



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

DÊNIS HENRIQUE DIAS DE SOUZA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA
EFICIÊNCIA

SOUSA - PB
2008

DÊNIS HENRIQUE DIAS DE SOUZA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA
EFICIÊNCIA

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Professora Dr^a. Maria Marques Moreira Vieira.

SOUSA - PB
2008

Dênis Henrique Dias de Souza

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento dos requisitos necessários para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em: de de 2008

COMISSÃO EXAMINADORA

Ms. Maria Marques Moreira Vieira

Orientador(a)

Examinador(a)

Examinador(a)

“Dedico este trabalho à Deus, à
minha mãe, à minha avó e à
minha namorada Ângela”

"O Senhor é meu pastor e nada
me faltará"

Salmo, 22

RESUMO

O princípio da eficiência trouxe um requisito a mais nos atos da Administração Pública, tanto direta como indireta, pois através desse princípio exige-se um serviço público de qualidade. Sendo também exigido eficiência no atuar do servidor público. Os administradores públicos além desse princípio, devem obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Tais princípios estão plasmados no art. 37, *caput*, da Lei Maior, além de outros previstos em leis infraconstitucionais. Evidencia-se na organização administrativa do Estado Brasileiro que é bem estruturada, identificada com os fenômenos da centralização, descentralização e desconcentração, que possibilita a prestação de serviços públicos com qualidade. Destarte, o que se configura, na prática, é que o Estado apesar de constitucionalmente ter essa estrutura organizacional que favorece a execução das atividades administrativas com eficiência, tem sido condenado freqüentemente por decisões judiciais a pagar indenizações por danos oriundos de serviços prestados de forma precária. Objetiva esta pesquisa analisar a Administração Pública sob a ótica do princípio da eficiência, utilizando o método exegético-jurídico, através de fontes doutrinárias, legais e decisões jurisprudenciais, demonstrando que o princípio da eficiência previsto na Constituição Federal, na lei nº 9.784/99 (do processo administrativo), Lei nº 8.429/92 (de improbidade administrativa), entre outros atos normativos legislativos e administrativos determinam que a Administração Pública deve atuar sob a ótica desse princípio, que pode ser aferido através de atos públicos com critérios objetivos e subjetivos previstos nesses textos normativos. E nessa investigação, demonstra-se que o direito a uma prestação de serviços de qualidade é questão de cidadania. E que a eficiência é o resultado que deve ser buscado em todo atuar da Administração Pública, e que pode ser garantida por instrumentos jurídicos como Ação Civil Pública, Ação Popular entre outros.

Palavras-chave: Administração Pública. Princípio da eficiência. Serviços públicos.

ABSTRACT

The beginning of the efficiency brought a requirement more the in the actions of the Public Administration, so much direct as insinuation, because through of that beginning a public service of quality is demanded. Being also demanded efficiency in acting of the public servant. The public administrators beyond of that beginning, they should obey the beginnings of the legality, impessoalidade, morality and publicity. Such beginnings are shaped in the art. 37, caput, of the Larger Law, besides other foreseen in laws infraconstitucionais. It is evidenced in the administrative organization of the Brazilian State that is well structured, identified with the phenomena of the centralization, decentralization and desconcentração, that it makes possible the services rendered publics with quality. Like this, what is configured, in practice, it is that the State in spite of constitutionally to have that organizational structure that it favors the execution of the administrative activities with efficiency, it has frequently been condemned by judicial decisions to pay compensations for damages originating from of rendered services in a precarious way. He/she aims at this research to analyze the Public Administration under the optics of the beginning of the efficiency, using the exegético-juridical method, through sources doctrinaire, legal and decisions jurisprudenciais, demonstrating that the beginning of the efficiency foreseen in the Federal Constitution, in the law no. 9.784/99 (of the administrative process), Law no. 8.429/92 (of administrative improbidade), among other legislative and administrative normative actions they determine that the Public Administration should act under the optics of that beginning, that can be checked through public ceremonies with objective and subjective criteria foreseen in those normative texts. And in that investigation, it is demonstrated that the right to a quality services rendered is citizenship subject. And that the efficiency is the result that should be looked for in whole to act of the Public Administration, and that it can be guaranteed by juridical instruments as Public Civil Action, Popular Action among others.

Word-key: Public administration. Beginning of the efficiency. Public services.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. - artigo

AIDS - Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

CF - Constituição Federal

DJU - Diário da Justiça da União

EC - Emenda Constitucional

HC - Habeas Corpus

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TRF - Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUÇÃO..... | 10 |
| CAPÍTULO 1 ANÁLISE ORGANIZACIONAL ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO..... | 13 |
| 1.1 Conceito de Administração Pública..... | 13 |
| 1.2 Organização administrativa: centralização e descentralização | 15 |
| 1.3 Centralização: administração direta- entidades políticas executando atividades próprias do estado..... | 17 |
| 1.3.1 Órgãos públicos- desconcentração- unidades de ação da atividade administrativa..... | 18 |
| 1.4 Descentralização: administração indireta- entidades administrativas e a iniciativa privada realizando atividades estatais..... | 20 |
| 1.4.1 Autarquias..... | 21 |
| 1.4.2 Fundações públicas..... | 23 |
| 1.4.3 Empresas públicas e sociedades de economia mista..... | 24 |
| 1.4.4 Serviços delegados à particulares (concessão e permissão)..... | 26 |
| CAPÍTULO 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS INFORMADORES DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS ESTATAIS..... | 28 |
| 2.1 Princípios norteadores da Administração Pública..... | 28 |
| 2.1.1 Princípio da legalidade..... | 29 |
| 2.1.2 Princípio da impessoalidade..... | 31 |
| 2.1.3 Princípio da Moralidade..... | 32 |
| 2.1.4 Princípio da publicidade..... | 34 |
| 2.1.5 Princípio da eficiência..... | 35 |
| 2.1.6 Princípio da supremacia do interesse público..... | 36 |
| 2.1.7 Princípio da indisponibilidade do interesse público..... | 38 |
| 2.1.8 Princípio da continuidade..... | 39 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| CAPÍTULO 3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA..... | 41 |
| 3.1 Surgimento do princípio da eficiência na Administração Pública..... | 41 |
| 3.2 Cidadania: direito à qualidade na prestação dos serviços públicos..... | 43 |
| 3.3 Precariedade dos serviços públicos..... | 46 |
| 3.4 Do controle do princípio da eficiência..... | 51 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 55 |
| REFERÊNCIAS | 59 |

INTRODUÇÃO

O princípio da eficiência foi inserido na Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, diante da necessidade de uma melhor prestação dos serviços pelo Poder Público.

Com isso, além da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade que, antes da Emenda 19/98, já eram expressos no art. 37, *caput* da Carta Magna, também, tornou - se clara a possibilidade de se exigir qualidade nos serviços públicos, através do princípio da eficiência.

É sobretudo importante pontuar que com o surgimento do princípio em comento, especialmente, com a sua introdução nas regras constitucionais e na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), como também da lei que regula o processo administrativo (Lei 9.784/99), o controle dos atos dos administradores públicos, tornou-se mais rigoroso, perante a Lei.

No entanto, percebe-se que, ainda, continua havendo desvios de conduta no trato da coisa pública, cuja principal conseqüência é um serviço público direcionado à comunidade, de qualidade duvidosa, que gera danos irreparáveis.

É de grande relevância destacar que o Estado arrecada os impostos com o principal objetivo de servir a população com serviços eficientes, principalmente, no que se refere àqueles relacionados à saúde, à educação entre outros, que encontram na Constituição Pátria guardada.

Por esse motivo, deve-se haver um controle na eficiência de tais serviços, que pode ser concretamente garantido com as Ações Cíveis Públicas, Ações Populares, e outros instrumentos encontrados na lei.

A metodologia aplicada na pesquisa se conduziu através da análise da doutrina especializada, consulta à jurisprudência, cuidadosa leitura da legislação, revistas e outras publicações que versassem sobre o tema proposto, visando melhor compreensão do princípio da eficiência na ótica da Administração Pública.

Após a organização dos dados colhidos, foi realizada uma discussão acerca do que se poderia prescindir e o que era essencial para a retificação das idéias postas. Selecionou-se os dados e depois confeccionou-se um texto de forma clara e coerente que resultou no trabalho que ora apresenta-se.

Esse trabalho científico, em seu primeiro capítulo, terá como principal finalidade demonstrar como é estruturada a Administração Pública, seu conceito, dando ênfase, a organização de maneira centralizada, descentralizada e desconcentrada.

Nesse sentido, será demonstrado as entidades que compõem a Administração Direta através da centralização, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Outrossim, a Administração Indireta, de maneira descentralizada é formada, fundamentalmente, pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e serviços delegados à particulares (concessão e permissão). E por fim, será discutido a desconcentração, pautada nos órgãos públicos.

No segundo capítulo, estudar-se-á todos os princípios que informam e direcionam a Administração Pública e suas atividades, contidos expressamente no texto constitucional, conforme plasmado no art. 37 *caput*, da CF/88: princípio da legalidade, princípio da impessoalidade, princípio da moralidade, princípio da publicidade e o princípio da eficiência, que é o objeto desse trabalho científico.

Observar-se-á, também, os princípios elencados de maneira implícita nos outros dispositivos do mesmo documento e em outras leis infraconstitucionais, que são: o princípio da supremacia do interesse público, princípio da indisponibilidade do interesse público e o princípio da continuidade do serviço público.

O terceiro capítulo abrangerá as idéias principais da pesquisa, tratando, pois, do objeto mais importante desse estudo. Nele, será estudado, o surgimento do princípio da eficiência na Administração Pública, com a Emenda Constitucional nº 19/98.

Vêr-se-á, que se deve trabalhar com a afirmação de eficiência nos serviços públicos, como questão de cidadania, chegando-se ao norte essencial da pesquisa, que é a Administração Pública sob a ótica do princípio da eficiência.

O princípio da eficiência, além de expresso no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, também, encontra-se plasmado no art. 2º da Lei 9.874/99, que trata do processo administrativo no âmbito federal, inserido como um dos princípios norteadores da Administração Pública, anexado 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.

Ainda, discutir-se-á, como é feito o controle e a fiscalização desses atos ilegais, imorais e ineficientes, através de parâmetros objetivos e subjetivos, como também de instrumentos legais, a exemplo da Ação Civil Pública e Ação Popular.

Depreende-se frisar que o administrador público, embora tenha na lei a margem de discricionariedade para praticar um ato, estará limitado seu campo de atuação em face do interesse público e da formalidade do ato administrativo.

Dessa forma, observa-se que no âmbito da discricionariedade, a escolha da prática do ato deve se voltar para o melhor atendimento ao interesse público, uma vez que discricionariedade não se confunde com arbitrariedade.

Outro aspecto a ser tratado, no que concerne ao controle do ato praticado pelo Poder Público, é que o referido ato é passível de anulação tanto pela Administração Pública (autotutela), bem como pelo Poder Judiciário.

Por fim, tem-se a atuação do Ministério Público, com base em sua função constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública, buscando assegurar os direitos previstos constitucionalmente.

CAPÍTULO 1 ANÁLISE ORGANIZACIONAL ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO

Como esse trabalho, tem por escopo compreender o princípio da eficiência sob a ótica das atividades estatais, necessário se faz, preliminarmente, ser feita uma abordagem geral da Administração Pública, enfocando o seu conceito, sua estrutura organizacional de forma centralizada, descentralizada e desconcentrada, que sob a égide constitucional é informada por esse princípio que foi acrescido pela Emenda Constitucional nº 19/98 ao *caput* do art. 37 CF/88.

