

O SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Leonardo Heitor Arend

Resumo

A existência de um Estado se fundamenta pela execução de serviços necessários e essenciais à coletividade. Qualquer que seja a necessidade de algum usuário vivente no território de um país, de alguma forma ou de outra, dependerá da participação do Estado em algum ato que lhe é afeto, podendo, dessa forma, diga-se, de passagem, instituir medidas necessárias voltadas sempre para o interesse público, observado, em todo caso, o princípio básico da Administração Pública da eficiência. É nesse sentido que o Poder Público, titular dos serviços públicos, exercendo seu Poder de Polícia, intervém na vida dos nacionais e internacionais que se encontrem presentes em seu território. O Estado pode, e não raras vezes, deve instituir medidas para controlar certos atos da vida civil e também para resguardar os direitos dos usuários dos serviços públicos. Também é por meio dessa intervenção que o Estado regula as atividades inerentes aos particulares, essenciais ou não, mas que de alguma forma ou de outra visam trazer benefícios à toda coletividade, instituindo parcerias entre o setor público e privado, ou ainda, executando as atividades públicas diretamente pelos seus próprios meios.

Palavras-chave: Estado. Administração Pública. Serviços Públicos. Eficiência. Interesse Público.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem a finalidade de analisar a relação existente entre o Estado, como um prestador de serviços públicos, constituindo este como um dos objetivos primordiais que fundamentam a existência do próprio Estado, e o princípio básico da Administração Pública da eficiência.

Diante dessa premissa, é possível analisar alguns problemas existentes na Administração Pública e como os serviços públicos por ela executados, não raras vezes, mostram-se ineficientes. Sendo o princípio da eficiência um dever constitucional de toda Administração Pública, é natural que esta, no trato dos misteres administrativos, tenha como objetivo fundamental a constitucionalização do referido princípio, aplicando-o da melhor maneira possível ao seu alcance, visando sempre o interesse público, que, afinal, também sustenta a existência do Estado e se configura como um dos objetivos primordiais da Administração Pública.

Nesse sentido, considerando que atualmente, no Brasil, há grande dificuldade em executar os atos administrativos da melhor qualidade possível, de que maneira poderia a Administração Pública executar os serviços públicos, observando, sempre, o interesse público, e sobretudo o princípio da eficiência no trato de seus assuntos administrativos?

Visando alcançar os objetivos almejados no presente estudo, coube consultar diversas legislações sobre o tema, bem como respeitada doutrina, capaz de oferecer fundamentação suficientemente necessária para apresentar que o cumprimento e observação da eficiência, princípio qualificado no rol dos princípios básicos da Administração Pública, ainda é um desafio e sua aplicação dependerá de vários esforços para tornar o serviço público, finalmente, eficiente.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O SERVIÇO PÚBLICO

Antes de nos aprofundarmos no trato do tema central do presente artigo, que é o serviço público sob a égide do princípio básico da Administração Pública da eficiência, cabe conceituar a expressão Administração Pública e como ela se relaciona à prestação de serviços públicos. Em que pese não exista, atualmente, código legislativo específico sobre Direito Administrativo, existem diversas legislações extravagantes sobre o tema. Assim, coube à Lei 8.666/93 conceituar Administração Pública, conforme segue: “Administração Pública direta e indireta da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas". Nesse sentido, a Administração Pública presta os serviços públicos, direta ou indiretamente, por meio de agentes públicos ou por terceiros, sempre visando o interesse público, que, afinal, é um dos motivos que justifica a existência da Administração Pública.

O Estado, conforme art. 175 da CF, tem o dever de prestar serviços públicos. O objetivo primordial dessa prestação é atender demandas sociais expressamente consolidadas como direitos sociais, previstos no art. 6º da Constituição Federal, quer sejam: saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Assim sendo, ao Poder Público, titular dos serviços públicos, cabe prestá-los à coletividade, atendendo todas as demandas necessárias sempre com a observância do princípio da eficiência.

2.2 O SERVIÇO PÚBLICO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que o Estado tem o dever de prestar serviços públicos; não obstante, não conceitua o que vem a ser serviço público, mas deixa claro que ele deve ser prestado pelo Poder Público com a observância dos princípios expressos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37, Caput da Lei Maior, concernentes à Administração Pública, uma vez que o Poder Público em sentido amplo deve observá-los na prestação de todos os atos que lhe são afetos. Nos pouparemos de conceituar todos os princípios, trazendo à tona apenas o princípio da eficiência, o qual foi instituído pela Emenda Constitucional 19/1998, determinando que o Poder Público, no trato dos atos que lhe são afetos, deve observar rigorosamente a constitucionalização do referido princípio, ou seja, responsabilizando o Poder Público no dever de prestar o serviço público com eficiência. Uma vez que a eficiência se torna norma constitucional incluída no rol dos princípios básicos da Administração Pública (Art. 37, CF), o Estado fica obrigado a concretizá-lo

da melhor maneira ao seu alcance. Daí surge o problema da efetivação do referido princípio pois nem sempre é possível obedecê-lo, como veremos adiante. Finalmente, serviço público é, conforme Carvalho Filho (2019, p.339) "toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade".

