformidade, adequação ao uso e satisfação do cliente. Para Campos<sup>134</sup>, “um produto ou serviço com qualidade é aquele que atende perfeitamente, de forma confiável, de forma acessível, de forma segura e no tempo certo às necessidades dos clientes”.

Assim, qualidade total “é o controle exercido por todas as pessoas para a satisfação das necessidades de todos as pessoas”. São as pessoas da organização que controlam os processos, os padrões e o gerenciamento, para obter a satisfação das necessidades do indivíduo, do grupo e da organização. A gestão da qualidade total é focada no cliente, utilizando a melhoria contínua como um dos princípios para obter vantagem competitiva.

Somente para ilustrar, menciona-se neste trabalho algumas ferramentas da qualidade total. Segundo Werkema<sup>135</sup>,

“as ferramentas são reunidas em três grupos: o primeiro grupo é das sete ferramentas da qualidade, a estratificação, a folha de verificação, o gráfico de Pareto, o diagrama de causa e efeito, o histograma, as medidas de localização e de variabilidade, o diagrama de dispersão e o gráfico de controle. O segundo é das sete ferramentas do planejamento, os diagramas de afinidades, de relações, de árvore, de matriz, de priorização, de processo decisório e o diagrama de setas. O terceiro grupo é das ferramentas

---

<sup>134</sup> CAMPOS, V. F. *TQC: controle da qualidade total (no estilo japonês)*. Belo Horizonte: Fundação Cristiano Ottoni, 1992, p.2.

<sup>135</sup> WERKEMA, Maria C. C. *As ferramentas da qualidade no gerenciamento de processos*. Série ferramentas da qualidade. Belo Horizonte: Fundação Cristiano Ottoni, v.1., 1995.

estatísticas, os índices de capacidade de processos, a repetibilidade e a reprodutividade, a amostragem, o intervalo de confiança, o teste de hipótese e a análise de variância, a análise de regressão, a otimização de processos, a análise multivariada, a inspeção por amostragem e a confiabilidade.

Portanto, as ferramentas da qualidade são dispositivos, procedimentos gráficos, numéricos ou analíticos, formulações práticas, esquemas de funcionamento, mecanismos de operação usados para implementar o gerenciamento pela qualidade total.

No que refere à melhoria contínua, pode-se dizer que são pequenas melhorias feitas em produtos ou processos, objetivando a inovação. A qualidade total está voltada para a melhoria dos processos e para a prevenção de erros. Na qualidade total, o impulso, tanto para a melhoria operacional quanto para a organizacional, tem sido uma constante.

No Brasil, as metodologias de gestão da qualidade ganharam espaço no início da década de 90, com o lançamento do Programa Nacional de Qualidade e Produtividade<sup>136</sup>. Na esfera federal, a gestão da qualidade era mencionada como instrumento de modernização do Estado no plano de reforma do Ministério da Administração e Reforma do Estado. “A qualidade total e a produtividade assumiram em anos recentes uma importância muito grande entre as técnicas administrativas. Este plano reconhece essa importância, mas entende que estas técnicas são um grande avanço se lograrem, no nível operacional, uma qualidade maior dos serviços, dentro da filosofia do erro zero, e uma maior cooperação entre funcionários e administradores.”<sup>137</sup> Consta ainda que “no nível mais geral, a estratégia da administração pública gerencial é a fundamental, devendo subordinar-se a ela o programa da qualidade e da produtividade, que, no setor público, é preferível chamar de programa da qualidade e da participação.”<sup>138</sup>

Atualmente, o programa denomina-se Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) e está sendo gerido através da Secretaria de Gestão, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mantendo-se no entanto o foco na “transformação das organizações públicas, procurando torná-las cada vez mais preocupadas com o cidadão e não, apenas, com os seus processos burocráticos internos”.<sup>139</sup> Para ilustrar, se reproduz quadro que demonstra as três fases que caracterizaram o programa.

---

<sup>136</sup> Programa criado pelo governo federal em 1990, que foi levado a efeito pelo INMETRO.

<sup>137</sup> Excertos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento formulado pela Câmara da Reforma do Estado em novembro de 1995, que antecedeu a elaboração da Emenda Constitucional n. 19/98. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>

<sup>138</sup> Idem, ibidem.

<sup>139</sup> Conforme consta na apresentação do Programa, disponível em [http://www.pqsp.planejamento.gov.br/sobre\\_pqsp.aspx?url=apresentacao.htm](http://www.pqsp.planejamento.gov.br/sobre_pqsp.aspx?url=apresentacao.htm). Acesso em 09 Agosto 2007.

1. Sensibilização e Capacitação Foco Interno Técnicas e Ferramentas 1991 ->...	2. Avaliação e premiação Foco Interno e Externo Gestão e Resultados 1996 -> ...	3. Qualidade dos serviços Foco Externo Satisfação do Cidadão 1999 -> ...
Sub programa da Administração pública	Programa da Qualidade e Participação na Administração pública - QPAP	Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP
		

Quadro 03 - Fases do Programa de Qualidade Brasileiro  
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>140</sup>

Em meados da década de 90, aqui no Estado do Rio Grande do Sul, houve um grande engajamento de órgãos públicos, especialmente àqueles vinculados diretamente ao Poder Executivo, na busca pelo conhecimento da “Qualidade Total”. Este autor, na época servidor público estadual, vivenciou tal movimento inclusive participando de curso específico e alguns treinamentos complementares. Houve grande interesse inicial e a continuidade na implantação deste programa logrou mais ou menos êxito de acordo com o nível de comprometimento por parte dos Escalões Superiores e Subalternos.

Para que ocorra o envolvimento dos empregados com relação à melhoria contínua dos processos e produtos é necessário um programa de recursos humanos consolidado, no qual chefes ou gerentes reconheçam o indivíduo como um agente ativo na operação da organização e não mais como mero servidor do sistema. Nesse sentido, líderes e liderados trabalharão conjuntamente para a melhoria dos processos e produtos.

Como forma de aplicação e mensuração do programa, em nível federal foi editado o Decreto 3.507, de 13 de junho de 2000, o qual “dispõe sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e pelas entidades da Administração pública Federal direta, indireta e fundacional, e dá outras providências”, o qual pela importância que representa para este trabalho será reproduzido a seguir:

Art. 1º Ficam definidas as diretrizes normativas para o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado pelos órgãos e pelas entidades da Administração pública Federal direta, indireta e fundacional que atendem diretamente aos cidadãos.

Art. 2º Os padrões de qualidade do atendimento a que se refere o artigo anterior deverão ser:

<sup>140</sup> Idem.

I - observados na prestação de todo e qualquer serviço aos cidadãos-usuários;

II - avaliados e revistos periodicamente;

III - mensuráveis;

IV - de fácil compreensão; e

V - divulgados ao público.

Art. 3º Os órgãos e as entidades públicas federais deverão estabelecer padrões de qualidade sobre:

I - a atenção, o respeito e a cortesia no tratamento a ser dispensado aos usuários;

II - as prioridades a serem consideradas no atendimento;

III - o tempo de espera para o atendimento;

IV - os prazos para o cumprimento dos serviços;

V - os mecanismos de comunicação com os usuários;

VI - os procedimentos para atender a reclamações;

VII - as formas de identificação dos servidores;

VIII - o sistema de sinalização visual; e

IX - as condições de limpeza e conforto de suas dependências.