Com efeito, objetivando, um entendimento pontual dessa organização administrativa dar-se-á enfoque à centralização das entidades políticas que constituem a administração direta; à descentralização das entidades administrativas que compõem a administração indireta e, ainda, ao aspecto da descentralização das atividades estatais que são delegadas à iniciativa privada sob o regime de permissão e concessão.

No presente capítulo, também, tentar-se-á demonstrar como o Estado atua desconcentrando suas atividades através dos órgãos públicos, cujas funções são exercidas por agentes públicos no desempenho de cumprir a função administrativa com eficiência.

1.1 Conceito de Administração Pública

Administração Pública compreende o conjunto de órgãos e de seu respectivo pessoal, devidamente empenhado na prestação de serviços públicos, segundo as suas competências. Ao Estado foi incumbida a tarefa de prover as necessidades públicas, em todos os sentidos, de forma eficaz, a prestar os serviços à coletividade, que passa a constituir a sua própria razão de ser.

Como assevera Fernanda Marinela (2007, p.18) Administração é:

Administração é todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Não pratica

atos de governo; pratica atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional. Conforme a competência dos órgãos e de seus agentes, é o instrumental de que dispõe o Estado para colocar em prática as opções políticas do Governo.

A doutrina também coloca uma segunda utilização para essa expressão, estabelecendo que a Administração Pública, de igual forma, pode ser conceituada como uma atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, exercendo uma conduta hierarquizada, sem responsabilidade constitucional e política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. Destarte, a Administração tem o poder de decisão somente na área de suas atribuições e competência executiva, só podendo opinar sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência administrativa, sem qualquer faculdade de opção política.

Nesse sentido, observa-se que a expressão Administração Pública pode ser utilizada em diversos sentidos.

Assim sendo, Marçal Justen Filho (2005, p.90), ao abordar a Administração Pública preleciona que:

Utiliza-se, geralmente, a expressão Administração Pública para fazer referência ao conjunto de entes e organizações titulares da função administrativa. Mas a expressão pode ser interpretada em diversos sentidos. Numa acepção subjetiva, Administração Pública é o conjunto de pessoas, públicas e privadas, e de órgãos que exercitam atividade administrativa. Em sentido objetivo, Administração Pública é o conjunto de bens e direitos necessários ao desempenho da função administrativa. Sob um enfoque funcional, a Administração Pública é uma espécie de atividade, caracterizada pela adoção de providências de diversa natureza, visando à satisfação imediata dos direitos fundamentais.

Ao conceituar a Administração Pública, Hely Lopes Meirelles (2003, p.83) explica alguns sentidos da palavra administrar:

Em sentido Lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade de âmbito federal, estadual ou municipal, segundo preceitos do Direito e da Moral, visando o bem comum.

Dessa forma, espera-se que o administrador público obrigue-se a desempenhar a sua função dentro dos preceitos do direito e da moral administrativa, já que o objetivo a ser atingido é o bem comum da coletividade.

1.2 Organização administrativa: centralização e descentralização

O Estado Brasileiro, enquanto unidade política juridicamente organizada, tem o seu fundamento na norma constitucional e sua função administrativa é estruturada e organizada por atos normativos (legislativos e administrativos) infraconstitucionais.

Sob o enfoque dessa organização normativa, a Administração Pública poderá atuar de forma centralizada, quando a União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios realizam suas atividades diretamente, bem como descentralizada, na qual a realização de tarefas e prestação de serviços são outorgadas às pessoas jurídicas da administração indireta, tais como autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. E, ainda, delegados à iniciativa privada por meio de concessões e permissões.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2007, p.391), cita Roberto Dromi, aduzindo que:

A organização administrativa resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa. Como o Estado atua por meio de seus órgãos, agentes e pessoas jurídicas, sua organização se calca em três situações fundamentais: a centralização, a descentralização e a desconcentração.

O doutrinador acima citado (2007, p.391) acrescenta que:

A centralização é a situação em que o Estado executa suas tarefas diretamente, ou seja, por intermédio dos inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional. Pela descentralização, ele o faz indiretamente, isto é, delega a atividade a outras entidades. Na desconcentração, desmembra órgãos para propiciar melhoria na sua organização estrutural.

Exatamente nessa linha distintiva é que se situam a centralização e a descentralização. Quando se fala em centralização, a idéia que o fato traz à tona é o do desempenho direto das atividades públicas pelo Estado - Administração. A descentralização, de outro lado, importa sentido que tem correlação com o exercício de atividades de modo indireto (CARVALHO FILHO, 2007)¹.

Fernanda Marinela (2007, p.61) em algumas linhas, da ênfase a certos pontos distintivos entre a descentralização e a desconcentração:

Inicialmente, a descentralização realiza-se por pessoas jurídicas diversas e não há vínculo hierárquico entre a Administração Central e a pessoa estatal descentralizada, existindo apenas um poder de controle, enquanto a desconcentração se refere a uma só pessoa, pois cogita - se sobre a distribuição de competências na intimidade dela, mantendo-se o liame unificador da hierarquia.

Para que não reste qualquer dúvida, deve-se ter em mente o que significa a hierarquia e também o controle. Hierarquia é o vínculo de autoridade que une órgãos e agentes, por meio de escalões sucessivos, relação de autoridade superior e inferior. Consiste no poder de comando (expedir determinações), de fiscalização, de revisão (rever atos inferiores), de punir, de delegar e avocar competências.

De outro lado, o controle representa o poder que a Administração Central exerce sobre a pessoa descentralizada, sendo o oposto à hierarquia, visto que, nesse caso, não há qualquer relação de subordinação; há somente uma relação de fiscalização quanto ao cumprimento da lei, obediência às suas finalidades pré-estabelecidas e a busca do interesse público. Depende de previsão legal, logo, diferentemente da hierarquia, não se presume e se manifesta tão-só nos aspectos autorizados pela lei.

Dessa forma, descentralizar, em sentido comum, é afastar do centro; descentralizar, em sentido jurídico-administrativo, é atribuir poderes da Administração. Diversa da descentralização é a desconcentração administrativa, que significa repartição de funções entre os vários órgãos de uma mesma Administração, sem quebra de hierarquia. Na descentralização, a execução de atividades ou a prestação de serviços pelo Estado é indireta e mediata; na desconcentração, é direta e imediata.

¹ A desconcentração é fenômeno interno da Administração, razão por que se trata de atividade centralizada, o destaque será dado basicamente à centralização e à descentralização.

1.3 Centralização: Administração Direta - entidades políticas executando atividades próprias do estado

Dentro da ordem jurídica constitucional administrativa, existem certas atividades estatais, que são próprias do Estado, configurando-se, em regra, como indelegáveis, só podendo ser executadas pelo Poder Político estatal, disso decorre a centralização dessas atividades que se realizam pelas entidades políticas que compõe a administração pública direta (União, Estados, Distrito Federal e os Municípios).

Considera-se imprescindível citar o conceito de Administração Direta, dado por José dos Santos Carvalho Filho (2007, p.392):

Administração Direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada das atividades administrativas do Estado. Em outras palavras, significa que "a Administração Pública é, ao mesmo tempo, a titular e a executora do serviço público".

José dos Santos Carvalho Filho (2007, p.392), esclarece ao afirmar:

A noção envolve alguns aspectos importantes. O primeiro consiste em considerarmos, nesse caso, o Estado como pessoa administrativa. Depois, é mister lembrar que a Administração Direta é constituída por órgãos internos dessas mesmas pessoas; tais órgãos são o verdadeiro instrumento de ação da Administração Pública, pois que a cada um deles é cometida uma competência própria, que corresponde a partículas do objetivo global do Estado. Por fim, vale destacar o objetivo dessa atuação: o desempenho das múltiplas funções administrativas atribuídas ao Poder Público em geral.

A doutrina estabelece como Administração Direta ou centralizada os serviços integrados à estrutura da Presidência, seus Ministérios e demais órgãos inferiores, no plano federal; às Governadorias, suas Secretarias e demais órgãos, no plano estadual; e às Prefeituras, suas Secretarias e respectivos órgãos, no âmbito municipal (MARINELA, 2007).

Atualmente, a Administração Direta Federal, a organização da Presidência e de seus Ministérios são reguladas pela Lei nº 10.683/03, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 10.869/04, 11.036/04, 11.075/04, 11.098/05, 11.204/05, 11.284/06, bem como pela Lei nº 11.314, de 04.07.06. Estas Leis revogaram dispositivos contrários à Lei nº 9.649/98, que continua vigente no que estiver compatível (MARINELA, 2007).

Na esfera estadual, tem-se organização semelhante à federal, guardando com esta um certo grau de simetria. Por fim, na Administração Direta, de âmbito municipal, também não há muitas diferenças, exceto quanto aos órgãos do Poder Judiciário que não existem nessa ordem política (MARINELA, 2007).

1.3.1 Órgãos públicos - desconcentração - unidades de ação da atividade administrativa

Órgãos públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem.

Para Hely Lopes Meirelles (2002, p.66): órgãos são unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal.

Leciona Fernanda Marinela (2007, p.66):

O Estado, bem como as outras pessoas de Direito Público, para prestação de suas atividades, pelas diversas funções que exerce, tem que distribuir em seu interior os encargos de sua competência com diferentes unidades, exercendo cada qual uma parcela de suas atribuições. Essas unidades, são chamados órgãos públicos e, em razão de sua especialização, conseguem desenvolver serviços mais eficientes.

Para conceituar órgãos públicos, podem utilizar os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Melo que os define como "unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições", de poderes funcionais do Estado, repartidos no interior da personalidade estatal e expressados por meio dos agentes neles providos.

José Maria Pinheiro Madeira (2005, p.8) refere-se aos órgãos públicos dizendo:

Órgão é o centro de competência, criado para a realização de serviço público; a lei ou o regulamento, por delegação, estabelece a competência de cada órgão. A soma de atribuições de todos os Ministérios corresponde às atribuições do Poder Executivo, órgão da União, encarregado de prestar serviços públicos e realizar a satisfação do interesse coletivo.

Depreende-se dessas considerações, que os órgãos públicos integram a estrutura do Estado, por isso não têm personalidade jurídica própria. Conseqüentemente, não têm vontade própria, consistindo em meros instrumentos de ação e não podem ser sujeitos de direitos e obrigações. Por essa razão, os atos por eles praticados são imputados à entidade estatal a que pertencem. Também não podem celebrar contrato, cabendo fazê-lo a pessoa jurídica por intermédio de agentes que a compõe (MARINELA, 2007).

Destaca-se também que, os órgãos também não se confundem com a pessoa jurídica, porque esta representa o todo em que os órgãos são as partes. Tampouco não se confundem com pessoa física, porque representam uma reunião de funções a serem exercidas pelos agentes que compõem o órgão. Eles podem ter representação própria, seus próprios procuradores, bem como podem ingressar em juízo, na defesa de suas prerrogativas contra outros órgãos públicos. No entanto, órgão não responde em juízo, quem responde é a entidade a que pertence. Há exceções para a defesa de seus interesses funcionais, difusos e coletivos (MARINELA, 2007)².