Nesse sentido, os mandamentos constitucionais do art. 175, caput e art. 37, caput, deixam claro que a execução dos serviços públicos devem ser prestados com eficiência, que por sua vez diz respeito ao aprimoramento da máquina pública na prestação de todos os serviços públicos, no sentido de valer-se de todos os processos tecnológicos existentes para melhorar sua qualidade, realizando avaliações periódicas dos serviços e os adequando com as demandas da coletividade, buscando sempre prestá-los com eficiência, eficácia e efetividade. Trata-se, na verdade, de um conjunto de objetivos constitucionais que o legislador pátrio, por anseio da coletividade, bem como pelas demandas sociais e a obediência da concretização dos direitos sociais (art. 6º, CF), incorporou no texto constitucional com a finalidade de tornar mais efetivos os serviços prestados pelo Poder Público. No entanto, não basta que a eficiência seja inclusa no rol dos princípios do art. 37, CF, devendo, entretanto, ser efetivamente integrado na máquina pública. Se fosse o oposto, o objetivo constitucional não passaria de um mandamento morto, ou seja, um dispositivo expressamente consolidado, garantido por lei, mas sem real eficácia.

Diante de tais premissas, a concretização desses objetivos, ou seja, o dever de observar rigorosamente os princípios básicos da Administração Pública nos atos administrativos, apresenta-se, na maioria das vezes, real dificuldade de concretização. Assim, há de se considerar que os administradores públicos no trato dos misteres administrativos, são, não raras vezes, impedidos pela excessiva burocracia existente no Brasil de prestar serviços públicos eficientes aos usuários. Esse problema acompanha também os próprios usuários dos serviços. Isto quer dizer que na busca pelo serviço público, existem várias barreiras que dificultam o acesso pelos usuários,

intensificando a problemática da ineficiência, uma vez que a consequência inevitável é a inefetividade do serviço buscado pelos pretendentes. Por um lado, a Administração deve observar rigorosamente o princípio da legalidade no trato de seus assuntos, prestando, portanto, um serviço público eficiente; não obstante, por outro lado, ao usuário, pelo crivo legal da Administração no requerimento dos usuários, permanece a dificuldade no acesso à prestação do serviço público, visto que a legislação vigente apresenta excessiva burocracia no acesso dos serviços, ocasionando, portanto, inefetividade aos serviços prestados, visto que não atendidos os interesses dos usuários. Assim, a observância do princípio básico da legalidade, que também é dever da Administração Pública, torna-se um obstáculo existente entre a Administração e os usuários na prestação efetiva dos serviços públicos. Daí é possível encontrar um conflito existente entre os princípios da legalidade (indica que a Administração só pode fazer aquilo que está previsto em lei) e da eficiência. Ambos devem ser observados pela Administração em seus atos, quer dizer, o Poder Público não pode se eximir, exceto nas hipóteses previstas em lei, de respeitá-los. Assim, um princípio pode vir a interferir noutro, prejudicando, novamente, a coletividade. Para esclarecer, vejamos um exemplo de tal situação:

Outro problema reside no fato de que os administradores públicos, na vigência de suas legislaturas, por motivos políticos dificultam o acesso a todos os serviços pelos usuários. Em outras palavras, quando um administrador tem a intenção de alocar certos recursos financeiros em alguma área específica, impedidas ficam outras áreas dos serviços públicos de receberem a suficiência orçamentária, visto que existem limitações quanto ao uso desses recursos financeiros. A consequência é óbvia. Havendo insuficiência orçamentária, o serviço não poderá ser prestado com eficiência, eficácia e muito menos efetividade, não havendo, portanto, como esperar resultados com qualidade (efetividade) na prestação desses serviços.