Art. 4º Fica instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos, a ser implantado sob a coordenação da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 1º Os critérios, as metodologias e os procedimentos a serem utilizados no Sistema serão estabelecidos pela Secretaria de Gestão, no prazo de um ano, a contar da data de publicação deste Decreto.

§ 2º Os órgãos e as entidades públicas federais deverão aferir o grau de satisfação dos seus usuários com o atendimento recebido, pelo menos anualmente.

§ 3º As metodologias a serem utilizadas para avaliar a satisfação dos usuários deverão ser homologadas por um comitê de certificação, a ser constituído no âmbito do Sistema.

Art. 5º Os órgãos e as entidades públicas federais deverão divulgar, pelo menos uma vez por ano, os resultados da avaliação de seu desempenho, em relação aos padrões de qualidade do atendimento fixados.

Art. 6º Os órgãos e as entidades públicas federais deverão implementar os padrões de qualidade do atendimento, de acordo com as diretrizes estabelecidas neste Decreto, no prazo de um ano, a contar da data de sua publicação, bem como divulgar amplamente esses padrões de qualidade junto aos cidadãos-usuários.

Art. 7º À Secretaria de Gestão compete fornecer as orientações para o cumprimento das diretrizes estabelecidas neste Decreto e realizar o controle de seu atendimento.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Mas afinal no que consiste uma política de qualidade? Talvez o primeiro objetivo seja: *Eliminar defeitos/problemas = defeito zero*. Com isso, aumenta a satisfação do cliente, aumenta a produtividade, reduz custos e agiliza as decisões. A implantação de um projeto de Melhoria Contínua, com a aplicação das diversas técnicas da qualidade que sejam adequadas ao órgão público, mudará a resolutividade dos problemas, fará com que eles não fiquem se repetindo, e mudará a maneira com que são encarados, gerando efetividade e resultados.

Com o órgão atuando em melhoria contínua, tempo e energia, antes desperdiçados, começam a ser aplicados no que de fato interessa: aumento da competitividade.

Um Programa de melhoria contínua deve envolver e comprometer toda a estrutura do órgão. Ele é em grande parte comportamental. Dessa forma exige que todos sejam comunicados, orientados e envolvidos, de acordo com sua função.

Mesmo sem adentrar-se profundamente nas questões teóricas e até mesmo práticas dos programas de melhoria contínua, é possível perceber que se bem implementado, gerando o comprometimento de todos os servidores públicos de um determinado órgão, os resultados positivos aparecem rapidamente e assim, a eficiência, sob o ponto de vista da prestação do melhor serviço possível, será uma realidade, bastando que seja mantido o nível de motivação comportamental de todos os envolvidos, pois uma mudança desse nível não acontece somente por decreto. Exige-se, assim como no futebol, o “vestir a camiseta”, a fim de defender o órgão em que esteja lotado como se fosse um time. Entender que a sua instituição equivale a uma empresa, em que produto está para serviço assim como lucro está para a satisfação do cliente.

### 3.4 Indicadores de eficiência encontrados

Desde o início da pesquisa para a elaboração deste trabalho, a maior dificuldade foi a localização de referências sobre indicadores que possibilitassem uma mensuração do nível de eficiência de um determinado órgão público. Entende-se que a razão principal seja pelo pouco tempo de inserção do princípio da eficiência no art. 37 da CF/88.

No entanto, algumas instituições públicas, em especial da esfera federal, têm apresentado considerável contribuição nesse sentido. Começa-se pelo conteúdo apresentado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o qual está disponibilizado no seu sítio na Internet.<sup>141</sup> Chama a atenção já na apresentação de seu *portfolio*, onde consta uma citação de J. Juran<sup>142</sup> "Quem não mede, não gerencia. Quem não gerencia, não melhora".

O TCU, na intenção de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública e conseqüente melhoria da prestação dos serviços públicos, elaborou o referido *portfolio* com

---

<sup>141</sup> [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

<sup>142</sup> Um dos ícones e precursores da Qualidade Total. Apresentou Quantificação dos Custos da Qualidade em 1951, em seu livro *Quality control handbook*. Ele abordava a questão dos custos da não-qualidade, enfatizando o quanto a organização perdia em função de defeitos na produção, representada pelo sobretrabalho e retrabalho, e na insatisfação dos clientes com os produtos de baixa qualidade. Juran considerava que os custos evitáveis eram o mapa da mina das empresas, pois poderiam impedir prejuízos financeiros e melhorar a competitividade da empresa no mercado. In Garvin D.A. *Gerenciando a qualidade: a visão estratégica e competitiva*. São Paulo: Qualitymark, 1992.

indicadores adotados por instituições públicas, no Brasil e no exterior, para mensuração de desempenho, com o objetivo de cooperar na divulgação de exemplos de indicadores que estão sendo utilizados.

O material, organizado em ordem alfabética por indicador, pode ser consultado da seguinte forma: por fonte: (a) consulta agrupada por organização que criou o indicador; (b) por perspectiva: consulta agrupada por perspectiva de classificação dos indicadores (cidadãos/sociedade/clientes/imagem, infra-estrutura, orçamento e finanças, pessoas, planejamento e gestão, processos finalísticos, suprimentos e tecnologia da informação); (c) portfólio completo: exhibe a lista completa dos indicadores.

Na opção de consulta por fonte, encontra-se os indicadores específicos para determinados órgãos público. Como exemplo cita-se o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, onde aparecem os indicadores específicos dispostos da seguinte forma:

Num	Indicador	Descrição	Perspectiva	Órgão vinculador
1	Índice de julgamento de processos de tomada de contas	Mede a relação entre a quantidade de processos de tomada de contas julgados no mês e o total sem julgamento no mês anterior.	Processos Finalísticos	TCE-RS
2	Índice de pareceres emitidos em processos de prestação de contas	Mede a relação entre a quantidade de processos de prestação de contas com emissão de parecer no mês e o total sem apreciação no mês anterior.	Processos Finalísticos	TCE-RS
3	Índice de satisfação do cliente	Mede a satisfação do cliente com a atuação do Tribunal de Contas Estadual.	Cidadãos\Sociedade\Imagem	TCE-RS

Quadro 04 – Indicadores para o TCE-RS

Fonte: TCU

Sem dúvida alguma se trata de uma excelente contribuição do TCU, pois sistematizou de maneira técnica, àqueles indicadores específicos que já estão sendo utilizados por determinados órgãos públicos brasileiros e outros oriundos de experiências estrangeiras.

No âmbito estadual, alguns Estados já estão realizando a avaliação de desempenho, sendo que no caso de Minas Gerais tal avaliação é dividida em duas categorias: a Avaliação de Desempenho Individual que teve início em todos os órgãos e entidades da Administração pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual em 01/07/04. É um processo que visa à observação e análise contínua do desempenho do servidor, tendo em vista as responsabilidades, atividades e tarefas a ele atribuídas. Tem por finalidade apurar a aptidão e capacidade do servidor para o desempenho das atribuições do cargo por ele ocupado. A unidade setorial de RH de cada órgão e entidade notificará o servidor do resultado obtido na avaliação, enquanto que a Avaliação Especial de Desempenho é um processo que visa à observação e análise contínua do desempenho do servidor, tendo em vista as responsabilidades, atividades e tarefas a ele atribuídas, para fins de aquisição de estabilidade.

