

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA – A DIFICULDADE DE SUA EFETIVA APLICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

THE EFFICIENCY PRINCIPLE - THE DIFFICULTY OF ITS EFFECTIVE APPLICATION IN THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION

Letícia Sobral de Araújo¹

RESUMO

Esse artigo apresenta de forma sucinta as dificuldades enfrentadas pela administração pública brasileira em cumprir com efetividade a inserção correta do princípio constitucional da Eficiência em sua prática diária, além de desmistificar este princípio. Para tanto, busca avaliar quais os motivos destas dificuldades por meio da análise das doutrinas, legislações e artigos relacionados ao tema. Seu objetivo é desobscurecer as razões pelas quais existem barreiras para sua eficácia e propor um olhar diferenciado sobre o tema.

Palavras-chaves: Eficiência; Administração Pública; Serviço Público; Administrado; Estado.

ABSTRACT

This article briefly presents the difficulties faced by the Brazilian public administration in effectively fulfilling the correct insertion of the constitutional principle of Efficiency into its daily practice, in addition to demystifying this principle. To do so, it seeks to evaluate the reasons for these difficulties by analyzing doctrines, legislation and articles related to the topic. Its purpose is to clarify the reasons why there are barriers to its effectiveness and propose a different look on the subject.

Keywords: Efficiency; Public administration; Public service; Administered; State.

¹ Aluna da graduação em Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie; Integrante do Grupo de Estudos em Direito Administrativo Contemporâneo. E-mail: sobral.le@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O Estado é responsável por regulamentar a ordem social. Para tanto, apresenta um conjunto de normas para alcançar tal objetivo e, dentre estas normas, estão os princípios jurídicos.

Conforme define Carlos Ari Sundfeld "os princípios são as ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se" (2009, p.143). Já Lucia Valle Figueiredo afirma que princípios são:

[...] normas gerais, abstratas, não necessariamente positivadas expressamente, porém às quais todo ordenamento jurídico, que se construa, com a finalidade de ser um Estado Democrático de Direito, em sentido material deve respeito (FIGUEIREDO, 2001, p.38).

Neste sentido, princípios são tidos como normas revestidas de grande importância, a qual pode até superar aquela das normas positivadas, pois eles estabelecem critérios de interpretação, de integração e de direcionamento ético não apenas na estruturação da legislação pátria como também em aspectos da própria sociedade civil. José Afonso da Silva preceitua sobre os princípios constitucionais da seguinte maneira:

A ciência do direito constitucional [diz Pinto Ferreira] induz da realidade histórico-social os lineamentos básicos, os grandes *princípios constitucionais*, que servem de base à estruturação do Estado. Os princípios essenciais assim estabelecidos são os *summa genera* do direito constitucional, fórmulas básicas ou postos-chaves de interpretação e construção teórica do constitucionalismo (...) (DA SILVA, 2014, p.97)

Os princípios abrangem todos os ramos do direito brasileiro, inclusive o direito administrativo. Nesta matéria estão compreendidos os princípios e normas que regem toda a atividade administrativa exercida pelo Estado, cujo objetivo visa atingir o interesse público e todas as necessidades da coletividade. Ao tratar sobre tal tema, deve-se observar com minúcia o artigo 37 da CF/1988, pois, neste artigo, encontram-se

os princípios basilares que devem ser observados pela Administração Pública no exercício de suas atividades.

O artigo 37 é aquele que inicia o capítulo VII da Constituição Federal, o qual abrange as normas da Administração Pública. Quando promulgada a Constituição, este trouxe consigo, em seu caput, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, conforme sua redação original².

No entanto, após publicação da Emenda Constitucional nº 19/1998, uma das principais alterações trazidas no texto da Constituição foi justamente a inserção do princípio da eficiência no rol daqueles constantes no caput do artigo 37. Veja-se com a inclusão:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O princípio da eficiência é um instrumento importante na relação administrador-administrado, e sua inserção ao texto constitucional demonstra a necessidade de regulamentação desta relação, cuja finalidade é o atendimento eficaz, produtivo e satisfatório das necessidades coletivas. Hely Lopes Meirelles define o princípio da eficiência da seguinte maneira:

(...) exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2002, p.94).