Importante a afirmação de José dos Santos Carvalho Filho (2007, p.11) sobre a característica básica do órgão público:

A característica fundamental da teoria do órgão consiste no princípio da imputabilidade volitiva, ou seja, a vontade do órgão é imputada à pessoa jurídica a cuja estrutura pertence. Há, pois, uma relação jurídica externa, entre a pessoa jurídica e outras pessoas, e uma relação interna, que vincula o órgão à pessoa jurídica a que pertence.

² Neste sentido, EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL- RECURSO ESPECIAL- HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS- PARTE VENCEDORA REPRESENTADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL- CONDENAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL AO PAGAMENTO DA VERBA ADVOCATÍCIA- IMPOSSIBILIDADE- CONFUSÃO ENTRE CREDOR E DEVEDOR- PRECEDENTE DA COLETA PRIMEIRA SEÇÃO. (...) se a parte vencedora foi representada em juízo pela Defensoria Pública Estadual, é indevida a condenação do Estado ao pagamento da verba advocatícia. A Defensoria é órgão do Estado, sem personalidade jurídica própria, razão pela qual se confundem na mesma pessoa o credor e o devedor. (...) Agravo regimental provido. (AgRg no RESP 595114/RS, STJ, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 21.02.2005 p. 144). No mesmo sentido: REsp 615.541/RS (j. em 03/06/2004); REsp 595.112/RS (DJU 28/10/2003); REsp 536.010/RS (DJU 28/10/2003) e REsp 493.342/RS (DJ 04.08.2003 p. 280), RMS 2.499-4-MG, STJ -6ª Turma, Rel. Min. Pedro Aciole, DJ 11.10.1993 p. 21339 DJ 11.10.1993 p. 21339.

A teoria tem aplicação concreta na hipótese da chamada função de fato. Desde que a atividade provenha de um órgão, não tem relevância o fato de ter sido exercida por um agente que não tenha investidura legítima. Bastam a aparência da investidura e o exercício da atividade pelo órgão: nesse caso, os efeitos da conduta vão ser imputados à pessoa jurídica.

Aduz-se que o pensamento moderno reside em caracterizar-se o órgão público como um círculo efetivo de poder que, para tornar efetiva a vontade do Estado, precisa estar integrado pelos agentes.

Representando compartimentos internos da pessoa pública, os órgãos públicos não são livremente criados e extintos pela só vontade da Administração. Tanto a criação como a extinção de órgãos dependem de lei, e nesse sentido dispõe a vigente Constituição quando inclui a exigência na relação das denominadas "reservas legais", matérias cuja disciplina é reservada a lei (art. 48, XI). Anteriormente era exigida pela lei para a criação, estruturação e atribuições dos órgãos, mas com a nova redação dada ao dispositivo pela EC nº 32, de 11/9/2001, a exigência passou a alcançar apenas a criação e a extinção de órgãos e cargos públicos. Em consequência, a estruturação e as atribuições podem ser processadas por decreto do Chefe do Executivo, como consta, aliás, no art. 84, VI, "a", da CF, também alterado pela referida Emenda (CARVALHO FILHO, 2007).

1.4 Descentralização: Administração indireta - entidades administrativas e a iniciativa privada realizando atividades estatais

A Administração Indireta do Estado é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada (CARVALHO FILHO, 2007).

Na interpretação desse doutrinador (2007, p.396), o objetivo da Administração Indireta é basicamente:

O grande e fundamental objetivo da Administração Indireta do Estado é a execução de algumas tarefas de seu interesse por outras pessoas jurídicas. Quando não pretende executar determinada atividade através de seus

próprios órgãos, o Poder Público transfere a sua titularidade ou mera execução a outras entidades, surgindo então, o fenômeno da delegação. Quando a delegação é feita por contrato ou ato administrativo, aparecem como delegatários os concessionários e os permissionários de serviços públicos. Quando é a lei que cria as entidades, surge a Administração Indireta.

Resulta daí que a Administração Indireta é o próprio Estado executando algumas de suas funções de forma descentralizada. Seja porque o tipo de atividade tenha mais pertinência para ser executada por outras entidades, seja para obter maior celeridade, eficiência e flexibilização em seu desempenho, o certo é que tais atividades são exercidas indiretamente ou, o que é o mesmo, descentralizadamente.

Inferre-se que a Administração Pública Indireta é composta por entidades que possuem personalidade jurídica própria e são responsáveis pela execução de atividades administrativas que necessitam ser desenvolvidas de forma descentralizada. É composta pelas autarquias, fundações públicas e as empresas estatais, mais especificamente, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

1.4.1 Autarquias

Na lição dos autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2008, p. 27): As autarquias são entidades administrativas autônomas, criadas por lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas.

As autarquias somente podem ser criadas por meio de lei específica, consoante o disposto no art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Na esfera Federal, a lei de criação da autarquia deve ser de iniciativa privativa do Presidente da República, em face do disposto no art. 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea "e", da Carta da República. Essa regra- de iniciativa para o projeto de lei acerca da criação de autarquias no Poder Executivo - é aplicável também aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, adequando-se a iniciativa privativa, conforme o caso, ao Governador e ao Prefeito (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

José dos Santos Carvalho Filho (2005, p.404) disserta sobre a autonomia da Autarquia:

Autonomia é figura de conotação mais política, porque indica que alguns entes podem criar sua própria administração e estabelecer sua organização jurídica, como observava ZANOBINI. Não se trata de uma pessoa instituída pelo Estado; é, com efeito, uma parcela do próprio Estado. Em determinadas situações, as pessoas autônomas têm capacidade política, significando a possibilidade de eleger os seus próprios representantes. Melhor exemplo de pessoas autônomas é o das pessoas integrantes de uma federação, como no caso do Brasil. Estados, Distrito Federal e Municípios são todos eles autônomos, no sentido de que, nos termos da Constituição Federal dispõe de todas aquelas prerrogativas e peculiaridades. O art. 18 da Constituição, aliás, emprega o termo autônomo quando se referem a tais entidades políticas (art. 18).

Outro é o sentido de autarquia. Aqui a conotação não é de caráter político, mas sim administrativo. O Estado, quando cria autarquias, visa atribuir-lhes algumas funções que merecem ser executada de forma descentralizada. Daí não poderem criar regras jurídicas de auto-organização, nem terem capacidade política. Sua função é meramente administrativa. Por tal motivo é que se pode afirmar que, enquanto a autonomia é o próprio Estado, a autarquia é apenas uma pessoa administrativa criada pelo Estado.

Disserta-se que algumas leis, ao instituírem uma entidade autárquica, têm-se utilizado da denominação "autarquia de regime especial", sem mencionar expressamente quais seriam suas particularidades. Diante da imprecisão do legislador, a doutrina conceitua autarquias de regime especial como aquelas que recebem da lei instituidora privilégios específicos, a fim de aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

O Banco Central do Brasil- BACEN e a Universidade de São Paulo-USP são exemplos de autarquias de regime especial. As agências reguladoras federais (ANATEL, ANEEL, ANP, ANA, ANAC etc.) têm sido, todas elas, instituídas sob a forma de autarquias de regime especial, exatamente em razão da intenção do legislador de conferir-lhe maior autonomia perante o Poder Executivo, comparativamente às demais autarquias, sujeitas ao regime geral do Decreto-Lei nº 200/1967 (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

1.4.2 Fundações públicas

Insurge - se, ao fundamentar o tema fundação pública, a celeuma que foi estabelecida em torno da natureza jurídica de sua personalidade (pública ou privada), depreendendo daí grandes divergências.

Na lição da doutrinadora Fernanda Marinela (2007, p.99): O cerne da discussão está na definição da natureza jurídica dessas pessoas e, por conseguinte, o seu regime e a sua inclusão na Administração Indireta.

É sobretudo importante destacar que as fundações são compreendidas como universalidade de bens personalizada, em atenção ao fim, que lhe dá unidade, ou como um patrimônio transfigurado pela idéia que a põe ao serviço de um fim determinado.

Para Hely Lopes Meirelles (2003, p.343):

As fundações prestam-se, principalmente, à realização de atividades não lucrativas e atípicas do Poder Público, mas de interesse coletivo, como a educação, cultura pesquisa, sempre merecedoras de amparo estatal. Sua instituição depende de autorização de lei específica (CF, art. 37, XIX) da entidade matriz, cabendo ao executivo providenciar os demais atos necessários à sua formação, visto que só terão existência legal após sua inscrição do Registro competente.

Analisando o conceito dado pela professora Fernanda Marinela (2007, p. 99) nota-se que:

Utilizando o conceito geral de fundação, é possível defini-la como uma pessoa jurídica composta por um patrimônio personalizado, destinado pelo seu fundador para uma finalidade específica, prestando atividades não - lucrativas e atípicas do Poder Público, mas de interesse coletivo, como a educação, cultura, pesquisa, entre outras, sempre merecedoras de amparo estatal. Trata-se da personificação de uma finalidade.

O professor José dos Santos Carvalho Filho (2007, p.447) também concorda com o posicionamento da professora Marinela anteriormente citado, em relação à

polêmica sobre a natureza jurídica das fundações, sendo assim, o mesmo traz vários posicionamentos, dentre eles o do STF:

O STF optou pelo entendimento de que, nem toda fundação instituída pelo Poder Público é fundação de direito privado. As fundações, instituídas pelo Poder Público, que assumem a gestão de serviço estatal e se submetem a regime administrativo previsto, nos Estados -membros, por leis estaduais, são fundações de direito público, e, portanto, pessoas jurídicas de direito público. Tais fundações são espécie do gênero autarquia, aplicando-se a elas a vedação a que alude o parágrafo 2º do art. 99 da Constituição Federal.³

Para elucidar toda essa discussão, a doutrinadora Fernanda Marinela (2007, p.100) diz que: Toda a divergência foi solucionada com a publicação da Constituição Federal de 1988, que, em razão de diversos dispositivos, definiu fundação pública como pessoa jurídica de direito público, dando-lhe o mesmo tratamento de uma autarquia.

As fundações públicas são agraciadas com alguns privilégios, como por exemplo, privilégios tributários, assim, dispõe o art. 150, parágrafo segundo da CF/88, que o princípio da imunidade tributária, relativo aos impostos sobre renda, o patrimônio e os serviços federais, estaduais e municipais (art. 150, VI, "a"), é extensivo às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

1.4.3 Empresas públicas e sociedades de economia mista

Embora sejam de categorias jurídicas diversas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista devem ser estudadas em conjunto, em face dos pontos em comum que nelas aparecem. José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 427), em sua obra cita os conceitos dessas duas pessoas jurídicas:

³ RE nº 101.126-RJ, Relator o Min. MOREIRA ALVES (RTJ 113/314). O dispositivo citado no acórdão refere-se à Constituição de 1967, com a EC nº 1/69.

Empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal, sob qualquer forma jurídica adequada a sua natureza, para que o Governo exerça atividade gerais de caráter econômico ou, em certas situações, execute a prestação de serviços públicos.

Sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal, sob a forma de sociedades anônimas, cujo controle acionário pertença ao Poder Público, tendo por objetivo, como regra, a exploração de atividades gerais de caráter econômico e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos.