Tem por finalidade apurar a aptidão e capacidade do servidor para o desempenho das atribuições do cargo por ele ocupado. A Avaliação Especial de Desempenho é aplicada a todos os servidores em período de estágio probatório da Administração pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual, inclusive os servidores em estágio probatório que estiverem exercendo cargo de provimento em comissão ou função gratificada nos Órgãos e Entidades da Administração pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual.<sup>143</sup>

No Rio Grande do Sul, alguns órgãos públicos realizam pesquisas periódicas para verificar o grau de satisfação dos usuários com relação aos serviços prestados. Em especial menciona-se a pesquisa realizada pela PROCERGS,<sup>144</sup> que anualmente verifica o grau de satisfação dos usuários de seus serviços, constituídos pela maioria dos demais órgãos da administração direta do Estado, onde a amostra é bastante significativa, pois é realizada de forma *on line* com os servidores que possuem cadastrado e e-mail corporativo. Para exemplificar a forma de consulta realizada, reproduz-se parcialmente a planilha utilizada na última consulta.

---

<sup>143</sup> Encontrado no site oficial do governo do Estado de Minas Gerais, no endereço <http://www.mg.gov.br>.

<sup>144</sup> Órgão encarregado pelo processamento dos dados da administração pública no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

<b>A) QUANTO AO USO DOS SISTEMAS DA PROCERGS</b>	Muito Satisfeito	—	Muito Insatisfeito	Sem Opinião							
Adequação dos Sistemas da PROCERGS por você utilizados às suas necessidades	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>
Facilidade de utilização dos Sistemas da PROCERGS	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>
Facilidade de acesso aos serviços de assessoria da PROCERGS no uso de Sistemas	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>
Competência da assessoria técnica da PROCERGS na solução de problemas no uso de sistemas	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>
Tempo gasto pela PROCERGS para implementar modificações nos sistemas	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>
Com base nos 5 tópicos anteriores, avalie seu grau de satisfação geral com o uso de Sistemas da PROCERGS	<input type="checkbox"/>	5	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>
Comentários/Sugestões											
O espaço ao lado é destinado para eventuais comentários e/ ou sugestões em relação ao Uso de Sistemas da PROCERGS.											

Quadro 05 – Reprodução parcial de Planilha utilizada para verificação do grau de satisfação  
 Fonte: PROCERGS<sup>145</sup>

<sup>145</sup> Extraída de planilha recebida da Procergs em razão do uso de e-mail corporativo denominado “direto”

## **4 AFERIÇÃO DO GRAU DE EFICIÊNCIA**

### **4.1 Sistematização dos indicadores encontrados**

Considerando que o propósito principal deste trabalho é encontrar indicadores possíveis para uma mensuração do nível de eficiência de um determinado órgão público, levar-se-á em conta o entendimento *lato sensu* de eficiência, ou seja, tanto sob o aspecto da aplicação otimizada dos recursos disponíveis como também sob a ótica do oferecimento ao cidadão de serviços com maior qualidade.

Sendo assim, os indicadores encontrados e/ou sugeridos serão divididos em dois campos distintos: um rol que se destina a avaliar o desempenho do administrador sob o ponto de vista da aplicação dos recursos disponíveis, direcionado para as verificações *interna corporis*, através de procedimentos do tipo auditoria, realizados por órgão apropriado ou até mesmo pelo escalão superior, observados o poder hierárquico e o vínculo funcional; outro grupo destinado à apreciação do nível de eficiência, mensurado pela avaliação do destinatário dos serviços públicos, ou seja, toda a sociedade.

#### **4.1.1 Indicadores para avaliação da gestão**

Atualmente já existem normas, tanto no texto constitucional como na legislação infraconstitucional, que se colocam como recomendações, orientações e a grande maioria com

caráter de império, visando oferecer ao administrador público a linha de procedimento a seguir por ocasião da aplicação dos recursos públicos.

A Constituição Federal, explícita ou implicitamente, refere à exigência de eficiência como uma obrigação constitucional da administração pública em diversas normas. No art. 74, II, por exemplo, desde 1988, consta na lei maior que "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". Quando constatada alguma irregularidade nos aspectos controlados, devem os responsáveis comunicá-la imediatamente ao Tribunal de Contas da União, "sob pena de responsabilidade solidária" (art. 74, § 1º). Pressupõe-se implícita a obrigação constitucional geral de assegurar a eficiência na gestão pública, a autorização constitucional dada ao Tribunal de Contas para avaliar a "legitimidade e economicidade" da atuação administrativa em geral, ao lado do controle de "legalidade", na cabeça do art. 70 da Constituição Federal. Ressalta-se que os Tribunais de Contas estão constitucionalmente autorizados a realizar "auditorias operacionais", distintas das auditorias contábil, financeira e patrimonial, pelo art. 71, inciso VII, da Constituição, perante os órgãos e entidades da administração pública.

Já de forma explícita, o texto original da Constituição de 1988, no § 7º do art. 144, dispõe que "a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a *eficiência* de suas atividades".

Assim, pode-se extrair ao menos três indicadores, quais sejam: *gestão orçamentária*, *gestão financeira* e *gestão patrimonial*, os quais poderiam ser avaliados através de auditorias, tanto pelo escalão imediatamente superior como àquelas realizadas pelos respectivos Tribunais de Contas.

A Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração pública, traduziu-se no diploma legal infraconstitucional de fundamental importância, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Acrescente-se ainda que subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais

entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dada a abrangência desta lei, cabe destacar alguns aspectos nela previstos, como quando trata sobre a licitação, por exemplo, em seu art. 3º, onde menciona que “destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”. Note-se que ainda não mencionava a eficiência porque anterior a EC 19/98, no entanto deixa em aberto tal possibilidade na subjetividade do art. 3º, *in fine* A Lei das Licitações, como é conhecida, traz a previsão das sanções a que estão sujeitos os agentes administrativos que praticarem atos em desacordo com os preceitos da mesma ou visando a frustrar os objetivos da licitação. Sujeitam-se às sanções previstas na Lei 8.666/93 e nos regulamentos próprios, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal que seu ato ensejar, conforme dispõe o art. 82.

Assim, entende-se que um indicador genérico sobre a Lei 8.666/93 poderia ser: *observância do processo licitatório*, cujo nível máximo de eficiência seria atingido se não houver nenhuma ofensa à Lei 8.666/93, decrescendo o conceito conforme a incidência de alguma irregularidade, mesmo que sanável, durante o período abrangido pela avaliação.

Mas não basta simplesmente a observância do processo licitatório para que as compras ou a contratação de serviços sejam consideradas eficientes, \_ mesmo que tenha sido feita a melhor escolha dentre as modalidades licitatórias, como o tão festejado pregão eletrônico, gerando economia para os cofres públicos etc, \_ outros indicadores devem ser agregados, pois mesmo que o administrador observe na íntegra a lei de licitações, o objeto da aquisição poderá mostrar-se inadequado e ocasionar prejuízos à administração. Veja-se por exemplo, a hipotética aquisição de uma frota de veículos, em que o menor preço recaiu sobre uma montadora estrangeira e com poucos pontos de assistência técnica no Brasil. Certamente com o uso tais veículos tornar-se-ão inservíveis por falta de manutenção. Outro exemplo poderia ser a aquisição de remédios em grande quantidade, mas com prazo de validade exíguo. Mais uma vez observou-se o menor preço oferecido, no entanto em pouco tempo haveria necessidade de nova aquisição em razão do produto perder sua eficácia pelo vencimento do seu prazo de validade. Assim, um indicador para avaliar tal situação poderia ser a adequação do bem ou serviço às necessidades da administração.