Infere-se, pois, que cabe ao agente público, por meio dos instrumentos disponibilizados pela Administração, buscar adequabilidade e qualidade no atendimento e alcançar os melhores resultados para a própria Administração, sem esquecer as constantes demandas trazidas pela sociedade.

² Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: (...)

Tal princípio está amplamente introduzido na legislação, como por exemplo no artigo 5º do Decreto lei nº 5.450/2005, que regulamenta o Pregão, e no artigo 2º da Lei Federal nº 9.784/1999, que regula o Processo Administrativo, conforme sucessivamente exposto:

Art. 5º A licitação na modalidade de pregão é condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Contudo, como será abordado em momento mais oportuno posteriormente, o princípio da eficiência não parece ser adequadamente aplicado na Administração Pública.

O presente trabalho pretende analisar a forma com que esse princípio é aplicado na Administração, a maneira com a qual estudiosos do direito propõem esta aplicação, e, baseado nos estudos citados, propor uma alternativa para solução do problema.

2. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Conforme mencionado anteriormente, o princípio da eficiência adentra o texto constitucional a partir da Emenda nº 19/1998, atribuindo ao agente estatal a perseguição do melhor resultado para o âmbito administrativo e seus administrados. Este princípio é ainda mais abrangente do que sua função administrativa. Pode-se dizer que o princípio da eficiência administrativa é uma particularização do princípio da eficiência estatal, como explica Emerson Gabardo³:

(...) o princípio da eficiência administrativa é uma especificação do princípio da eficiência do Estado, que implica juridicamente todas as funções estatais a partir da exigência de desenvolvimento humano como um princípio instrumental do Estado social que está vinculado ao dever objetivo de felicidade das pessoas.³⁷ E para além do Direito, seria possível asseverar a eficiência como um dos fundamentos filosóficos do Direito público moderno, inserindo-se em

³ Em seu texto "O Princípio da Eficiência" publicado pela Enciclopédia Jurídica da PUCSP.

temáticas como a da legitimidade do poder e da governabilidade. (GABARDO, 2017)

No entanto, é necessário delimitar sua abrangência no presente trabalho e focar em sua incidência no âmbito administrativo, sendo esta total no exercício da função administrativa.

A princípio, é preciso dizer que, conforme o artigo 37 da Constituição Federal, os princípios são aplicáveis a toda administração, seja ela direta ou indireta. Entende-se que o princípio da eficiência deve ser observado por Pessoas de Direito Público políticas e administrativas e pelas Pessoas de Direito Privado que exercem a atividade pública, devendo-se incluir entidades privadas prestadoras de serviço público, serviços sociais autônomos e entidades do terceiro setor que desenvolvem atividades vinculadas ao Estado, conforme cita Emerson Gabardo⁴:

Mas é importante ressaltar que sua abrangência é total sempre que for possível caracterizar o exercício da função administrativa. O artigo 37, *caput*, da Constituição da República assevera que os princípios constitucionais ali indicados são aplicáveis a toda administração direta e indireta de quaisquer dos Poderes de quaisquer entidades federativas. Isso inclui pessoas jurídicas de direito público políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), pessoas jurídicas de direito público administrativas (autarquias, fundações públicas e consórcios públicos) e de direito privado estatais (empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios públicos privados). (GABARDO, 2017)

Portanto, sua incidência depende não só da ligação direta que determinada empresa ou entidade possui com o Estado, e sim se a atividade desenvolvida tem finalidade pública, ou seja, ela é desenvolvida com vista ao interesse público.

Este princípio foi incluso na Constituição Federal com o intuito de modificar o modelo de administração até então utilizado, qual seja, administração burocrática. Este modelo de administração e sua forma de controle são responsáveis pela falta de celeridade e pelo custo elevado sustentado pela máquina estatal.

Nos anos 90 iniciou-se a concretização da reforma administrativa que visava a flexibilização da forma de atuação da Administração Pública, substituindo a rigidez do modelo burocrático (cuja impessoalidade era uma das mais marcantes características),

⁴ Em seu texto "O Princípio da Eficiência" publicado pela Enciclopédia Jurídica da PUCSP.

que mantinha a administração verticalizada, autoritária e hierarquizada, para o modelo de administração gerencial, cuja inserção foi impulsionada pela inclusão da eficiência no texto constitucional.