O autor José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 426) revela alguns pontos em comum das empresas públicas e das sociedades de economia mista ao dizer que:

Essas entidades são dotadas de personalidade jurídica de direito privado e delas se vale o Estado para possibilitar a execução de alguma atividade de seu interesse com maior flexibilidade, sem as travas do emperramento burocrático dos entes do direito público.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista têm personalidade jurídica de direito privado, o que nesse aspecto, as torna diferentes das autarquias qualificadas como pessoas jurídicas de direito público. (CARVALHO FILHO, 2007).

José dos Santos Carvalho (2007, p. 428) faz referência ao objetivo do Estado ao criar as empresas públicas e as sociedades de economia mista:

É preciso ter em conta, porém, o objetivo que inspirou o Estado a criar esse tipo de pessoas de natureza empresarial. Como os órgãos estatais se encontram presos a uma infinita quantidade de controles, o que provoca uma sensível lentidão nas atividades que desempenham, essas pessoas administrativas, tendo personalidade de direito privado, embora sob a direção institucional do Estado, possibilitam maior versatilidade em sua atuação, quando voltadas para atividades econômicas. O Estado, através delas, se afasta um pouco de seu pedestal como Poder/bem-estar social para assemelhar-se, de certa maneira, a um empresário, que precisa de celeridade e eficiência para atingir seus objetivos.

Importante lembrar que o art. 37, XIX, da CF/88 foi alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98, relativa à reforma administrativa, estabelecendo a forma de criação das empresas estatais, in verbis:

Art. 37

[...]

XIX. Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

1.4.4 Serviços delegados a particulares (concessão e permissão)

A concessão comum de serviço público tem como fundamento o art. 175, da Constituição Federal, que define que os serviços públicos devem ser prestados pelo Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação.

Para Fernanda Marinela (2007, p. 460) concessão é:

A concessão de serviços públicos está definida no art. 2º, II, da Lei nº 8.987/95 e consiste numa forma de transferência da titularidade para a prestação de serviços públicos, denominados delegação. Tal transferência é realizada pelo poder concedente à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. A formalização faz-se por meio de contrato administrativo, precedido de licitação, na modalidade concorrência, tendo sempre prazo determinado.

Existem alguns poderes conferidos à Administração Pública, quando delegante de serviço público, como por exemplo: poder de inspeção e fiscalização; poder de alteração unilateral das cláusulas regulamentares; poder de extinguir a concessão antes de findo o prazo inicialmente estatuído; poder de intervenção em ocasiões excepcionais, para proteger questões de interesse público, diretamente ligados ao serviço prestado; poder de aplicar sanções ao concessionário inadimplente.

Celebrado o contrato de concessão, a possibilidade de transferência do objeto do contrato por intermédio da subcontratação ou do controle acionário da empresa deve ser analisado com muitas ressalvas, para evitar ofensas aos princípios da supremacia do interesse público, da indisponibilidade desse interesse, da isonomia, além do dever de licitar (MARINELA, 2007).

Genericamente, pode o vocábulo permissão indicar não só a outorga para a prestação de serviços, como também a permissão para o uso de determinado bem público.

Nesse sentido, Antonio A. Queiroz Telles (2000, p.123) diz que:

O Poder Público (permitente) entrega ao particular (permissionário), pessoa física ou jurídica, o direito de fornecer um determinado serviço à coletividade, remuneradamente, sob a forma de tarifa, ou então, gratuitamente.

A permissão é caracterizada, igualmente pela precariedade, visto que é consumada através de ato administrativo de igual natureza.

Assim a permissão é revogável a qualquer momento, pelo Poder Público, desde que não se verifiquem mais os pressupostos de sua conveniência e oportunidade.

Ao Estado, na qualidade de guardião do interesse público, cabe a tarefa de fiscalizar diuturna e eficazmente a atuação do permissionário, quanto à prestação dos serviços a seu cargo. Assim, assiste-lhe o direito de promover alterações na execução do serviço, exigir pagamentos, a título de remuneração (desde que previstos no ato da permissão), impor tributos ao outorgado, fixar garantias, objetivando todas estas medidas a melhoria, a eficiência e a regularidade da prestação do serviço (QUEIROZ TELLES, 2000).

CAPÍTULO 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS INFORMADORES DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS ESTATAIS

O desiderato desse capítulo tem por objetivo principal informar os princípios que fundamentam e guiam a Administração Pública na sua função estatal administrativa. Destacando-se os princípios expressos na Constituição Federal no art. 37, *caput*, como também alguns existentes de forma não expressa na Lei Maior e nas Leis infraconstitucionais.

Nesse contexto, será analisado ainda os princípios implícitos, tais como: princípio da supremacia do interesse público, princípio da indisponibilidade do interesse público e o princípio da continuidade, em decorrência da relevância dos mesmos como norteadores da função administrativa no Estado Brasileiro.

2.1 Princípios norteadores da administração pública

Os princípios têm uma grande relevância no ordenamento jurídico brasileiro, orientando os vários ramos no Direito Pátrio, seja no direito público ou privado, o mesmo acontece também no direito administrativo. São os princípios que conferem coerência e consistência a determinado conjunto de normas, possibilitando sua compreensão com um sistema orgânico.

Com efeito, os princípios consistem em proposições de caráter genérico que norteiam o elaborador das normas de direito e orientam o intérprete dessas normas.

Ao se falar dos princípios na esfera administrativa, José dos Santos Carvalho Filho (2007, p.16) tem a seguinte orientação:

Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas. Bem observa Cretella Júnior que não se pode encontrar qualquer instituto do Direito Administrativo que não seja informado pelos respectivos princípios.

O texto constitucional estabelece expressamente, em seu art. 37, *caput*, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98, cinco princípios mínimos a que a Administração Direta e Indireta devem obedecer, quais sejam: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

A doutrina de forma majoritária determina que os princípios, acima citados, são conhecidos como os princípios expressos, porém, indica-se outros que não são expressos, como por exemplo: princípio da supremacia do interesse público, princípio da indisponibilidade do interesse público, princípio da continuidade, princípio da finalidade, dentre outros previstos em alguns dispositivos da CF/88 e outras em leis infraconstitucionais, a exemplo do da Lei 9.784/99 (Processo Administrativo no âmbito da administração federal) que em seu art. 2º enumera princípios do interesse público, continuidade, eficiência, legalidade, finalidade, dentre outros.

2.1.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade impõe à Administração Pública a estrita vinculação à lei. Assim, ao contrário do particular que pode fazer o que a lei permitir e também o que ela não veda, a Administração Pública somente poderá praticar os atos que a lei autorizar.

O princípio da legalidade é a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Nesse mesmo sentido, Fernanda Marinela (2007, p.35) diz que:

O princípio da legalidade é a base do Estado Democrático de Direito e garante que todos os conflitos sejam resolvidos pela lei. Essa regra poderá ser identificada em diversos dispositivos constitucionais. A Constituição foi redundante ao falar da legalidade no art.5º, inciso II, definindo que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer senão em virtude de lei; no art.37, *caput*, estabelecendo que a Administração Pública tem que obedecer a esse princípio; na lista de competências do Presidente, art.84, inciso IV, em que fica claro que o ato Administrativo é subordinado à lei e visa a permitir a sua fiel execução; e, novamente, no sistema tributário, art. 150, inciso I. É necessário grifar, ainda, que a exata compreensão do princípio da legalidade não exclui o exercício da atuação discricionária do administrador, levando-se em consideração a conveniência e a oportunidade do interesse

público. Por ser materialmente impossível a previsão de todos os casos, além do caráter de generalidade própria da lei, restarão, inúmeras vezes, à Administração a faculdade e o dever de apreciar discricionariamente as situações, principalmente para implementar a finalidade legal a que está jungida pelo princípio da legalidade.

Não se pode confundir ato discricionário, que é o ato praticado nos limites da lei, com ato arbitrário, que é contrário à lei. Este, por ser ilegal, deve ser retirado do ordenamento jurídico.

Também não se pode confundir princípio da legalidade, que significa submissão à Constituição e às leis, com princípio da reserva da lei, que se limita à forma de regulamentação de determinadas matérias, para a qual a Constituição indica uma espécie normativa específica, por exemplo, a relação de emprego protegida contra a despedida arbitrária ou sem justa causa é matéria reservada à lei complementar (art. 7º, I, da CF).

A legalidade, como princípio da Administração, 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 a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do direito.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (2003, p.86) leciona que:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na Administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim".

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiras poderes-deveres, irrelatáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercer os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é supremo e único objetivo de toda ação administrativa.

O princípio da legalidade é a pedra de toque do Estado de Direito e pode ser traduzido na máxima: A Administração Pública só pode atuar conforme a lei. Marino Pazzagli Filho (2000, p. 24), cita Roque Antonio Carrazza que diz:

O legislador, ao elaborar a lei, deve, obviamente, obedecer à Constituição. Não nos demoraremos, porém, em demonstrar esta acaciana verdade. O que queremos enfatizar é que não só ele que deve fazê-lo. Mais até que o legislador, o administrador público e o juiz - por não serem senhores, mas servidores da Lei - estão intensamente subordinados à Constituição, inclusive a seus magnos princípios. É a ela, antes da própria lei, que devem mirar, enquanto desempenham suas relevantes funções.

O princípio em comento envolve a sujeição do agente público não só a lei aplicável ao caso concreto, senão também ao regramento e aos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa.

2.1.2 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade impõe à atividade administrativa o dever de ser dirigida a todos os administrados, isto é, a todas as pessoas, determinações ou discriminações de qualquer natureza, tendo em vista que deve ser desenvolvida em prol da coletividade e não de algumas pessoas em particular. O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontram em idêntica situação jurídica.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2007, p.17) ao referir-se ao princípio da impessoalidade, cita a importância do princípio da finalidade, ao dizer que:

Para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória.

Para Celso Antônio Bandeira de Melo (2002, p.104), o princípio da impessoalidade:

traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo, nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa.

Nesse sentido da aplicabilidade do princípio da impessoalidade no âmbito da Administração Pública, Fernanda Marinela (2007, p. 38) cita alguns dispositivos da Lei Maior, onde garante o respeito do princípio em comento, quando diz:

Assim, encontram-se, no texto constitucional, algumas regras que representam aplicações concretas desse princípio, por exemplo, o art. 37, inciso II, que estabelece a exigência de concurso público para o exercício de cargo ou emprego público; o art. 37, inciso XXI, que exige a aplicação do procedimento licitatório, como instrumento eficaz para que a Administração celebre o melhor contrato possível, além de outros.

Desta forma, o princípio da impessoalidade agride tanto a promoção pessoal do administrador, quanto a promoção do interesse secundário do organismo estatal a que pertence o agente público, quando destoante do interesse público primário, que é o alcance do interesse social.

2.1.3 Princípio da moralidade

O princípio da moralidade exige que a Administração e seus agentes atuem em conformidade com os princípios éticos. Infringí-los implicará violação ao próprio Direito, às regras constitucionais, configurando, uma ilicitude sujeita à invalidação. Para Fernanda Marinela (2007, p.40):

Esse princípio se relaciona com a idéia de honestidade, exigindo a estrita observância dos padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

Ao referir-se sobre o princípio da moralidade, Fernanda Marinela (2007, p.40) explica em algumas linhas o sentido de tal princípio:

Enquanto previsão expressa, esse princípio representa uma novidade da Constituição de 1988, art.37, *caput*, caracterizando como uma evolução ao princípio da legalidade, como preposição que se encontra na base do ordenamento jurídico. Entretanto, ele não tem conteúdo definido; representando um conceito jurídico indeterminado, conceito de valor, sem conteúdo preciso que possa ser definido pelo direito positivo. Em razão disso, há dificuldade de o Poder Judiciário aceitar a possibilidade de invalidação de um ato por lesão apenas à moralidade administrativa. A maioria dos julgados a admite como uma agravante da ilegalidade e não como vício autônomo.