Outro indicador que merece ser colocado, diz respeito à *observância da dotação orçamentária* para o período, seja ele mensal, trimestral, semestral ou anual. Será eficiente no grau máximo o órgão que conseguir cumprir suas metas projetadas no período anterior, utilizando os recursos previamente destinados para aquele fim, ressalvados é claro os casos fortuitos, de força maior e outros eventos imprevisíveis como àqueles que ocasionam a decretação da situação de emergência e estado de calamidade, decorrentes de intempéries.

O Tribunal de Contas da União ao listar um considerável rol de indicadores para alguns órgãos públicos<sup>146</sup>, \_ os quais entende-se que possuem caráter mais específico para os respectivos órgãos, \_ também mencionou alguns indicadores sem destinação específica, classificando-os na categoria “outros”, dos quais retira-se aqueles que possam mensurar o nível de eficiência da gestão, tais como o *índice de inovação em gestão*, mensurado pelo número de prêmios e reconhecimentos recebidos de entidades nacionais e estrangeiras. Aproveitando as indicações do TCU, cabe mencionar um indicador, o qual se relaciona com os *projetos de ação social*, — área que está sempre receptiva a novas ações em razão das enormes carências e diferenças sociais, — onde o nível de eficiência poderá ser medido pelo número e ou impactos de projetos levados a efeito.

Finalmente, aproveitando-se da planilha destinada a mensurar o *grau de eficiência dos serviços prestados*, – que será tratada no próximo item, – o resultado da amostra será considerado como um indicador autônomo da avaliação da gestão.

Assim, neste breve apanhado ter-se-ia os seguintes indicadores:

Nº	Indicador	Descrição	Enfoque
1	<i>Gestão orçamentária</i>	Domínio geral do orçamento previsto para o órgão, considerando emprego de verba, flexibilidades legais, justificativas para eventuais pedidos de suplementação, bem como a correta prestação de contas.	Gestão
2	<i>Gestão financeira</i>	Domínio geral das finanças, considerando o uso adequado dos recursos disponíveis. Recursos financeiros aplicados em consonância com os recursos financeiros captados, bem como a correta prestação de contas.	Gestão
3	<i>Gestão patrimonial</i>	Preservação, manutenção, conservação do patrimônio público, considerando os investimentos necessários e úteis, bem como o uso adequado dos espaços disponíveis.	Gestão
4	<i>Observância do processo licitatório</i>	Observar as disposições da Lei 8.666/93 e os demais atos normativos correlatos.	Aquisições em Geral

<sup>146</sup> Encontrado no site oficial do TCU: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).

5	<i>Adequação do bem ou serviço às necessidades da administração</i>	Adequação do objeto da aquisição, considerando o retorno ou custo-benefício, eficácia, ou ainda eventuais prejuízos à administração.	Aquisições em Geral
6	<i>Observância da dotação orçamentária</i>	Cumprimento das metas projetadas no período anterior, utilizando os recursos previamente destinados para aquele fim, salvo excepcionalidades.	Aquisições em Geral
7	<i>Índice de inovação em gestão</i>	Número de prêmios e reconhecimentos recebidos de entidades nacionais e estrangeiras.	Criatividade Administrativa
8	<i>Projetos de ação social</i>	Número e ou impactos de projetos levados a efeito na área de ação social.	Iniciativas Sociais
9	<i>Grau de eficiência sobre serviços prestados</i>	Indicador oriundo da avaliação periódica, realizada juntos aos usuários.	Serviços prestados

Quadro 06 – Rol de Indicadores selecionados para mensurar o grau de eficiência na gestão  
 Fonte: Adaptado do TCU<sup>147</sup> e sugestões do autor

#### 4.1.2 Indicadores para avaliação dos serviços prestados

Os órgãos que compõe a Administração pública, diferentemente das empresas privadas, não visam o lucro, no entanto o resultado da prestação dos serviços públicos, realizados em prol do interesse público, visa sempre atingir o bem comum. Assim cabe à sociedade, destinatária final dos serviços públicos, receber o melhor tratamento possível, afinal de contas, considerando o caráter retributivo da contribuição tributária, o Estado efetua a sua contrapartida na forma do oferecimento daqueles serviços essenciais.

Desta forma, à guisa de oferecer um instrumento capaz de ser utilizado pela sociedade em geral, visando mensurar o nível de eficiência de um determinado órgão, no que se refere ao oferecimento ao cidadão de serviços com maior qualidade, passa-se ao catálogo dos indicadores encontrados e ou sugeridos.

O ponto de partida será a utilização de indicadores já normatizados pela esfera federal, através do Decreto 3.507, de 13 de junho de 2000, que dispõe sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos. Frisa-se que tal iniciativa oferece ferramentas para mensurar a satisfação do cidadão-cliente no quesito atendimento.

Também serão levado em consideração alguns conceitos oriundos dos programas de melhoria contínua, inseridos no Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP), que

<sup>147</sup> Extraídos do rol de indicadores relacionados pelo TCU e disponíveis em <http://www.tcu.gov.br>.

atualmente está sendo gerido através da Secretaria de Gestão, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, podendo ser acessado via *internet*.<sup>148</sup>

Por fim, serão sugeridos indicadores oriundos de experiências pessoais, fruto da observação e da prática no exercício do *mínus público*<sup>149</sup>.

Para tanto, será criada uma situação hipotética, em que um cidadão recorre a um determinado órgão público a fim de ver atendido uma necessidade. Partir-se-á dos contatos iniciais, culminando com a resolução plena do problema.

Assim inicia-se pela busca da visualização do órgão, ou seja, as formas de como ele pode ser contatado pela sociedade. Começa-se pelo acesso via telefone, onde serão verificados a existência de telefone comum, de emergência ou do tipo DDG (discagem direta gratuita), sendo em seguida observado a identificação do órgão e atendente, o conhecimento do órgão pelo atendente, o tratamento através do atendente e o retorno de questões pendentes. Em tempos de Internet é importante verificar tal forma de acesso. O órgão possui link de acesso facilitados, apresenta Mapa do Site objetivo, possui auto-atendimento, possui Certificação Digital de Documentos, abre possibilidade para perguntas e apresenta respostas, oferece possibilidade de contato?

Após o contato inicial, é chegado o momento de comparecer ao órgão público. Aqui começa o atendimento, onde será verificado na recepção a observância dos aspectos da atenção, educação, respeito no trato com o público, cortesia, conhecimento do órgão pelo recepcionista, encaminhamento para o setor competente, observância dos critérios existentes sobre prioridade de atendimento. Desde o momento da chegada do cidadão no estabelecimento público, será verificado a situação do ambiente, ou seja, como estão as condições de limpeza e higiene, organização, conforto, aparência das instalações e funcionalidade do ambiente.

A seguir virá o encaminhamento do problema, onde será apreciado o tratamento através do atendente, o registro e controle do pedido, informações sobre eventuais dúvidas, dentre outros aspectos.

Na fase da resolução do problema, que muitas vezes ocorre no ambiente do atendimento inicial, dependendo da complexidade da necessidade, verificar-se-á o tempo-

---

<sup>148</sup> Acesso via *internet* ao Ministério do Planejamento, orçamento e gestão: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br).

<sup>149</sup> Este autor ingressou no serviço público em 1982, inicialmente como militar federal, passando posteriormente para a carreira de militar estadual, onde permaneceu até Dezembro de 2006, quando afastou-se, a pedido, do serviço público, visto satisfazer os requisitos para passar para a Reserva Remunerada, quando ocupava o cargo de Major da Polícia Militar.

resposta no prazo legal ou possível, a qualidade da resposta e a execução do serviço propriamente dito.