A administração gerencial é inspirada no neoliberalismo, que tem como corrente central o Estado Mínimo, cuja atuação do Estado é limitada nas diversas esferas, apenas intervindo naquilo que é de estrita necessidade dentro da coletividade, incluindo-se a sua atuação positiva no âmbito dos direitos sociais⁵. Este novo modelo tem como objetivo reduzir gastos, reduzir o controle das atividades e aumentar a produtividade atingindo melhores resultados, modelo explicado por Ricardo Alexandre:

O conteúdo do princípio da eficiência diz respeito a uma administração pública que prime pela produtividade elevada, pela economicidade, pela qualidade e celeridade dos serviços prestados, pela redução dos desperdícios, pela desburocratização e pelo elevado rendimento funcional. Todos estes valores encarnam o que se espera de uma administração eficiente, que em última análise pode ser resumida na seguinte frase: “fazer mais e melhor, gastando menos”. (ALEXANDRE, 2015, p.204)

A inserção do princípio da eficiência aproxima consideravelmente a atividade desenvolvida pela administração pública e seus entes daquele modelo desenvolvido pela administração privada, com uma importante distinção: o Estado não pode abrir mão daqueles direitos de segunda geração, que tratam os direitos sociais, portanto, o seu modelo gerencial, além de desburocratizar sua atuação deve também torná-la mais democrática, tendo como principal objetivo o atendimento correto ao cidadão-usuário. Para atingir tal objetivo, cabe a ele regular e fiscalizar, em benefício desses usuários e de seus próprios prestadores, diretamente ou por meio de suas agências reguladoras, as atividades desenvolvidas em sua administração direta ou indireta, conforme preceitua Jocema Bittencourt da Cruz:

Como tais serviços não deixam de gravitar na órbita da responsabilidade estatal, cabe a ele, o Estado, regulá-los e fiscalizá-los, em benefício dos usuários e dos próprios prestadores (...) (DA CRUZ, 2012, p.65)

⁵ Cf. Cristiane Fortes Nunes Martins, em seu artigo "O Princípio da Eficiência Na Administração Pública".

3. SERVIÇO PÚBLICO

Ao tratar do tema eficiência dentro do âmbito administrativo torna-se necessário abranger a noção de serviço público, isto porque, o serviço público é uma das vias de encontro entre administrados e administrador.

De acordo com Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017, p.173), o conceito de serviço público pode ter abrangência ampla ou restrita e, cada doutrinador, utiliza uma ou outra para defini-lo. No entanto, a autora afirma que, independente da abrangência que lhe é dada, três elementos são importantes para conceitua-lo: o material (atividades de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de direito público). Hely Lopes Meirelles define serviço público como “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado” (2003, p.319). Para Maria Sylvia Zanella di Pietro, o conceito é ainda mais amplo, pois segundo a autora, apesar de excluir as atividades legislativas e jurisdicionais (ênfatizando a administração em seu conceito), Meirelles não distingue serviço público de poder de polícia.

Portanto, seguindo o raciocínio da supracitada autora, para efeitos deste artigo, melhor se enquadram as definições (por serem mais restritas) de Celso Antônio Bandeira de Mello e Marçal Justen Filho:

serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo”. (DE MELLO, 2011, p.679)

serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público”. (JUSTEN FILHO, 2012, p.687)

Enquanto Celso Antônio Bandeira de Mello define serviço público considerando os substratos materias, quando trata da prestação de utilidade ou comodidade fruível

diretamente pelos administrados e formais ao tratar da noção jurídica consistentes no regime jurídico de direito público, Marçal Justen Filho observa serviço público em relação à satisfação de um direito fundamental.

Atualmente, a prestação de serviço público é feita pelo Estado de forma direta, considerados pela doutrina serviços públicos próprios; e indireta, por meio das concessões e permissões, o que a doutrina chama de serviços públicos impróprios, delegando à iniciativa privada serviços indispensáveis à coletividade, a partir do momento em que foi constatado que era impossível ao Estado realizar diretamente todos estes serviços.