Além disso, é importante destacar que a ineficiência, muitas vezes, decorre dos próprios administradores públicos e empregados públicos. A qualificação técnica dos profissionais ligados ao setor público é essencial para

que a prestação do serviço seja eficiente. O Brasil possui histórico no setor público onde, não raras vezes, agentes públicos são nomeados não por sua capacidade técnica para atuar na gestão do trato público, mas por laços de amizade e afetividade. Vejamos o que dizem Neves e Oliveira (2019, p. 4) sobre esse problema histórico brasileiro:

Na tradição histórica brasileira, os denominados "funcionários patrimoniais" tratam a gestão pública como assunto particular e são escolhidos por meio de critérios subjetivos, laços de amizade, não importando as suas capacidades ou mérito"

Assim, uma vez que a máquina pública vier a ser composta de agentes públicos com capacidade técnica para atuar em áreas específicas, melhor será a qualidade do serviço prestado. No entanto, como veremos adiante, o quadro de pessoal, com funções ou empregos públicos, não raras vezes, mostra-se com certa insuficiência técnica, o que inviabiliza a construção de uma Administração Pública mais eficiente e conseqüentemente um serviço público com maior qualidade. Nesse sentido, vejamos o que diz Carvalho Filho (2019, p. 70) a respeito do dever de eficiência incumbido ao Estado:

O dever de eficiência dos administradores públicos reside na necessidade de tornar cada vez mais qualitativa a atividade administrativa. Perfeição, celeridade, coordenação, técnica, todos esses são fatores que qualificam a atividade pública e produzem maior eficiência no seu desempenho.

Assim, é possível perceber que a eficiência na atividade administrativa depende de um conjunto de fatores. Esses fatores devem ser simultaneamente observados no desempenho dos misteres administrativos para que os serviços públicos possam de fato ser eficientes e alcançar os resultados almejados pela Administração, sendo, portanto, efetivos e com a mais alta qualidade possível.

Além disso, existe a problemática da constitucionalização do princípio da eficiência, bem como os meios necessários para garantir o seu cumprimento pelos agentes públicos no trato dos serviços públicos. Existem algumas legislações que visam punir aqueles que violam os princípios da Administração Pública. Destaca-se, nesse sentido, a lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), que prevê punição àquele que transgredir os princípios básicos da Administração Pública. A Lei 8.429/92 tem sido o melhor instrumento jurídico de garantia do cumprimento dos princípios da Administração Pública, prevendo diversas punições aos malfeitores públicos. Nesse sentido, é importante destacar que a referida lei não pune apenas a violação dos princípios básicos da Administração Pública, mas também, todos aqueles que norteiam os atos administrativos, incluindo-se, portanto, os princípios expressos (art. 37, CF) e os princípios reconhecidos pelo ordenamento jurídico pátrio. Assim, quando um agente público, nos misteres administrativos, transgredir algum princípio, poderá vir a ser punido conforme consta no art. 11 da lei 8.429/92. Em conformidade com a questão, vejamos o que dizem Neves e Oliveira (2019, p. 100), "Ressalta-se que restará configurada a improbidade administrativa na hipótese de violação a todo e qualquer princípio, expresso ou implícito, aplicável à Administração Pública". Assim, em que pese o art. 11 da lei 8.429/92 não preveja todos os princípios aplicáveis à Administração Pública, deixa-nos claro que todos aqueles reconhecidos pelo ordenamento jurídico pátrio são aplicáveis aos crimes cometidos contra a Administração Pública, que, na verdade, prejudica não apenas o Poder Público, mas, sobretudo, a coletividade.

Portanto, é possível perceber que o dispositivo constitucional que assegura a eficiência e demais princípios na atuação do Poder Público não é totalmente morto, ou seja, sem real efetividade. Isto quer dizer que, visando assegurar o cumprimento e a prestação de serviços públicos eficientes, o legislador pátrio regulamentou certos dispositivos constitucionais, visando constitucionalizar os princípios relativos à Administração Pública, trazendo diversos meios capazes de garantir o seu cumprimento. Em conformidade com a questão, estudiosos do assunto concordam em afirmar que mera

previsão constitucional da eficiência não é o bastante para existir real efetividade e cumprimento da mesma. Sobre isso, vejamos o que diz Carvalho Filho (2019, p. 31):

De nada adiante a referência expressa na Constituição se não houver por parte da Administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa pública e dos interesses da sociedade. Com efeito, nenhum órgão público se tornará eficiente por ter sido a eficácia qualificada como princípio na Constituição.

Tudo isso indica que uma simples previsão constitucional do princípio da eficiência no rol dos princípios do art. 37 da Lei Maior não é suficiente para garantir seu cumprimento. Os meios de constitucionalizar os dispositivos se dão apenas com as políticas corretas, bem como as regulamentações necessárias para alcançar a efetivação almejada pela coletividade, resultando, portanto, uma prestação de serviços públicos com excelência e eficiência.

2.3 O SERVIÇO PÚBLICO NO BRASIL

A inserção do princípio da eficiência no rol dos princípios básicos da Administração Pública do art. 37 da Lei Maior, revela que a sociedade brasileira se mostrou descontente com o serviço público prestado no Brasil. Assim, coube à União Federal constitucionalizar o referido princípio para que a prestação do serviço público, além de ser um dos objetivos do Estado, seja executado com a maior eficiência possível.