É claro que alguns serviços são prestados em campo ou até mesmo em situação de urgência ou emergência, onde o cidadão aciona o órgão e aguarda sua resposta, como, por exemplo, os serviços relacionados com o fornecimento de energia, água e telefone, - os quais estão em plena fase de migração para iniciativa privada - bem como os serviços de bombeiros, socorros de urgências, atendimento de chamadas para os órgãos policiais, por exemplo. Mesmo assim é possível avaliar alguns indicadores dentre aqueles que serão apresentados neste trabalho.

Mas e após a prestação do serviço com a conseqüente resolução do problema, acabou a relação do agente público com o usuário? Entende-se que não, pois assim como na iniciativa privada aonde a pós-venda vem assumindo importante momento para sedimentar a relação com cliente, a Administração pública deve incrementar o atendimento ao cidadão realizando o que pode ser chamado de pós-prestação de serviço. Sugere-se neste particular, o oferecimento de um local para o encaminhamento de críticas ou sugestões, bem como a realização de verificação do nível de satisfação após o atendimento.

Destarte, após tais considerações ter-se-ia os seguintes indicadores, os quais, pelo caráter auto-explicativo, bem como pela subjetividade da avaliação, não carecem de descrição pormenorizada.

Nº	Indicador	Enfoque
1	<i>Possui link de acesso facilitado</i>	Acesso via Internet
2	<i>Apresenta Mapa do Site objetivo</i>	Acesso via Internet
3	<i>Auto-atendimento</i>	Acesso via Internet
4	<i>Certificação Digital de Documentos</i>	Acesso via Internet
5	<i>Abre possibilidade para perguntas e apresenta respostas</i>	Acesso via Internet
6	<i>Oferece possibilidade de contato</i>	Acesso via Internet
7	<i>Linha exclusiva para críticas e/ou sugestões</i>	Acesso via Telefone
8	<i>Identificação do órgão e atendente</i>	Acesso via Telefone
9	<i>Conhecimento do órgão pelo atendente</i>	Acesso via Telefone
10	<i>Tratamento através do atendente</i>	Acesso via Telefone
11	<i>Retorno de questões pendentes</i>	Acesso via Telefone
12	<i>Atenção</i>	Recepção
13	<i>Educação</i>	Recepção
14	<i>Respeito no trato com o público</i>	Recepção
15	<i>Cortesia</i>	Recepção
16	<i>Conhecimento do órgão pelo recepcionista</i>	Recepção
17	<i>Encaminhamento para o setor competente</i>	Recepção
18	<i>Observância dos critérios de prioridade existentes</i>	Recepção
19	<i>Critérios de prioridade</i>	Recepção

20	<i>Limpeza e condições de higiene</i>	Ambiente
21	<i>Organização</i>	Ambiente
22	<i>Conforto</i>	Ambiente
23	<i>Aparência das Instalações</i>	Ambiente
24	<i>Funcionalidade do ambiente</i>	Ambiente
25	<i>Tratamento através do atendente</i>	Encaminhamento do Problema
26	<i>Registro e controle do pedido</i>	Encaminhamento do Problema
27	<i>Informações sobre eventuais dúvidas</i>	Encaminhamento do Problema
28	<i>Tempo-resposta no prazo legal ou possível</i>	Resolução do Problema
29	<i>Qualidade da resposta</i>	Resolução do Problema
30	<i>Execução do serviço</i>	Resolução do Problema
31	<i>Local para críticas ou sugestões</i>	Pós-prestação do serviço
32	<i>Verificação do nível de satisfação</i>	Pós-prestação do serviço

Quadro 07 – Rol de Indicadores selecionados para mensurar o grau de eficiência nos serviços prestados  
 Fonte: Adaptado do Dec 3.507/2000<sup>150</sup> e sugestões do autor.

#### 4.2 Aspectos metodológicos sugeridos (mínimos) para a elaboração das planilhas

O instrumento de medição do nível de eficiência ora sugerido será do tipo formulário, onde o entrevistado ou pesquisado analisará o rol de itens da planilha, devendo manifestar sua avaliação, assinalando uma das opções apresentadas.

Quanto às escalas de avaliação, a escolha recaiu sobre a escala de avaliação verbal, “a qual compreende a apresentação das opções de respostas às pessoas, desde o extremo mais favorável até o extremo mais desfavorável, pela identificação e ordenação das categorias através de expressões verbais”.<sup>151</sup>

Assim a escala verbal que poderá ser utilizada é a seguinte:

\_\_\_ Péssimo; \_\_\_ Insuficiente; \_\_\_ Regular; \_\_\_ Bom; \_\_\_ Ótimo \_\_\_ Não observado;

Conforme Mattar, “na construção de escalas verbais, é importante observar cuidados em relação aos seguintes itens: número de categorias, número par ou ímpar de categorias, escalas forçadas *versus* escalas não forçadas, escala balanceada *versus* escala não balanceada e numeração *versus* não numeração das categorias”.<sup>152</sup>

No que se refere ao número de categorias, cujo ideal fica entre três e sete, a opção recaiu em cinco categorias, sendo uma delas o ponto neutro (a opção Regular), acrescidas de uma sexta opção, com caráter de abstenção, constituída da opção “Não observado”. Embora alguns estudiosos sejam contrários a tais opções, em razão de sugerir certa comodidade aos

<sup>150</sup> Decreto 3.507, de 13 de junho de 2000, o qual “dispõe sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e pelas entidades da Administração pública Federal direta, indireta e fundacional, e dá outras providências”.

<sup>151</sup> MATTAR, Fauze Najib. *Pesquisa de Marketing*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2005, p. 222.

<sup>152</sup> MATTAR, op. cit., p. 223.

respondentes (ou por não desejarem se expor ou por terem dúvidas), fica-se com a posição de Mattar, igualmente defendida, “no sentido de que os respondentes nunca devem ser forçados, sob pena de obtermos respostas viesadas”.<sup>153</sup>

Por fim, a escala verbal sugerida poderá ser do tipo balanceada, ou seja, haverá duas opções mais favoráveis, uma neutra e duas mais desfavoráveis, justamente por ainda não se saber *a priori* para que lado tendem as respostas.

Visando-se quantificar as respostas, cada categoria poderá receber um peso (valor numérico), o qual será utilizado para a obtenção da média aritmética, em relação à totalidade de itens (indicadores) avaliados. Então, com exceção da opção “Não sei”, que receberá peso 0 (zero), cujo item em apreço não será levado em consideração para a obtenção da média, as demais categorias receberão um peso, crescente, de 1 (um) a 5 (cinco), os quais corresponderão respectivamente às opções Péssimo, Insuficiente, Regular, Bom e Ótimo, observados intervalos para fins de arredondamento para a classificação do resultado final.

Assim ter-se-ia o seguinte quadro:

<b>Categoria</b>	Péssimo (P)	Insuficiente (I)	Regular (R)	Bom (B)	Ótimo (O)	Não Observado (NO)
<b>Peso</b>	1	2	3	4	5	0
<b>Intervalos</b>	0 a 1,49	1,50 a 2,49	2,50 a 3,49	3,50 a 4,49	4,50 a 5,00	-

Quadro 08 – Escala de avaliação  
Fonte: Adaptado de Mattar.<sup>154</sup>

Para a obtenção do grau final de eficiência, soma-se os pontos obtidos na última coluna, cujo resultado (x) será dividido pelo número de itens observados na avaliação (y), obtendo-se então o resultado final (z), o qual será classificado dentro do intervalo acima mencionado, com vistas à obtenção do grau sintético da avaliação. Tudo isso pode ser representado da seguinte forma:

$$\frac{X \text{ (número total de pontos)}}{Y \text{ (número de itens observados na avaliação)}} = Z \text{ (Resultado Final)}$$

Grau numérico
Grau sintético

O número de itens sugeridos para as respectivas planilhas, poderá e deverá ser alterado, tanto para mais como para menos, apesar das mesmas terem sido idealizadas em observância aos indicadores mínimos comuns a todos os órgãos públicos.