No entanto, independentemente do tipo de serviço público, é mister entender o papel que o princípio da eficiência assume nesta atividade.

4. SERVIÇO PÚBLICO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal incide diretamente na prestação do serviço público. Diogenes Gasparini define essa incidência da seguinte maneira:

A eficiência exige que o responsável pelo serviço público se preocupe sobremaneira com o bom resultado prático da prestação que cabe oferecer aos usuários. Ademais, os serviços, por força dessa exigência, devem ser prestados sem desperdício de qualquer natureza, evitando-se, assim, onerar os usuários por falta de método ou racionalização no seu desempenho. Deve-se, ainda, buscar o máximo de resultado com o mínimo de investimento, barateando a sua prestação e, por conseguinte, o custo para os usuários. (GASPARINI, 2012, p. 76)

Entende-se, nessa definição, o responsável pelo serviço público como o próprio ente Administração Pública. É importante salientar essa questão, pois, quando se fala de eficiência no âmbito administrativo, o caminho mais óbvio é ligar o princípio ao servidor público. Para Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017, p.183), este princípio abriga duas interpretações, a primeira delas é ligada a própria Administração Pública, já a segunda é direcionada ao agente público e sua atuação.

É clara a importância do próprio servidor na persecução da eficiência da máquina pública, no entanto, não é possível eximir a própria Administração Pública, como instituição, de sua responsabilidade quanto à execução deste princípio. Ainda, faz-se necessário observar o administrado para além de um consumidor ou cliente, mas como parte subjetiva integrante da engrenagem estatal.

A construção de uma administração burocrática para uma administração gerencial, trazida pelo princípio da eficiência, já demonstra a preocupação do legislador com uma administração mais célere e eficaz. No entanto, para tirar a eficiência do seu lugar teórico e trazê-la para a esfera prática, a própria administração tem o dever de se organizar, estruturar e se disciplinar. Para tanto, é necessário que existam controle dos seus próprios atos, tanto externos, quanto internos. Guilherme de Abreu Silva indica⁶:

O controle externo da administração pública compreende primeiramente o controle parlamentar direto, o controle pelo tribunal de contas e por fim o controle jurisdicional. São órgãos externos que fiscalizam as ações da administração pública e o seu funcionamento (ABREU, 2014, n.p.)

E ainda o controle interno, que deve ser realizado pelo órgão que realizou o ato, por autoridade superior. Desta forma, além de dar mais eficiência a própria administração, protege outros princípios constitucionais basilares, como por exemplo, o princípio da legalidade.

A Administração, ao tratar de eficiência, tem o dever de atentar-se à qualidade. Essa qualidade surge a partir do momento em que ela, a Administração, se estrutura, se organiza e se disciplina. Nesse sentido, o Estado possui o dever-poder de fazer os ajustes necessários para modernizar a máquina estatal. Ainda, e não menos importante, a Administração deve dar subsídios para que seus servidores possam realizar suas funções com excelência.

É válido acrescentar que, o princípio da eficiência também incide na Administração Pública por meio do artigo 39, § 7º da Constituição Federal. Diz o dispositivo:

⁶ Em seu artigo "O Controle Externo da Administração Pública, publicado pelo Âmbito Jurídico.

Art. 39. 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.

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

É função da Administração Pública promover mudanças e incentivar, entre seus servidores, a persecução da qualidade do serviço prestado. Para alcançar essa qualidade, finalidade da prestação destes serviços, é necessária a aprimoração dos meios de prestação. De nada adianta a boa vontade do agente público se o Estado não fornece os meios necessários para alcançar seus objetivos. Portanto, para que haja esta qualidade dentro dos serviços oferecidos pela Administração, é necessário que sejam fornecidos os subsídios indispensáveis para cada atividade produzida, seja por meios materiais (investimento em tecnologia, por exemplo) ou por meios subjetivos (incentivos e treinamentos aos servidores).

Superada a primeira interpretação do princípio, conforme indicado por Maria Sylvia Zanella di Pietro, é necessário verificar sua segunda interpretação, que diz respeito ao agente público e sua atuação.