O princípio da moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum. Enquanto a última preocupa-se com a distinção entre o bem e o mal, a primeira é composta não só por regras de boa administração, como também pela idéia de função administrativa, interesse do povo, de bem comum. Moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador.

A moralidade dentro da Administração Pública complementa a legalidade. Ela permite uma distinção entre o que é honesto e o que é desonesto.

O doutrinador Hely Lopes Meirelles (2003, p.84) leciona que: a moral administrativa é imposta ao agente para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação, ou seja, o bem comum.

Necessário trazer à tona os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho (2007, p.19) a respeito do assunto:

A falta de moralidade administrativa pode afetar vários aspectos da atividade da Administração. Quando a imoralidade consiste em atos de improbidade, que, como regra, causam prejuízos ao erário público, o diploma regulador é a Lei nº 8.429, de 2/6/1992, que prevê as hipóteses configuradoras da falta de probidade na Administração, bem como estabelece as sanções aplicáveis a agentes públicos e a terceiros, quando responsáveis por esse tipo ilegítimo de conduta. Ao mesmo tempo, contempla os instrumentos processuais adequados à proteção dos cofres públicos, admitindo, entre outras, ações de natureza cautelar de seqüestro e arresto de bens e o bloqueio de contas bancárias e aplicações financeiras, sem contar, logicamente, a ação principal de perdimento de bens, ajuizado pelo Ministério Público ou pela pessoa de direito público interessada na reconstituição de seu patrimônio lesado.

Sendo assim, tal princípio norteia a conduta do administrador no sentido de que, embora se pautar na legalidade, terá que ser obrigatoriamente uma conduta de acordo com os ditames éticos e morais presentes atualmente na sociedade.

2.1.4 Princípio da publicidade

Pelo princípio da publicidade, como o próprio nome já diz, os atos públicos devem ser públicos, devem ser divulgados, para fins de conhecimento e controle, bem assim demarcar o início da produção de seus efeitos. Fernanda Marinela (2007, p.41) em relação ao mesmo princípio refere-se dizendo:

O princípio da publicidade nada mais é que divulgação, tendo como finalidade o conhecimento público, lembrando-se de que o administrador exerce função pública, atividade em nome e interesse de outrem, e, sendo assim, nada mais justo que o titular desse interesse tenha ciência de que está sendo feito com ele.

A publicidade também representa início da produção de seus efeitos externos, já que ninguém está obrigado a cumprir o ato administrativo se desconhece a sua existência. Este só goza da imperatividade e torna-se operante a partir da divulgação oficial. Nesse caso, pode-se citar, como exemplo, o art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que estabelece, expressamente, como condição indispensável de eficácia dos contratos administrativos, a publicação de seu extrato. Logo, o contrato poderá até ser válido, mas não tem que ser cumprido, não produzindo os seus efeitos enquanto não publicado.

Trata-se de um princípio instrumentalizador do controle externo e interno da gestão administrativa. Com efeito, a publicidade não se confunde com propaganda ou promoção pessoal dos agentes públicos, como explana Hely Lopes Meirelles (2003, p.92):

[...] sob pena de lesar os princípios da finalidade e da moralidade, a publicidade não poderá caracterizar a promoção do agente público (CF, art. 37, parágrafo 1º), porquanto diz respeito às ações da Administração Pública e não de seus servidores.

Porém é válido ressaltar que, existem ocasiões onde será necessário manter os atos em pleno e total sigilo, haja vista o objetivo almejado, como ocorre com os atos relacionados à segurança nacional.

2.1.5 Princípio da eficiência

Este princípio ganhou roupagem de princípio constitucional expresso, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98. Contudo, antes disso, a Administração já tinha que ser eficiente. Essa exigência é indispensável para a proteção do interesse público. A introdução desse princípio, como regra expressa, trouxe alguns resultados para os serviços públicos e para os servidores.

É necessário citar a explanação de Fernanda Marinela (2007, p.44) ao dizer que:

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, aqui, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum.

O administrador público, pois, no exercício das ações administrativas, tem o dever jurídico de, ao cuidar de uma situação concreta, escolher e aplicar, entre as soluções previstas ou autorizadas em abstrato pela lei, a medida eficiente para obter o resultado desejado pelo corpo social.

Para Marino Pazzaglini Filho (2000, p.32):

O princípio da eficiência, no ensinamento de David Araújo e Serrano Nunes, tem partes com as normas de "boa administração", indicando que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar atividade administrativa predisposta à extração do maior número possível de efeitos positivos ao administrado. Deve sopesar relação de custo-benefício, buscar otimização de recursos, em suma, tem por obrigação dotar da maior eficácia possível todas as ações do Estado.

Este princípio impõe à Administração Pública direta e indireta, a obrigatoriedade de praticar suas ações com rapidez, perfeição e rendimento, ou seja, os resultados devem ser compatíveis com os recursos aplicados.

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.

José dos Santos Carvalho Filho (2007, p.25) faz referência às diferenças existentes entre eficiência, eficácia e efetividade:

A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; idêa diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na Administração; o sentido aqui tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora, não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotado de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade.

Diante do exposto é muito importante, a aplicação de tal princípio, pois se almeja que os serviços públicos sejam realizados com adequação às necessidades da sociedade que contribui, de forma efetiva e incondicional, para a arrecadação das receitas públicas.

2.1.6 Princípio da supremacia do interesse público

O princípio da supremacia determina privilégios jurídicos e um patamar de superioridade do interesse público sobre o particular. Em razão desse interesse público, a Administração terá posição privilegiada em face de terceiros, além de prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares.

Quando se fala dessa supremacia do interesse público sobre o particular, Fernanda Marinela (2007, p.24) assevera que:

A supremacia é considerada um princípio geral do direito, inerente a qualquer sociedade, como condição de sua existência e como pressuposto lógico do convívio social. Esse princípio não está escrito, de forma expressa, no texto da Constituição, embora se encontrem em inúmeras regras constitucionais que aludem ou impliquem manifestações concretas dessa superioridade do interesse público, como, por exemplo, dispositivos que estabelecem a desapropriação (art. 5º, XXIV e art. 182 e seguintes, que definem a política urbana do país). Podem-se apontar, ainda, regras sobre requisições de bens, quando há iminente perigo (art. 5º, XXV), disposições de proteção do meio ambiente, relações de consumo, entre outras.

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade. Assim, José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 26) completa dizendo:

Desse modo, não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o Welfare State (Estado/bem-estar), dedicado a atender o interesse público. Logicamente, as relações vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público.

Verifica-se a supremacia quando se estudam contratos administrativos e as suas peculiares cláusulas exorbitantes, que permitem à Administração modificar ou rescindir unilateralmente um contrato, bem como a possibilidade de aplicação das penalidades ao contrato e a ocupação provisória de seus bens. Tal supremacia também se verifica no tombamento, na servidão administrativa entre outros casos.

Marino Pazzaglini (2000, p. 38) cita Di Pietro, que destaca:

O princípio do interesse público está presente tanto no momento da elaboração da lei, como no da sua execução em concreto pela

Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.

Além de inspirar o legislador, inclusive na criação de novos institutos, o princípio vincula a Administração Pública ao aplicar a lei, no exercício da função administrativa. Assim é que, se dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse público. Em consequência, se ao usar desses poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir vantagens pessoais para si para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará praticando ato ilegal, por desvio de poder.

O princípio em comento compreende não só o interesse público prevalecendo sobre o particular, como também a hegemonia do interesse primário, que é o de toda coletividade.

2.1.7 Princípio da indisponibilidade do interesse público

Os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos.

Faz-se necessário a interpretação de José dos Santos Carvalho Filho (2007, p.28) referentes ao princípio da indisponibilidade do interesse público, afirmando que:

O princípio da indisponibilidade enfatiza tal situação. A Administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros. Por essa razão é que os bens públicos só podem ser alienados na forma em que a lei dispuser. Da mesma forma, os contratos administrativos reclamam, como regra, que se realizem licitação para encontrar quem possa executar obras e serviços de modo mais vantajoso para a Administração.

Os bens, direitos e interesses públicos são confiados ao administrador para gestão, nunca para sua disposição. O administrador tem o dever de guarda, aprimoramento e conservação, lembrando-se de que a atividade administrativa é um *múnus público*.

Para Antonio A. Queiroz Telles (2000, p.55):

O princípio da indisponibilidade se mescla e até mesmo se confunde com outros dois: o da legalidade e o da igualdade, dos quais é, necessariamente, subsidiário, pois toda sua ação está, antes, regradada pela legislação e, também, timbrada pelo tratamento isonômico que deve haver entre os administrados.

O princípio parte, afinal, da premissa de que todos os cuidados exigidos para os bens e interesses públicos trazem benefícios para a própria coletividade.

2.1.7 Princípio da continuidade

Continuidade significa ausência de interrupção, seqüência e ação incessante. O princípio da continuidade nada mais é do que a exigência da atividade administrativa de forma contígua.

Dissertando sobre a continuidade dos serviços públicos, José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 28) diz que:

É evidente que a continuidade dos serviços públicos não pode ter caráter absoluto, embora deva constituir a regra geral. Existem certas situações específicas que excepcionam o princípio, permitindo a paralisação temporária da atividade, como é o caso da necessidade de proceder a reparos técnicos ou de realizar obras para a expansão e melhoria dos serviços. Por outro lado, alguns serviços são remunerados por tarifa, pagamento que se caracteriza como preço público, de caráter tipicamente negocial. Tais serviços, freqüentemente prestados por concessionários e permissionários, admitem suspensão no caso de inadimplemento da tarifa pelo usuário, devendo ser restabelecidos tão logo seja quitado o débito. É o caso, para exemplificar, dos serviços de energia elétrica uso de linha telefônica.

Fernanda Marinela (2007, p.26), traça de forma clara, a importância da continuidade dos serviços públicos essenciais:

Os serviços públicos, principalmente os essenciais, não podem ser interrompidos de forma alguma, exceto quando há emergência ou após prévio aviso, motivados por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações e por inadimplemento do usuário, considerando o interesse coletivo. Essas regras estão expressas no art. 6º, parágrafo 3º, da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

De acordo com Antonio A. Queiroz Telles (2000, p. 54):

A continuidade do serviço público está intimamente entrelaçada com várias situações que se verificam, diuturnamente, na Administração. Explica, por exemplo, porque são defesas as interrupções em seus determinados setores, a previsão de substituições de servidores, os plantões de serviço, a obrigatoriedade de residência na sede do exercício etc.

Define a Lei 7.783, de 28.06.1989, quais serviços não poderão paralisar: de água, energia elétrica, gás, combustíveis, saúde, comercialização e industrialização de medicamentos e alimentos, serviço funerário, transporte coletivo, captação e tratamento de esgoto e lixo, telecomunicações e, também, os relacionados com substâncias radioativas, tráfego aéreo, compensação bancária e respectivo processamento de dados.