<sup>153</sup> MATTAR, op. cit., p. 223.

<sup>154</sup> MATTAR, op. cit., p. 223

Com o fito de atender aos propósitos deste trabalho, a planilha de avaliação da gestão sugerida contém 09 (nove) itens, conforme formulário do anexo C, enquanto que a planilha de avaliação da eficiência sobre os serviços prestados apresenta-se com 32 (trinta e dois) itens, conforme formulário do anexo D.

Em ambos os casos, haverá a abertura para a inserção espontânea de “críticas” e “sugestões”, as quais não afetarão o resultado objetivo do levantamento efetuado, no entanto obrigatoriamente tais considerações deverão ser analisadas, sob uma ótica isenta e acima de tudo profissional, a fim de que eventuais alterações sejam realizadas, sob pena de invalidar todo o processo de avaliação ora sugerido.

## CONCLUSÃO

Os objetivos deste trabalho, acredita-se, foram atingidos, uma vez que se procurou identificar os indicadores disponíveis que possam mensurar o grau de eficiência dos órgãos da Administração pública, bem como foram catalogados e agregados outros, além de ter sido apresentado instrumentos que possam aferir o grau de eficiência de um determinado órgão da Administração pública, tanto através do escalão superior como por parte do público-alvo beneficiário do serviço público.

Este trabalho não tem a pretensão de esgotar o assunto, o qual se atualiza rapidamente, apesar de não possuir uma bibliografia extensa e variada, a julgar pela dificuldade encontrada na obtenção de indicadores de avaliação para o serviço público. Pode-se afirmar que não existe um modelo padronizado e cada organização, com base nos fundamentos adequados, deve procurar o próprio caminho, no entanto foram catalogados alguns itens que poderão servir de base para qualquer órgão público realizar sua auto-avaliação, bastando acrescentar os indicadores específicos de suas respectivas áreas de abrangência.

Frisa-se que a ciência de estruturar o sistema de medição não se restringe em apenas medir, mas em estabelecer indicadores que possam aferir resultados, bem como monitorar, orientar e induzir o desempenho de um determinado órgão público e, principalmente, apoiar os processos decisórios de modo a reorientar as ações e o conseqüente rumo do mesmo. Nesse contexto, os indicadores funcionam como ferramentas que conduzem ao comportamento desejado e devem dar aos indivíduos o direcionamento que precisam para atingir os objetivos traçados.

Foram exploradas também as implicações do princípio da eficiência nas relações de trabalho, verificando-se que ocorreram várias mudanças, dentre as quais fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo-se a volta de contratação de servidores celetistas; a exigência de processo seletivo público para a admissão de celetistas e a

manutenção do concurso público para a admissão de servidores estatutários; a flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, que passou de dois para três anos o estágio probatório, permitindo-se a demissão, além da motivação por falta grave, também por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros; permissão de contratação de estrangeiros para o serviço público, sempre através de concurso ou processo seletivo público, desde que lei específica o autorize; limitação rígida da remuneração dos servidores públicos e membros dos Poderes; limitação rígida dos proventos da aposentadoria e das pensões ao valor equivalente percebido na ativa; facilidade de transferência de pessoal e de encargos entre pessoas políticas da Federação, além disso, foi estabelecida a criação de escolas de governo para a formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira.

Assim acredita-se que o serviço público pode e deve ser eficiente, independente de obrigação ou imposição legal, mas principalmente porque o usuário merece receber o melhor possível, pois a hegemonia do Estado no tocante à tutela de seus administrados implica também a esperança do fornecimento de serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos, conforme preconiza um dos instrumentos mais eficazes na defesa dos interesses do consumidor: o Código de defesa do consumidor.

## REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. 3. reimpr. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ÁVILA, Humberto. *Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na atividade administrativa*. Revista Brasileira de Direito Público, v.1, n. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

\_\_\_\_\_. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Acesso via Internet: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acesso via Internet. [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Acesso via Internet. [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br)

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acesso via Internet. [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

\_\_\_\_\_. Tribunal regional Federal da 1ª Região. Acesso via Internet. [www.trf1.gov.br](http://www.trf1.gov.br)

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Acesso via Internet. [www.trf4.gov.br](http://www.trf4.gov.br)

CAMPOS, V. F. *TQC: controle da qualidade total (no estilo japonês)*. Belo Horizonte: Fundação Cristiano Ottoni, 1992.

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

- CHIARELLI, Carlos Alberto Gomes. *A Encruzilhada da Integração*. São Paulo: LTr, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Temas contemporâneos na sociedade do trabalho*. São Paulo: LTr, 2007.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Administração: teoria, processo e prática*. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. e notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- Exército Brasileiro. Ministério da Defesa. *Indicadores de desempenho*. In: Programa Excelência Gerencial. Disponível em: <http://www.exercito.gov.br/06OMs/gabcmtext/PEGEB/Documentos/indicadores.pdf> Acesso em 14 abr 2007.
- FARIA, Guiomar Therezinha Estrella. *Interpretação econômica do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.
- FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral* [trad. Irene de Bojano e Mário de Souza]. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda *et al.* *Novo dicionário da língua portuguesa*. 15. reimpressão, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.
- FERREIRA, Reinaldo Antonio Vasconcellos *et alli.* *Índices de Segurança Pública – critérios para a mensuração da eficácia dos desempenhos*. Porto Alegre: APM, CEPGSP - 2001.
- GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.
- GARVIN, D.A. *Gerenciando a qualidade: a visão estratégica e competitiva*. São Paulo: Qualitymark, 1992.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 – Interpretação e Crítica*. São Paulo: RT, 1990.
- KOONTZ, Harol; O'DONNELL, Cyril. *Princípios de administração – Uma análise das funções administrativas*. São Paulo: Pioneira, 1962.
- LARENZ, Karl. *Derecho justo – Fundamentos de ética jurídica*. Madrid: Civitas, 1985.
- MATTAR, Fauze Najib. *Pesquisa de Marketing*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2005.

- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 8. ed. São Paulo: RT, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: RT, 1989
- \_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21. ed., São Paulo: Malheiros, 1990.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o Princípio da Eficiência. *Revista Interesse Público* n° 07. São Paulo: Notadez, jul./set., 2000, p. 65-75.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apostamentos sobre a reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 10. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- MOTTA, Fernando Cláudio Prestes e PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a Cidadania – a Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva Internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais dos servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- SANTOS, Alvacir Correia dos. *Princípio da Eficiência da Administração pública*. São Paulo: LTr, 2003.
- SIDOU, J. M. Othon (org.). *Dicionário Jurídico*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- SILVA, Reinaldo Oliveira da. *Teorias da Administração*. São Paulo: Pioneira, 2001
- STEINMETZ, Wilson Antônio. *A vinculação dos particulares a direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- TAKASHINA, Newton Tadachi; FLORES, Mario César Xavier. *Indicadores da Qualidade e do Desempenho*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de Administração Científica* [trad: Arlindo Vieira Ramos]. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). *Técnica de auditoria: indicadores de desempenho e mapa de produtos*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2000.
- VASCONCELOS FILHO, Paulo. *Planejamento e controle: uma proposição brasileira*. Rio de Janeiro: LTC, 1983.