De acordo com Diogenes Gasparini, agentes públicos são "todas as pessoas físicas que sob qualquer liame jurídico e algumas vezes sem ele prestam serviços à Administração Pública ou realizam atividades que estão sob sua responsabilidade" (2012, p.191). Ou seja, agente público é aquele que faz parte do corpo funcional da Administração e presta serviços para ela, independentemente de sua posição institucional, nesse sentido, importa identificar as espécies que fazem parte do gênero agente público. Existem três: o servidor público estatutário, empregado público, e o agente político. O servidor público estatutário é aquele regido por uma lei própria, um estatuto jurídico que regula sua relação com a Administração Pública. Já o empregado público é regido da mesma maneira que o empregado privado, pelas normas da CLT, já os agentes políticos são aqueles detentores de cargos eletivos e de mandatos temporários, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, "O vínculo que tais agentes

entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público(...)" (2015, p.254).

Por serem parte da Administração, o princípio da eficiência também incide sobre estes indivíduos, pois, é por meio do agente público que se dá a execução do serviço prestado aos administrados. Sua função na Administração é de grande importância, pois é o que conduz a máquina pública. Nessa perspectiva, uma das razões pelas quais surgiu a discussão sobre a eficiência estar relacionada ao comportamento e atuação destes agentes na realização de suas atividades, principalmente no que tange o servidor público.

A respeito deste, a Emenda Constitucional nº 19/1998 altera de maneira consistente os requisitos necessários para aquisição de sua estabilidade.

A partir da inserção da administração gerencial, entendeu-se necessário alterar a mentalidade do servidor público, instituindo que sua atuação seja comparável à atuação realizada pelos agentes privados. Nesse sentido, uma das razões para a efetivação da reforma administrativa foi a estabilidade do servidor público normatizada na Constituição Federal, sob o argumento de que vedava a demissão destes servidores por insuficiência de desempenho. Miranda Alvares afirma que esta premissa é equivocada, pois, segundo a autora, "a estabilidade não vedava, como continua não vedando, as demissões dos desidiosos e dos ineficientes, portanto, incorreta a sua inserção como obstáculo para a consolidação da política da eficiência" (2004)⁷. Como justificativa, a autora utiliza de sua análise feita no artigo "Estabilidade do Servidor Público sob a ótica do Clientelismo"⁸ :

Em relatório publicado no Diário Oficial da União de 18 de julho de 1991, o Ministro Homero Santos, do Tribunal de Contas da União, emitiu o seguinte parecer sobre as contas do Governo, relativas ao exercício financeiro de 1990, quando já se cogitava da quebra da estabilidade:

(...) Nas sociedades modernas exige-se estrutura de funcionários públicos organizados em carreira e com estabilidade, para que o Governo não venha a se utilizar do serviço público para fins políticos e fisiológicos. Senão, cada Governo que entrasse substituiria essa ou aquela parte do corpo funcional, ou toda vez que determinadas categorias ou grupos de servidores estivessem

⁷ Em seu artigo "A Eficiência Como Fundamento da Reforma do Aparelho de Estado".

⁸ Publicado no Informativo Consulex nº 48, de 1996.

atrapalhando os interesses partidários, eleitorais ou mesmo escusos, seriam simplesmente eliminados. Seria o retorno catastrófico ao regime de pistolão.

(...)

A visão no Ministro Homero Santos deixa clara essa concepção de princípio condicionante da liberdade estatal, na medida em que os servidores públicos fazem parte do processo de concepção do Estado, ou seja, são o seu corpo, pois é através deles que se materializa a política eleita.

Desta feita, a estabilidade mostra-se mais do que um instituto, uma garantia, é uma restrição ao poder estatal, que condiciona a sua atuação como forma de garantir não o emprego do servidor, mas a continuidade dos serviços públicos, a fabricação do bem comum na forma ditada, exigida pela sociedade.

A estabilidade, portanto, deve funcionar como instrumento do Estado na busca do dinamismo indispensável ao funcionamento da máquina administrativa, e não o contrário, pois é através dela que se retém a especialização dos servidores treinados pela própria Administração, patrocinadora dos treinamentos, da especialização.