Em razão de ter o Estado assumido a prestação de determinados serviços, por considerar que estes são fundamentais à coletividade, mesmo os prestando de forma descentralizada ou ainda delegada, deve a Administração, até por uma questão de coerência, oferecê-los de forma contínua e ininterrupta.

CAPÍTULO 3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O capítulo em tela irá tratar do objetivo principal desse trabalho científico, que é Administração Pública sob a ótica do princípio da eficiência, fazendo-se necessário analisar o surgimento do princípio, em comento, na esfera constitucional, e estudar a qualidade dos serviços públicos com a visão que se trata de uma questão de cidadania.

Será ainda, feito um estudo específico referente à precariedade dos serviços públicos postos à disposição da população, enfocando como é feito o controle desses atos ineficientes.

3.1 Surgimento do princípio da eficiência na Administração Pública

O princípio da eficiência, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04-06-1998, foi incluído, no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, entre os magnos princípios constitucionais que regulam a Administração Pública. Essa é mais uma tentativa de se fazer com que todo agente público realize suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional, tornando-o o mais novo princípio da função administrativa.

Para Marino Pazzaglini Filho (2000, p.32), o princípio da eficiência já se encontrava na Carta Magna antes da Emenda Constitucional nº 19, quando diz:

Não se trata de princípio constitucional novo, pois já havia sido introduzida na Lei Maior como parâmetro de avaliação dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem assim da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (art. 74, II, da CF). No entanto, obteve realce constitucional com sua inserção, agora, no elenco de princípios constitucionais de observância prioritária e universal no exercício de toda a atividade administrativa do Estado.

A gestão administrativa na Administração Pública Direta ou Indireta, de qualquer dos Poderes da União, além do dever tradicional de se reger pela ética, impessoalidade, transparência e sujeição ao ordenamento jurídico, tem de ater-se à eficiência, ou seja, deve ser direcionada sempre ao atendimento, mais adequado, razoável ou eficaz possível, do interesse público. Conseqüentemente, a eficiência é requisito de validade dos comportamentos administrativos.

Nesse diapasão, para José dos Santos Carvalho Filho (2007, p.23), a intenção do governo com a inclusão de tal princípio foi:

Com a inclusão, 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. De fato, sendo tais serviços prestados pelo Estado ou por delegados seus, sempre ficaram inacessíveis para os usuários os meios efetivos para assegurar seus direitos. Os poucos meios existentes se revelaram insuficientes ou inócuos para sanar as irregularidades cometidas pelo Poder Público na execução desses serviços.

A introdução desse princípio, como regra expressa, trouxe alguns resultados para os serviços públicos e para os servidores. Para Fernanda Marinela (2007, p.45), tais resultados foram:

Quanto ao serviço público, já existia previsão expressa, em relação à necessidade de eficiência, no art. 6º, da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre a concessão e permissão de serviços públicos. Nesse caso, a norma constitucional vem para fortalecer bem mais essa exigência. Para os serviços, esse princípio requer um aperfeiçoamento na sua prestação, que tem que ser eficiente quanto aos meios para sua implementação e quanto aos resultados obtidos, além da necessidade de eficiência qualitativa e quantitativa dessas atividades, o que se está ainda um pouco longe de se atingir.

Quanto aos servidores, a eficiência aparece como requisito indispensável para aquisição e perda da estabilidade do servidor, conforme as regras do art. 41, da Constituição Federal. Um servidor público para adquirir a estabilidade precisa de nomeação em cargo de provimento efetivo, ultrapassar os três anos e ser aprovado em uma avaliação especial de desempenho que nada mais é do que um controle de eficiência do servidor. Uma vez que adquirida a estabilidade, ele pode perdê-la via uma decisão judicial transitada em julgado, processo administrativo com contraditório e ampla defesa ou por meio de procedimento de avaliação periódica de

desempenho, consoante regulamentação por lei complementar, o que também está condicionada à sua eficiência.

O legislador pátrio fez incluir a eficiência no rol dos princípios da Administração Pública dado o reconhecimento da precariedade na atuação dos seus órgãos e agentes. O fim primordial do aparelho estatal é servir ao público, de forma satisfatória, pautada sempre em requisitos mínimos que demonstrem e garantam controle de qualidade. Podendo-se questionar sobre a excelência da qualidade.

A melhor prova de que a eficiência na Administração Pública passou a ser imperativa está no parágrafo terceiro do artigo 37, da Lei Maior, incluído pela Emenda anteriormente citada. Diz ele que:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Esse dispositivo garante ao cidadão, direitos de reclamar da prestação dos serviços públicos em geral, o acesso aos registros administrativos e representação contra exercício negligente de cargo, emprego ou função pública.

3.2 Cidadania: direito à qualidade na prestação dos serviços públicos

Todos os Poderes do Estado devem observar a eficiência nas funções. Esta por força do artigo 37 da CF, no seu *caput*. Com a nova ordem constitucional a sociedade tem a possibilidade de invocar a cidadania para cobrar a qualidade no serviço público. Para isto, existe a ação civil pública defendendo o interesse difuso

ou coletivo, salientando sempre que poderá a demanda ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

A eficiência é de observância obrigatória pelos administradores. Com este argumento devem pautar pelo mínimo de satisfatoriedade na execução de atividades. Por exemplo, na reparação de estradas, o que se tem visto é a deterioração instantânea de trechos quando advêm as primeiras chuvas do período invernos.

Percebe-se que pretendeu-se, com a inclusão do *dever de eficiência* dentre os princípios constitucionais aplicáveis às atividades da Administração Pública, tornar indubitosa que a atuação do administrador, além de ater-se a parâmetros de presteza, perfeição e rendimento, deverá se fazer nos exatos limites da lei, sempre voltada para o alcance de uma finalidade pública e respeitados parâmetros morais válidos e socialmente aceitáveis. E tudo isso mediante a adoção de procedimentos transparentes e acessíveis ao público em geral. Significa dizer que não bastará apenas atuar dentro da legalidade, mas que se terá, ainda, necessariamente, que se visar resultados positivos para o Serviço Público e o atendimento satisfatório, tempestivo e eficaz das necessidades coletivas.

Muitas são as responsabilidades do Estado e podem ser exigidos direitos como requisito da cidadania. Cita-se, como exemplo, a saúde pública e a educação pelo que dispõe o art. 23 da Carta Magna, que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os direitos à saúde e à educação de qualidade, são direitos expressos na Lei Maior, como se observa nos arts. 196, 197 e 205 *in verbis*:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (Art. 196 CF).

São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (Art. 197 CF)

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (art. 205 da CF).

Os princípios constitucionais do ensino estão disciplinados no art. 206 da CF/88, entre eles destaca-se o inciso VII *in, verbis*:

Art.206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
[...]
VII. Garantia de padrão de qualidade:
[...]

Sendo assim, a educação deve ser prestada de forma eficiente, garantindo um padrão de qualidade. Para Alexandre de Moraes (2008, p. 815):

A Constituição Federal proclama que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Assim como previsto na constituição anterior (CF/67-69), é competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV).

Uma educação eficiente é dever de todos os entes federativos, por isso, o Estado deve oferecer condições suficientes para que os professores se qualifiquem, como também, melhores estruturas físicas nas instituições de ensino.

O art. 198 da Constituição Federal estabelece que as ações e os serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único e organizado (MORAES, 2008). O art. 198 da Lei Maior traz em seus incisos as diretrizes e preceitos básicos que devem ser observados pelo Poder Público, dizendo:

[...]
I – descentralização, com direção única em cada esfera do governo;
II – atendimento integral, com prioridade das atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
III – participação da comunidade.
[...]

Nesse sentido, a participação da comunidade é importante para saúde, pois é ela a responsável pela fiscalização. Também, o atendimento deve ser integral, priorizando as atividades preventivas. Respeitando essas diretrizes, será mais fácil para o Estado proporcionar uma saúde de qualidade.

3.3 Precariedades dos serviços públicos

O princípio da eficiência pouco tem sido objeto de estudo na doutrina brasileira. Representa inovação que merece sensível cuidado por se tratar de importante instrumento para fazer exigir a qualidade dos serviços e produtos advindos do Estado.

O artigo 2º da Lei 9.874/99, que trata do processo administrativo no âmbito federal, inseriu a eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública, anexado 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.

Almeja-se que os serviços públicos sejam realizados com adequação às necessidades da sociedade que contribui de forma efetiva e incondicional para a arrecadação das receitas públicas. Muito se tem discutido sobre a qualidade das obras e serviços executados pelo poder público. A eficiência, pelo senso comum, deveria ser sempre fator determinante para atuação da máquina administrativa, mas a prática tem revelado inquinada dissonância.

Evidencia-se, clara a legitimação passiva dos Municípios, que tem a obrigação de prestar serviços de atendimento à saúde da população através de suas redes hospitalares e outros centros de atendimento. Tal dever decorre do comando contido no artigo 30, VII, da Constituição Federal, que dispõe competir aos Municípios: "prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população". Ou seja, além dos Municípios, os Estados e a União, têm o dever de prestarem atendimento à saúde da comunidade, com presteza e eficiência, o que não vem acontecendo na maioria dos casos, é o que se observa nos diversos casos de ação civil pública, contra atos de má prestação dos serviços, relativos à saúde.

Importante, as considerações de Alexandre de Moraes (2008, p.808) referentes à saúde:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário a ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (CF, art. 196), sendo de relevância pública ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita mediante de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado (CF, art. 197).

Inclusive, o Ministro da saúde, José Gomes Temporão (EBOLI, 2008), deu uma entrevista à revista globo, na qual o mesmo fala da precariedade na prestação dos serviços públicos direcionados à saúde, dizendo:

Evandro Eboli - O Globo

BRASÍLIA - O ministro da Saúde, José Gomes Temporão, afirmou nesta quinta-feira que a gestão dos hospitais públicos da administração direta é ineficiente e que os médicos do Programa de Saúde da Família têm de sair de seus consultórios e visitar os doentes em suas residências.

- O grau de ineficiência dos hospitais públicos na administração direta é dramático. É dinheiro jogado no ralo, é ineficiência, é funcionário que não aparece para trabalhar, falta de manutenção de equipamento que dá prejuízo enorme ao Estado. É preciso profissionalizar essa gestão - afirmou o ministro durante encontro no Conselho Nacional de Saúde.

Sobre o Programa Saúde da Família, o ministro afirmou que os médicos das equipes não estão visitando as pessoas em seus domicílios, como manda o governo. Ele disse ter um estudo segundo o qual 90% dos idosos jamais receberam a visita de um médico. No entanto, 60% dos idosos já receberam o atendimento dos agentes comunitários, que não são médicos.

- Os médicos da equipe da saúde da família continuam com aquela concepção de ficarem sentados em seus consultórios, pronto-socorros, esperando a sociedade ir até eles. Ele é que tem que ir ao encontro da sociedade, que tem que ir na casa das pessoas. Esse é um desafio grande - afirmou.

Diante dessas declarações do Ministro da Saúde, fica claro o descaso no atendimento à população, o que gera verdadeiros serviços públicos ineficientes.

Diante das conseqüências dos atos ineficientes do Poder Público, principalmente, por causarem danos ao erário e também à população, o Ministério

Público tem atuado de forma eficaz contra tais atos através de ações civis públicas. De acordo com o juiz de Direito do Ceará (PINHEIRO, 2000):

O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias.

Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

Assim, provimento judicial pode determinar que a Administração Pública execute reparação de obra ou serviço prestado sem qualidade. Para isto, se vale o Judiciário de instrumentos para formar a prova.

Exemplificando, temos a reparação de estrada de rodagem feita pelo DNER – Departamento Nacional de Estrada de Rodagem. Comumente se observa a má qualidade nos serviços de recapeamento de auto-estradas e rodovias por todo o território nacional, podendo o Judiciário condenar o DNER a reparar os trechos asfálticos não condizentes com o mínimo exigido pelas normas básicas de engenharia civil. A prova, se necessária em caso de demanda judicial contra a administração, é obtida com perícias técnicas especializadas que demonstrem a razoabilidade, de relativa facilidade.

O Ministério Público é parte legítima para entrar com ações contra atos públicos eivados de ineficiência, cobrando dos agentes responsáveis, através do Poder Judiciário, as medidas cabíveis para sanar tais irregularidades. O Estado em diversos casos está sendo omissivo em relação à saúde, obrigando o usuário da rede pública de saúde a acionar o judiciário para ter seu direito garantido. Nesse sentido, o acórdão do Tribunal Regional da 4ª Região decisão: 18/05/2000 proc: ac num; 0401049127-5 ano; 1998 uf: sc turma: terceira turma região tribunal – quarta região apelação cível – 233070 relatora: juíza Marga Inge Barth Tessler:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO, SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE, FORNECIMENTO DE MEDICAÇÃO AOS PORTADORES DE HIV.1. A Lei 9.313/1996 dispõe sobre a distribuição gratuita de medicamentos aos portadores do HIV e doentes de AIDS. Esta lei garante a gratuidade da medicação necessária e os medicamentos deverão ser padronizados, sendo que a União orientará a aquisição dos medicamentos pelos gestores do SUS. 2. No caso dos autos a União não conseguiu demonstrar que o apelado tenha sido atendido e recebido a medicação a que tem direito nos termos da referida Lei, apesar de que, com o longo período de tramitação do feito, houve o tempo mais do que suficiente para que houvesse tal prova nos autos; assim, cai por terra o fundamento de que 152 portadores da AIDS precediam o autor no recebimento da medicação e

a concessão da ordem iria tumultuar o atendimento com prejuízos a terceiros. 3. O Estado deve organizar-se para atender aos necessitados de forma mais eficiente e expedita. O acesso universal e igualitário do cidadão significa, pelo menos, um esforço para que se propicie atendimentos com as terapias reconhecidas eficientes pela lei que tratou da matéria – Lei nº 9.313/1996. 4. Apelação e remessa oficial improvidas

Caso semelhante foi julgado pelo Supremo Tribunal de Justiça, diante do descaso do Poder Público, no âmbito da saúde, mais, especificamente, em relação à prestação de remédios à pessoa portadora de doença grave, e assim gerando uma saúde pública ineficiente. Conforme se observa na decisão do STJ, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ de 04/09/2000, p. 21:

CONSTITUCIONAL. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA OBJETIVANDO O FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO (RILUZOL/RILUTEK) POR ENTE PÚBLICO A PESSOA PORTADORA DE DOENÇA GRAVE: ESCLEROSE LATERAL AMIOTRÓFICA – ELA PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. DIREITO À VIDA (ART. 5º, CAPUT, CF/88) E DIREITO À SAÚDE (ARTS. 6º E 196 CF/88). ILEGALIDADE DA AUTORIDADE COATORA NA EXIGÊNCIA DE CUMPRIMENTO DE FORMALIDADE BUROCRÁTICA. 1 - A existência, a validade, a eficácia e a efetividade da democracia estão na prática dos atos administrativos do Estado voltados para o homem. A eventual ausência de cumprimento de uma formalidade burocrática exigida não pode ser óbice suficiente para impedir a concessão da medida porque não retira, de forma alguma, a gravidade e a urgência da situação da recorrente: a busca para garantia do maior de todos os bens que é a própria vida. 2 - É dever do Estado assegurar a todos os cidadãos, indistintamente, o direito à saúde, que é fundamental e está consagrado na Constituição da República nos artigos 6º e 196. 3 - Diante da negativa/omissão do Estado em prestar atendimento à população carente que não possui meios para a compra de medicamento necessários à sua sobrevivência, a jurisprudência vem se fortalecendo no sentido de emitir preceitos pelos quais os necessitados podem alcançar o benefício almejado (STF, AG nº 238.328/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 11/05/99; STJ, REsp nº 249.026/PR, Rel. Min. José Delgado, DJ de 26/06/2000). 4 - Desprezando de quaisquer comentários a discussão a respeito de ser ou não a regra dos arts. 6º e 196 da CF/88 normas programáticas ou de eficácia imediata. Nenhuma regra hermenêutica pode sobrepor-se ao princípio maior estabelecido, em 1988, na Constituição Brasileira, que 'a saúde é direito de todos e dever do Estado' (art. 196). 5 - Tendo em vista as particularidades do caso concreto, faz-se imprescindível interpretar a lei de forma mais humana, teleológica, em que princípios de ordem ético-jurídica conduzam ao único resultado justo: decidir pela preservação da vida. 6 - Não se pode apegar-se, de forma rígida, à letra fria da lei, e sim, considerá-la com temperamentos, tendo-se em vista a intenção do legislador, mormente perante preceitos maiores insculpidos na Carta Magna garantidores do direito à saúde, à vida e à dignidade humana, devendo-se ressaltar o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos. 7 - Recurso ordinário provido para o fim de compelir o ente público (Estado do Paraná) a fornecer o medicamento Riluzol (Rilutek) indicado para o tratamento da enfermidade

da recorrente (STJ, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ de 04/09/2000, pág. 21).

A saúde é um direito inerente a dignidade da pessoa humana. Desse modo, o Estado deve prestá-la da melhor maneira possível, porém, ocorrem vários abusos, implicando em danos graves à população. Foi numa prestação totalmente desprovida de eficiência, na qual o Estado causou um dano irreparável a um usuário de certo hospital ligado a rede pública e contraiu AIDS. Nessa esfera, é proferida decisão do TRF da 4ª Região desfavorável à União e ao Estado do Rio de Janeiro, Registro nº 2000.02.01.047541-9/RJ Relator: Desembargador Federal Sergio Feltrin Corrêa Apelantes: União Federal e Estado do Rio de Janeiro Procuradora: Márcia Latge Manheimer Apelados: Alcenir Leopoldo de Barros e outros Advogados: Anna Maria de França Omena e outros Origem: Juízo Federal da 21ª Vara/RJ, Sergio Feltrin Corrêa Desembargador Federal Relator :

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. HEMOFILIA. VÍRUS HIV. CONTAMINAÇÃO POR TRANSFUSÃO SANGUÍNEA. HOSPITAL LIGADO À REDE PÚBLICA. RESPONSABILIDADE CIVIL. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. DANOS MORAIS. PENSÃO VITALÍCIA. QUANTUM. CORREÇÃO MONETÁRIA. - Os presentes auto evidenciaram a contaminação dos autores pelo vírus HIV durante o tratamento de hemofilia, em hospital conveniado à rede pública de saúde. Tais elementos são suficientes para a caracterização da responsabilidade civil do Estado, tendo em vista a adoção pelo ordenamento jurídico pátrio, da Teoria do Risco Administrativo, como preceitua o parágrafo 6º, art. 37, da Carta Magna de 1988. - Os réus, por outro lado, não lograram demonstrar que o dano foi causado por culpa recíproca ou exclusiva dos requerentes, obrigando excluir, proporcional ou integralmente, a responsabilidade estatal. - No que pertine à pensão vitalícia e aos danos morais fixados, incensurável o julgado, tanto na condenação, quanto na fixação de seu respectivo quantum. Inconsistente a argumentação de que tais verbas foram excessivamente delineadas. A justa reparação deve permitir às vítimas condições de vida suficientemente dignas, de modo a abrandar e aliviar a repercussão pessoal causada pelo produção do evento danoso. - A atualização monetária deve incidir desde a ocorrência do ato gerador do dano, de acordo com a orientação da Súmula nº 413 do E. STJ, pois o caráter omissivo não exclui a natureza ilícita da ação. - Promessa necessária e recursos improvidos. Sentença confirmada.

Nessa visão de serviços públicos prestados irregularmente, o Supremo Tribunal Federal, defensor da Constituição Federal, indeferiu o Habeas Corpus, onde a paciente, Dayse Nogueira Monassa, impetrou contra o STJ, onde teve seu

HC negado, devido aos serviços de recolhimento de lixo, delegados a uma empresa particular, que estavam sendo prestados de forma ineficiente, HC 84367 / RJ - Rio de Janeiro Habeas Corpus relator(a): min. Carlos Britto Julgamento: 09/11/2004 Órgão Julgador: Primeira Turma:

EMENTA: HABEAS CORPUS. PACIENTE DENUNCIADA POR OMITIR DADO TÉCNICO INDISPENSÁVEL À PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 10 DA LEI Nº 7.347/85). ALEGADA NULIDADE DA AÇÃO PENAL, QUE TERIA ORIGEM EM PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E INCOMPATIBILIDADE DO TIPO PENAL EM CAUSA COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Caso em que os fatos que basearam a inicial acusatória emergiram durante o Inquérito Civil, não caracterizando investigação criminal, como quer sustentar a impetração. A validade da denúncia nesses casos -- proveniente de elementos colhidos em Inquérito civil -- se impõe, até porque jamais se discutiu a competência investigativa do Ministério Público diante da cristalina previsão constitucional (art. 129, II, da CF). Na espécie, não está em debate a inviolabilidade da vida privada e da intimidade de qualquer pessoa. A questão apresentada é outra. Consiste na obediência aos princípios regentes da Administração Pública, especialmente a igualdade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, que estão sendo afrontados se de fato ocorrentes as irregularidades apontadas no inquérito civil. Daí porque essencial a apresentação das informações requeridas, que não são dados pessoais da paciente, mas dados técnicos da Companhia de Limpeza de Niterói, cabendo ao Ministério Público zelar por aqueles princípios, como custos iuris, no alto da competência constitucional prevista no art. 127, caput. Habeas corpus indeferido.

Todas essas decisões, proferidas pelos diversos tribunais de justiça, mostram o serviços públicos desprovidos de eficiência nas diversas esferas.

3.4 Do controle do princípio da eficiência

As atividades efetuadas pela Administração Pública podem ser revistas através da legalidade do ato praticado. Evidente que o administrador tem na lei a margem de discricionariedade para praticar um ato, mas, mesmo neste caso estaria limitado seu campo de atuação em face do interesse público e da formalidade do ato administrativo. Diógenes Gasparini (1995, p. 88) diz que:

Pelo princípio da eficiência, mesmo um ato discricionário, com margem na lei para o administrador praticá-lo, se não for eficiente para a coletividade, é passível de exame pelo judiciário, posto que a eficiência não é margem de atuação, mas objetivo e finalidade da prática do ato administrativo.