VETTORATO, Gustavo. O conceito jurídico do princípio da eficiência da Administração pública. Diferenças com os princípios do bom administrador, razoabilidade e moralidade. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 8, n. 176, 29 dez. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4369>>. Acesso em: 07 mai. 2006.

WERKEMA, Maria C. C. *As ferramentas da qualidade no gerenciamento de processos*. Série ferramentas da qualidade. Belo Horizonte: Fundação Chistiano Ottoni, v.1.

## **ANEXOS**

**Anexo A – Transcrição do Projeto de Lei Complementar 248**

**Anexo B – Correspondência enviada aos órgãos do Poder Executivo (esfera Federal e Estadual)**

**Anexo C – Planilha para avaliação do grau de eficiência - Nível Gestão**

**Anexo D – Planilha para avaliação do grau de eficiência - Nível Serviços prestados**

**ANEXO A – Transcrição do PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 248**<sup>155</sup>

**Presidência da República**  
**Secretaria de Assuntos Parlamentares**  
**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR**

Disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, e dá outras providências

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**CAPÍTULO I**  
**DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta Lei Complementar disciplina a perda de cargo público com fundamento no art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal.

Art. 2º As disposições desta Lei Complementar aplicam-se aos servidores públicos estáveis da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 3º As normas gerais sobre processo administrativo são aplicáveis subsidiariamente aos preceitos desta Lei Complementar, observado o respectivo âmbito de validade.

**CAPÍTULO II**  
**DA AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE SERVIDOR PÚBLICO**

**Seção I**

**Dos Critérios de Julgamento e Conceitos de Avaliação**

Art. 4º O servidor público submeter-se-á a avaliação anual de desempenho, obedecidos aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, do contraditório e da ampla defesa.

§ 1º O órgão ou a entidade dará conhecimento prévio a seus servidores dos critérios, das normas e dos padrões a serem utilizados para a avaliação de desempenho de que trata esta Lei Complementar.

§ 2º A avaliação anual de desempenho de que trata esta Lei Complementar será realizada mediante a observância dos seguintes critérios de julgamento:

- I - qualidade de trabalho;
- II - produtividade no trabalho;

---

<sup>155</sup> Anexo referente ao Capítulo 2.

- III - iniciativa;
- IV - presteza;
- V - aproveitamento em programas de capacitação;
- VI - assiduidade;
- VII - pontualidade;
- VIII - administração do tempo;
- IX - uso adequado dos equipamentos de serviço.

§ 3º Os critérios de julgamento a que se refere o parágrafo anterior poderão ser adaptados, em conformidade com as peculiaridades das funções do cargo exercido pelo servidor e com as atribuições do órgão ou da entidade a que esteja vinculado.

§ 4º Os sistemas de avaliação deverão prever em regulamento, observado o mínimo de sessenta por cento de ponderação para os critérios referidos nos incisos I a V do § 2º, escala de pontuação adotando os seguintes conceitos de avaliação:

- I - excelente;
- II - bom;
- III - regular;
- IV - insatisfatório.

§ 5º Receberá o conceito de desempenho insatisfatório o servidor estável cuja avaliação total, considerados todos os critérios de julgamento, seja igual ou inferior a quarenta por cento da pontuação máxima admitida.

## **Seção II**

### **Do Processo de Avaliação**

Art. 5º A avaliação anual de desempenho será realizada por comissão de avaliação composta por três servidores estáveis, todos de nível hierárquico não inferior ao do servidor a ser avaliado, sendo um o seu chefe imediato e tendo dois deles pelo menos três anos de exercício no órgão ou na entidade a que ele esteja vinculado.

§ 1º A avaliação será homologada pela autoridade imediatamente superior, dela dando-se ciência ao interessado.

§ 2º O conceito da avaliação anual será motivado exclusivamente com base na aferição dos critérios previstos nesta Lei Complementar, sendo obrigatória a indicação dos fatos, das circunstâncias e dos demais elementos de convicção no termo final de avaliação, inclusive o relatório relativo ao colhimento de provas testemunhais e documentais, quando for o caso.

§ 3º É assegurado ao servidor o direito de acompanhar todos os atos de instrução do processo que tenha por objeto a avaliação de seu desempenho.

§ 4º O servidor será notificado do conceito anual que lhe for atribuído, podendo requerer reconsideração para a autoridade que homologou a avaliação no prazo máximo de dez dias, cujo pedido será decidido em igual prazo.

Art. 6º Contra a decisão relativa ao pedido de reconsideração caberá recurso hierárquico de ofício e voluntário, no prazo de dez dias, na hipótese de confirmação do conceito de desempenho atribuído ao servidor.

Art. 7º Os conceitos anuais atribuídos ao servidor, os instrumentos de avaliação e os respectivos resultados, a indicação dos elementos de convicção e prova dos fatos narrados na avaliação, os recursos interpostos, bem como as metodologias e os critérios utilizados na avaliação, serão arquivados em pasta ou base de dados individual, permitida a consulta pelo servidor a qualquer tempo.

### **Seção III**

#### **Do Treinamento Técnico do Servidor com Desempenho Insatisfatório ou Regular**

Art. 8º O termo de avaliação anual, quando concluir pelo desempenho insatisfatório ou regular do servidor, indicará as medidas de correção necessárias, em especial as destinadas a promover a respectiva capacitação ou treinamento.

Art. 9º O termo de avaliação obrigatoriamente relatará as deficiências identificadas no desempenho do servidor, considerados os critérios de julgamento previstos nesta Lei Complementar.

Art. 10. As necessidades de capacitação ou treinamento do servidor cujo desempenho tenha sido considerado insatisfatório ou regular serão consideradas e priorizadas no planejamento do órgão ou da entidade.

## **CAPITULO III**

### **DA PERDA DE CARGO POR INSUFICIÊNCIA DE DESEMPENHO**

#### **Seção I**

##### **Do Processo de Desligamento**

Art. 11. Será exonerado o servidor estável que receber:

- I - dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório; ou
- II - três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações.

Art. 12. Observado o disposto nos arts. 5º a 11 desta Lei Complementar, confirmado o segundo conceito sucessivo ou o terceiro interpolado de desempenho insatisfatório, o recurso hierárquico será encaminhado à autoridade máxima do órgão ou da entidade para decisão irrecorrível em sessenta dias.

Art. 13. É indelegável a decisão dos recursos administrativos previstos nesta Lei Complementar.

## **Seção II**

### **Da Publicação da Decisão Final**

Art. 14. O ato de desligamento será publicado, de forma resumida, no órgão oficial, com menção apenas do cargo, do número da matrícula e lotação do servidor.

## **CAPÍTULO IV**

### **DA DISPENSA DO SERVIDOR EM ATIVIDADE EXCLUSIVA DE ESTADO**

Art. 15. Desenvolve atividade exclusiva de Estado, no âmbito do Poder Executivo da União, o servidor integrante das carreiras de:

I - Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União;

II - Procurador e Advogado dos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União;

III - Defensor Público da União;

IV - Policial Federal, Policial Rodoviário Federal e Policial Ferroviário Federal; e

V - de carreiras cujos cargos sejam privativos de brasileiro nato.