Apesar dos argumentos apresentados pela supracitada autora, a emenda constitucional nº 19/1998 alterou substancialmente a estabilidade garantida ao servidor público. Para de fato gozar da estabilidade, o servidor público deve apresentar qualidade nos serviços, rendimento, eficácia., Em resumo, deve comprovar sua produtividade sendo submetido, segundo o artigo 41 §4º da Constituição Federal, a uma avaliação especial de desempenho:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

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

Mesmo adquirida essa estabilidade, após avaliação de desempenho, o mesmo artigo, em seu §1º, expõe a possibilidade de perda do cargo ocupado. O seu inciso III, por exemplo, exige fiscalização constante da qualidade do serviço deste servidor, que pode perder seu cargo em avaliação periódica de desempenho:

§ 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.

Ainda assim, apesar dos esforços trazidos pela já citada emenda, é necessário observar que a Administração Pública não é apenas composta por servidores estatutários, portanto não faria sentido a Emenda Constitucional restringir sua incidência apenas a estes servidores. Mais uma vez aduz Miranda Alves⁹:

Importa ressaltar que a estabilidade não é garantida a todo agente público. Somente a categoria de servidores públicos, e, em específico, a do detentor de cargo de provimento efetivo, é que a ela faz jus. Portanto, merece guarida a tese no sentido de que a legislação impõe diferença na aferição do desempenho dos agentes públicos, na medida em que o ônus decorrente do processo de reforma da cultura burocrática, sob esse enfoque, ficou resumido na avaliação do servidor público estatutário, excluídos desse rol os exercentes de cargos em comissão ou funções de confiança, salvo se detentores de cargos efetivos.

Para que haja real aferição do princípio da eficiência da Administração Pública, é preciso observar e fiscalizar os agentes públicos em sua totalidade e exigir eficácia e qualidade de serviços e funções em toda sua esfera.

Não menos importante do que a discussão sobre a estabilidade e a fiscalização da eficiência dos servidores da Administração é a maneira de ingresso na carreira. O concurso público é destinado tanto a cargos quanto a empregos públicos. No que tange ao princípio da eficiência preceitua Hely Lopes Meirelles:

O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se a moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF. (MEIRELLES, 2014, p.505)

O concurso, assim como a estabilidade, também foi reformado pela emenda nº 19/1998, no entanto, essa alteração trouxe benefícios à Administração. Miranda Alves, em seu artigo supracitado, afirma que:

O concurso traduz a melhor forma de acesso aos cargos e empregos públicos e, como tal, a sua inserção do contexto da eficiência passou a determinar nova postura da Administração frente ao processo de condução da política de

⁹ Em seu artigo "A Eficiência Como Fundamento da Reforma do Aparelho de Estado".

recursos humanos, em específico no que tange às exigências, por efeito do perfil do servidor traçado para ingresso em seus quadros de pessoal.

(...)

Nesse ponto, houve um avanço considerável na medida em que a realização do certame público passou a ser entregue a quem detém conhecimento técnico para sua efetivação, sem, contudo, distanciar a pretensão administrativa do processo de resultados.

Ainda neste sentido, Alyne Vanessa Torres Dantas¹⁰ declara:

O concurso público é o procedimento que serve como elo entre a Administração e o princípio da eficiência, pois ele permite que haja transparência na seleção de candidatos, como também a aprovação e admissão dos mais qualificados para prestarem um serviço de forma menos onerosa e utilizando os meios mais eficazes para alcançarem o fim público, importante para que se atinja a moralidade é a atuação de acordo com a máxima da supremacia do interesse público, almejando sempre os fins estabelecidos pela administração.

A realização do concurso público para ingresso em cargos ou empregos na Administração torna-se bem sucedido aos olhos do princípio da eficiência, pois seleciona de maneira impessoal os mais qualificados a integrarem a máquina estatal. Ele engloba todos os requisitos exigidos para que se alcance este princípio, entre eles, economicidade e eficácia.