Ao obrigar o administrador público a atender em todos os atos ao princípio da eficiência, exige-se que aquele, além de praticá-lo nos estritos termos da lei, o faça com resultados positivos para a Administração, e com maior proveito para a coletividade, sob pena de anulação, quer seja pela própria Administração ou pelo judiciário. José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 25) traz algumas afirmações em relação a esse controle:

Atualmente os publicistas têm apresentado vários estudos sobre a questão concernente ao controle da observância do princípio da eficiência. A complexidade que envolve o tema é compreensível: de um lado, há que se respeitar as diretrizes e prioridades dos administradores públicos, bem como os recursos financeiros disponíveis e, de outro, não se pode admitir que o princípio constitucional de ser respeitado e aplicado. Os controles administrativo (de caráter interno e processado pelos próprios órgãos administrativos) e legislativo são reconhecidamente legítimos e indubitáveis à luz dos arts. 74 e 70 da Lei Maior, respectivamente. O controle judicial, entretanto, sofre limitações e só pode indicar quando se trata de comprovada ilegalidade. Como tem consagrado corretamente a doutrina, "o Poder Judiciário não pode compelir a tomada de decisão que entende ser de maior grau de eficiência", nem invalidar atos administrativos invocando exclusivamente o princípio da eficiência. Note-se que a ideia não pretende excluir inteiramente o controle judicial, mas sim evitar que a atuação dos juizes venha a retratar devida intervenção no âmbito de competência constitucional atribuída aos órgãos da Administração.

A inserção na Constituição Federal da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública, fundamental e expresse, não deixa margem a qualquer dúvida: de um lado, de que é legítima, e mesmo necessária, a investigação ampla da eficiência de quaisquer ações administrativas pelo Poder Judiciário; de outro, de que a atuação denominada discricionária do administrador é sempre relativa e especialmente por esse princípio (PAZZAGLINI FILHO, 2000).

O princípio da eficiência é algo muito desejável. É juridicamente tão lúido e tão difícil o seu controle, apesar de todas as regras, contidas na Lei e na Carta Maior em seu art. 37 (MARINELA, 2007). O controle do ato administrativo poderá ser efetuado sob o aspecto da legalidade e do mérito. O controle do mérito está a

observar, por parte da Administração Pública, a conveniência e a oportunidade e também a eficiência da sua atuação.

A Emenda Constitucional nº19/98 não só introduziu expressamente na Constituição Federal o princípio da eficiência, como também trouxe alterações no sentido de garantir-lhe plena aplicabilidade e efetividade. Alexandre de Moraes (2008, p.331) leciona que:

Assim, estabeleceu nova redação ao § 3º do art. 37, que prevê que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta; regulando especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos do governo, observando o disposto no art. 5º, X e XXXIII; e a disciplina de representação contra o exercício negligente e abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Nesse sentido, Alexandre de Moraes (2008, p.332) cita Guido Santiago Tawil dizendo:

Importante salientar que a proclamação constitucional do *princípio da eficiência* pretende solucionar, principalmente, o clássico defeito da Administração Pública na pretensão de serviços públicos e os Poder Judiciário em analisar a eficiência da administração. Guido Santiago Tawil adverte para a grande dificuldade do Poder Judiciário em combater a omissão administrativa na pretensão de serviços públicos, observando a tendência ineficaz dos tribunais argentinos em substituir a inércia da administração por uma condenação a pagamento de indenização, pois, como afirma o citado autor "quem acude ante os Tribunais para conseguir que a administração implemente sua moradia de energia elétrica, gás ou água corrente, pouco estaria interessado em indenização em dinheiro. Persegue, pelo contrário, ter luz a calefação, possibilidades que não constituem luxo, mas sim serviços essenciais de toda a sociedade moderna".

O princípio da eficiência vem reforçar a possibilidade do Ministério Público, com base em sua função constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta

Constituição, promover as medidas necessárias, judicial e extrajudicialmente, a sua garantia CF, art. 129, II (MORAES, 2008).

O doutrinador Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2003, p. 103) diz que:

Essas exigíveis qualidades intrínsecas de excelência haverá, por certo, de ser numerosas, sendo assim, imprescindível defini-las através de parâmetros objetivos, previamente fixados, destinados à aferição dos resultados alcançados pela ação administrativa.

Esse parâmetros poderão ser fixados por lei, pelo ato administrativo, pelo contrato administrativo ou pelo ato administrativo complexo, sob critérios de tempo, de recursos utilizados, de generalidade do atendimento ou de respostas de usuários, tendo em linha de conta que o conceito jurídico de eficiência jamais poderá ser subjetivo, de outro modo, chegaria ao arbítrio no controle.

Tal controle é muito importante para a aferição tanto da legalidade, moralidade e eficiência, como também os outros princípios norteadores das atividades estatais, e com isso exigir do Poder Público um serviço público de qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise pontual da estrutura organizacional do Estado Brasileiro depreende-se que a função administrativa é realizada por meios de órgãos, agentes e pessoas jurídicas, para o desempenho de suas atribuições, adotando duas formas básicas de organização e atuação administrativas: a centralizada e a descentralizada.

Constata-se que, na Administração Pública centralizada, o Estado executa suas tarefas diretamente, ou seja, por meio dos órgãos e agentes que integram a administração direta (União, Distrito Federal, Estados ou Municípios). Essas pessoas jurídicas da administração direta são consideradas entidades políticas, eis que recebem suas atribuições da própria Constituição, exercendo-as com plena autonomia os seus poderes políticos e administrativos.

No que concerne a descentralização, essas atividades administrativas são executadas pela administração indireta (autarquias, fundações e empresas governamentais) e por particulares delegados sob o regime da concessão e permissão e, para melhor prestação técnica dessas atividades, as mesmas podem ser desconcentradas, com os órgãos públicos, sendo estes centros especializados de competência.

A descentralização por outorga dá-se quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, determinado serviço público. É o que ocorre relativamente às entidades da Administração Indireta. A descentralização por delegação dá-se quando o Estado transfere, por contrato ou ato unilateral, unicamente a execução do serviço para que o ente delegado o preste por sua conta e risco, apenas sob fiscalização do Estado. É o que ocorre nos contratos de permissão ou concessão.

Insta salientar que, conforme plasmado no art. 37, XIX, da CF, somente por lei específica poderão ser criadas ou autorizadas as entidades da administração indireta.

A extinção da pessoa jurídica da administração indireta também se dar por lei. Se a lei cria, também extingue. A doutrina denomina tal ato de paralelismo das formas, sob o argumento de que uma entidade deve ser extinta da mesma forma como foi criada.

Sendo assim, observou-se que a Administração Pública tem uma estrutura organizacional complexa e bem estruturada, o que deveria possibilitar um melhor atendimento e prestação de serviços públicos à população.

É sobretudo importante ressaltar a importância dos princípios expressos na Constituição federal, mais especificamente no art. 37, *caput*, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios são norteadores de uma administração pública pautada na lisura e no interesse público.

Evidenciou-se que além dos princípios expressos no artigo supracitado, têm-se princípios implícitos, na Carta Magna, norteantes da atividade administrativa, tais como princípio da supremacia do interesse público e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Outros princípios encontram expressos em leis infraconstitucionais, a exemplo da Lei que trata do Processo Administrativo no âmbito da Administração Federal (9.784/99) que em seu art. 2º inseriu a eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública, anexado 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.

No que concerne ao princípio da eficiência, objeto desse trabalho, viu-se que o mesmo foi introduzido ao art. 37, *caput* do texto constitucional, através da EC nº 19 de 1988, trazendo conseqüências para os serviços públicos e para os servidores.

Como resultado da sua inserção de forma expressa, alterou o processo de estabilidade dos servidores públicos, uma vez que se passou a exigir avaliação de desempenho para torná-los estáveis. Além disso, a eficiência interligou-se a exigência de presteza, economia e maior produtividade do serviço público.

A Administração Pública Direta ou Indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, além do dever tradicional de se reger pela ética, impessoalidade, transparência e sujeição ao ordenamento jurídico, tem de ater-se à eficiência, ou seja, deve ser direcionada sempre ao atendimento, mais adequado, razoável ou eficaz possível, do interesse público.

É preciso salientar que o fim primordial do aparelho estatal é servir ao público, de forma satisfatória, pautada sempre em requisitos mínimos que demonstrem e garantam controle de qualidade, podendo se questionar sobre a excelência do serviço prestado.

Logo, percebeu-se que a eficiência tem sido requisito de validade dos comportamentos administrativos, em face da legislação brasileira trazê-la como exigência expressa, tanto no texto constitucional como em leis infraconstitucionais, uma vez que o cidadão tem o direito a serviço público de bons resultados.

A saúde e a educação são vistos como direitos inerentes a dignidade da pessoa humana, devendo o Estado prestá-los da melhor maneira possível, embora, na prática, vários abusos são cometidos, implicando em danos graves à população.

Pode-se comprovar que as atividades efetuadas pela Administração Pública são objetos de controle, podendo ser revistas através da legalidade do ato praticado.

Por conseguinte, o administrador tem na lei a margem de discricionariedade para praticar um ato, mas deverá limitar seu campo de atuação em face do interesse público e da formalidade do ato administrativo, sob pena de anulação, quer seja pela própria Administração ou pelo judiciário.

Desta feita, em razão das conseqüências dos atos ineficientes do Poder Público, principalmente, por causarem danos ao erário e também à população, o Ministério Público tem atuado de forma eficaz contra tais atos, através de ações civis públicas, na defesa de interesse difuso ou coletivo.

Cabe observar, em face das decisões dos tribunais de justiça espalhadas pelo Brasil, que a precariedade dos serviços públicos oferecidos tem sido motivo de condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Portanto, a introdução do princípio da eficiência na atividade administrativa foi de extrema importância para a prevalência do interesse público, tornando possível ao cidadão exigir uma boa prestação do serviço, bem como a possibilidade de controle do ato praticado pelo poder público, embora, ainda, não seja obedecido na íntegra.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo. 15ª ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2008

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

_____, Superior Tribunal de Justiça, HC 84367 / RJ - Rio de Janeiro Habeas Corpus relator(a): min. Carlos Britto Julgamento: 09/11/2004 Órgão Julgador: Primeira Turma. Disponível em: <www.stj.jus.br> Acesso em: 10 out. 2008.

_____, Superior Tribunal de Justiça, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ de 04/09/2000, p. 21. Disponível em: <www.stj.jus.br> Acesso em: 10 out. 2008.

EBOLI, Evandro. Temporão diz que gestão de hospitais públicos é dramática. Revista o Globo, São Paulo, 15 de maio 2007 Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2007/05/10/295704288.asp>> Acesso em: 03 nov. 2008.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 17ª Edição, revista, ampliada e atualizada até 05.01.2007. Editora Lumen Juris.

FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 1ª ed. Editora Saraiva. 2005

FILHO, Marino Pazzaglini. Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública. 1ª ed. Editora Atlas. 2000

GASPARINI, Diogenes; Direito Administrativo. 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. Administração Pública tomo II. 3ª ed. Editora América Jurídica. 2005.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 3ª ed. Editora Jus Podium. 2007

MEIRELLES, Helly Lopes. Direito Administrativo Brasileiro . 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 23ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. 13ª ed. Editora Forense. 2003

PESSOA, Robertônio Santos. Curso de Direito Administrativo Moderno. 2ª ed. Editora Forense. 2003

PINHEIRO, Michel. O princípio da eficiência na administração pública e o cidadão. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 40, mar. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=341>>. Acesso em: 12 nov. 2008.

TELLES, Antonio A. Queiroz. Introdução ao Direito Administrativo. 2ª ed. Editora Revista dos Tribunais. 2000