Parágrafo único. No âmbito do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desenvolve atividade exclusiva de Estado o servidor integrante de carreiras, cujos cargos tenham funções equivalentes e similares às inerentes às carreiras mencionadas neste artigo.

Art. 16. A exoneração do servidor estável a que se refere o artigo anterior somente ocorrerá após processo administrativo em que lhe seja assegurado o contraditório e a ampla defesa.

## **CAPÍTULO V**

### **DA CONTAGEM DOS PRAZOS**

Art. 17. Os prazos previstos nesta Lei Complementar começam a correr a partir da data da cientificação ou publicação oficial, excluindo-se da contagem o dia do início e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia que não houver expediente ou se este for encerrado antes da hora normal.

§ 2º Os prazos previstos nesta Lei Complementar contam-se em dias corridos.

Art. 18. Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais previstos nesta Lei Complementar não serão prorrogados.

Art. 19. Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de noventa dias, a partir de sua publicação.

**ANEXO B – Correspondência enviada aos órgãos do Poder Executivo (esfera Federal e Estadual)**<sup>156</sup>

Exmº Sr Secretário,

Ao cumprimentá-lo cordialmente, informo-lhe que estou em fase de conclusão de uma dissertação de Mestrado, cujo título é: Princípio Constitucional da Eficiência na Administração Pública.

Para tanto, a fim de conferir o máximo de atualização possível sobre o assunto, consulto-lhe sobre as iniciativas adotadas no âmbito dessa Unidade Federativa, com vistas à observância desse princípio constitucional, em especial referência a legislação e/ou ato normativo, tratando sobre:

1. Avaliação especial de desempenho dos servidores públicos;
2. Criação de Escolas de Governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos;
3. Criação de Programas de qualidade e produtividade;
4. Indicadores para mensurar a prestação do serviço público;

Antecipadamente agradeço a atenção, solicitando finalmente que, caso esse órgão não seja o responsável direto pela implementação de tais metas, que encaminhe a presente para o órgão competente.

Respeitosamente,

Nome

Endereço para correspondência:

E-mail:

---

<sup>156</sup> Anexo referente ao Capítulo 3.

**ANEXO C – Planilha para avaliação do grau de eficiência – Nível Gestão<sup>157</sup>**

ENFOQUE	INDICADORES	GRAU DE EFICIÊNCIA						Pt.
		O	B	R	I	P	NO	
		5	4	3	2	1	0	
<b>GESTÃO</b>	1. Gestão orçamentária							
	2. Gestão financeira							
	3. Gestão patrimonial							
<b>AQUISIÇÕES EM GERAL</b>	4. Observância do processo licitatório							
	5. Adequação do bem às necessidades da administração							
	6. Observância da dotação orçamentária							
<b>CRIATIVIDADE ADMINISTRATIVA</b>	7. Índice de inovação em gestão							
<b>INICIATIVAS SOCIAIS</b>	8. Projetos de ação social							
<b>SV PRESTADOS</b>	9. Grau de eficiência verificado no período							
<b>INDICADORES ESPECÍFICOS</b>								
<b>PREENCHIMENTO A CARGO DO ÓRGÃO AUDITOR</b>								
<b>TOTAL DE PONTOS</b>								
<b>GRAU DE EFICIÊNCIA VERIFICADO</b>	Nº Total de Pontos (.....)	/	Nº de Itens Observados (.....)	Grau numérico (.....)				
				= Grau sintético (.....)				
<b>LEGENDA</b>		<b>ESPAÇO PARA OBSERVAÇÕES</b>						
<b>Grau sintético</b>	<b>Grau numérico – intervalo</b>	<b>CRÍTICAS:</b> _____						
<b>O = Ótimo</b>	<b>De 4,50 a 5,00</b>	_____						
<b>B = Bom</b>	<b>De 3,50 a 4,49</b>	_____						
<b>R = Regular</b>	<b>De 2,50 a 3,49</b>	<b>SUGESTÕES:</b> _____						
<b>I = Insuficiente</b>	<b>De 1,50 a 2,49</b>	_____						
<b>P = Péssimo</b>	<b>De 0,00 a 1,49</b>	_____						
<b>NO = Não Observado</b>	<b>Zero</b>	_____						
<b>Local:</b>	<b>Data:</b>	<b>Identificação:</b>						

<sup>157</sup> Anexo referente ao Capítulo 4.

**ANEXO D – Planilha para avaliação do grau de eficiência – Nível Serviços prestados<sup>158</sup>**

FASES	INDICADORES	GRAU DE EFICIÊNCIA						Pt.	
		O	B	R	I	P	NO		
		5	4	3	2	1	0		
<b>ACESSO À INTERNET</b>	1. Possui links de acesso facilitado								
	2. Apresenta Mapa do Site objetivo								
	3. Auto-atendimento								
	4. Certificação Digital de Documentos								
	5. Abre possibilidade para perguntas e apresenta respostas								
	6. Oferece possibilidade de contato								
<b>ATENDIMENTO INICIAL</b>	<b>ACESSO VIA TELEFONE</b>								
	7. Linha exclusiva para críticas e sugestões								
	8. Identificação do órgão e atendente								
	9. Conhecimento do órgão pelo atendente								
	10. Tratamento através do atendente								
	11. Retorno de questões pendentes								
	<b>RECEPÇÃO</b>								
	12. Atenção								
	13. Educação								
	14. Respeito no trato com o público								
	15. Cortesia								
	16. Conhecimento do órgão pelo recepcionista								
	17. Encaminhamento para o setor competente								
	18. Observância dos critérios de prioridades existentes								
	19. Critérios de prioridade								
	<b>AMBIENTE</b>	20. Limpeza e condições de higiene							
		21. Organização							
		22. Conforto							
		23. Aparência das Instalações							
24. Funcionalidade do ambiente									
<b>ENCAMINHAMENTO DO PROBLEMA</b>	25. Tratamento através do atendente								
	26. Registro e controle do pedido								
	27. Informações sobre eventuais dúvidas								
<b>RESOLUÇÃO DO PROBLEMA</b>	28. Tempo-resposta no prazo legal ou possível								
	29. Qualidade da resposta								
	30. Execução do serviço								
<b>PÓS-PRESTAÇÃO DO SERVIÇO</b>	31. Local para críticas ou sugestões								
	32. Verificação do nível de satisfação								
<b>PREENCHIMENTO A CARGO DO ÓRGÃO PÚBLICO</b>									
<b>TOTAL DE PONTOS</b>									
<b>GRAU DE EFICIÊNCIA VERIFICADO</b>	<b>Nº Total de Pontos (.....)</b>	<b>/</b>	<b>Nº de Itens Observados (.....)</b>	<b>=</b>	<b>Grau numérico (.....)</b>				
					<b>Grau sintético (.....)</b>				
<b>LEGENDA</b>		<b>ESPAÇO PARA OBSERVAÇÕES</b>							
Grau sintético	Grau numérico - intervalos		Críticas:						
<b>O = Ótimo</b>	<b>De 4,50 a 5,00</b>								
<b>B = Bom</b>	<b>De 3,50 a 4,49</b>								
<b>R = Regular</b>	<b>De 2,50 a 3,49</b>								
<b>I = Insuficiente</b>	<b>De 1,50 a 2,49</b>		Sugestões:						
<b>P = Péssimo</b>	<b>De 0,00 a 1,49</b>								
<b>NO = Não Observado</b>	<b>Zero</b>								
<b>Local:</b>	<b>Data:</b>								

<sup>158</sup> Anexo referente ao Capítulo 4.