Conclui-se nessa breve análise do princípio da eficiência em relação aos agentes público, que a Administração Pública ainda tem um longo caminho a percorrer para que o princípio se realize em sua plenitude. Tendo em vista que, apesar do sucesso tido em relação aos concursos públicos, o modo de controle e fiscalização do desempenho de seus agentes ainda precisa de melhor estruturação. Eventualmente, a Administração poderia não apenas manter seu foco no desempenho do servidor estatutário, exigir também qualidade na prestação de serviços e no desempenho de função de seus servidores celetistas e, principalmente, de seus agentes políticos.

¹⁰ Em seu artigo " O concurso público como instrumento de garantia da eficiência da Administração Pública".

5. CONCLUSÃO

Diante o exposto, é possível concluir que o Estado não pode ser tomado enquanto agente passivo, e sim deve exercer influência ativa sobre a sociedade. Contudo, a sua atividade deve ser exercida de modo a contemplar o princípio da eficiência, garantindo assim, um serviço célere, de qualidade elevada e justo, devendo este abarcar toda Administração Pública, tanto direta quanto indireta, não deixando de lado os agentes políticos e servidores celetistas.

Ainda, no tocante aos entraves à aplicação do princípio da eficiência, é preciso considerar que embora a burocracia estatal seja um mal necessário na preservação de um Estado Democrático de Direito, não pode ser utilizada como mecanismo que afaste tal princípio. A administração gerencial deve ser almejada; no entanto, o legislador e os próprios agentes têm que ter em mente que, tratando-se de Administração Pública e de seus serviços, estes representam uma corporificação do ente estatal, não agindo, portanto, em nome próprio. Vale dizer, que a aplicação deste modo de administração, o gerencial, ainda que inspirada no setor privado, não se aplica em sua totalidade ao setor público, uma vez que, na esfera pública a finalidade é a persecução do interesse público.

Portanto, o administrado que procura os serviços da Administração não pode ser tratado apenas como cliente, mas também como destinatário e representante da finalidade supracitada. Sendo, por isso, um importante elemento subjetivo na sistemática jurídica do Direito Administrativo.

Faz-se necessário investimento público na capacitação de seus agentes, modernização tecnológica do aparato estatal e permanente fiscalização dos atos praticados por seus representantes. Dessa maneira, os entes da Administração estariam mais próximos dos ditames do setor privado, como anteriormente intencionado pela Reforma Administrativa trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARES, Maria Lucia Miranda. **A Eficiência Como Fundamento da Reforma do Aparelho de Estado**. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4887/a-eficiencia-como-fundamento-da-reforma-do-aparelho-de-estado>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Constituição (1998). Emenda Constitucional nº 19/1998, de 4 de junho de 1998. 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. **Emenda Constitucional 19/1998**. Brasília, SÃO PAULO, 4 jun. 1998.

_____. Constituição (1999). Lei Federal nº 9.784/1999, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.. **Lei Federal Nº 9.784/1999**. Brasília, DF, 1 fev. 1999.

_____. Constituição (2005). Decreto Lei nº 5.450/2005, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.. **Decreto Lei Nº 5.450/2005**. Brasília, DF, 1 jun. 2005.

CRUZ, Jocema Bittencourt da. **Democracia e Estado Regulador – O Caso Das Agências Reguladoras No Direito Brasileiro**. 2012. Disponível em: <www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/download/777/471>. Acesso em: 18 jul. 2018.

DANTAS, Alyne Vanessa Torres; COSTA, Mônica Rodrigues Lima da. **O Concurso Público como Instrumento de Garantia da Eficiência da Administração Pública**. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/60010/o-concurso-publico-como-instrumento-de-garantia-da-eficiencia-da-administracao-publica>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

GABARDO, Emerson. **O Princípio da Eficiência**. 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia,-o>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

MARTINS, Cristina Fortes Nunes. **O Princípio da Eficiência na Administração Pública**. s.d.. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32602-39847-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

SANTOS, Ricardo Alexandre de Almeida; CALHEIROS JÚNIOR, João de Deus Moreira. **Direito Administrativo Esquemático**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

SILVA, Guilherme de Abreu e. **O Controle Externo da Administração Pública**. 2018. Disponível em:

<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2905>. Acesso em: 2 ago. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.