Não obstante, existe grande dificuldade em constitucionalizar o referido mandamento, quer dizer, não basta que a eficiência seja expressamente prevista em dispositivo constitucional, deve-se buscar meios suficientemente capazes de torna-lo de fato integrado na Administração Pública e como resultado na prestação do serviço público, para que este venha a atender todas as demandas da coletividade. Sem a devida constitucionalização do princípio da eficiência, não há como se esperar bons resultados para o futuro do serviço público no Brasil.

Vejamus uma situação prática acerca da (in)eficiência do serviço público brasileiro. Suponhamos que determinada prefeitura municipal gaste 250 mil reais para realizar uma reforma nas calçadas públicas de uma cidade de acordo com as normas de acessibilidade. Realizada a reforma, o engenheiro encarregado informa a Administração que as calçadas estão em desacordo com as normas de acessibilidade e que parte das calçadas reformadas devem ser destruídas e reestruturas da forma correta, sendo novamente providenciada a reforma das calçadas públicas. Nesse sentido, pergunta-se: as obras municipais foram realizadas de acordo com o princípio da eficiência? Em que pese tenha chegado ao seu fim, que é reformar as calçadas de acordo com as normas de acessibilidade, as obras mostraram-se pouco eficientes. Portanto, o serviço prestado alcançou resultados no campo da efetividade, ou seja, no resultado almejado pela Administração, mas mostrou-se ineficiente em sua execução. Nesse sentido, é possível concluir que o serviço público realizado atualmente no Brasil, não raras vezes, mostra-se ineficiente, seja por desinformação, desídia ou ainda, pouca qualificação técnica dos responsáveis pelas obras.

Além dos serviços de utilidade pública prestados pela Administração Pública, existem diversos serviços que também são prestados pela mesma, direta ou indiretamente. Quer dizer, a Administração Pública pode instituir parcerias com particulares para que estes executem os serviços públicos, essenciais ou não. Assim, diversas são as modalidades de prestação de serviços executados por terceiros, como as parcerias público-privadas, concessões e permissões de serviços públicos, para que os direitos sociais previstos no art. 6º da Lei Maior finalmente se concretizem.

É principalmente por meio dessas parcerias que o Poder Público presta os serviços públicos. Isto é, com a celebração de um contratos administrativos entre a Administração Pública e um particular, incumbindo a este executar os serviços públicos, essenciais ou não, a depender do contrato estipulado entre as partes. Assim, conforme permitido pela Constituição Federal, é possível que a Administração Pública resguarde apenas a titulação, controle e fiscalização do serviço público, transferindo, portanto, a execução para terceiro. Não

obstante, se fosse o oposto, a Administração Pública não seria suficientemente capaz de executar todos os serviços públicos mandados pela CRFB. É por essa razão que contratos administrativos são celebrados entre o Poder Público e particulares, ou seja, para que todos os serviços públicos sejam prestados com eficiência, resguardando os direitos dos usuários.

Obedecendo o disposto nos arts. 1º a 6º da Constituição Federal, o legislador pátrio, por meio de parcerias entre o Poder Público e particulares (prestadores de serviços públicos), ordenou que à Administração Pública compete realizar esforços para que todos os serviços públicos sejam prestados à toda coletividade. O rol de serviços que são realizados pelo Poder Público, direta ou indiretamente, é muito grande. Incluem-se nesse rol os serviços relacionados à saúde, segurança, moradia, trabalho, assistência e previdência social e demais serviços públicos que visam garantir o cumprimento do disposto nos mencionados dispositivos legais da Lei Maior, incluindo-se, portanto, conforme CARVALHO FILHO (2019, 343), nos rol dos denominados serviços sociais, que, conforme o autor, são: "os que o Estado executa para atender aos reclamos sociais básicos e representam ou uma atividade propiciadora de comodidade relevante, ou serviços assistenciais e protetivos".

Inobstante, é sabido que a qualidade do serviço público brasileiro ainda é baixa. Os principais problemas residem no campo da saúde e educação. Embora existam recursos financeiros suficientemente capazes de suportar a demanda existente no Brasil, esses são mal alocados pelos administradores públicos. No entanto, em que pese a prestação de serviço público tenha evoluído muito com a promulgação da Constituição Federal de 1988, determinando que o Estado seja o prestador de serviços públicos, ainda há muito que melhorar. Assim, cabe à União Federal, juntamente com os governos estaduais e as municipais, instituir políticas públicas, voltadas sempre para o interesse público, tornando-se cada vez mais eficientes na prestação do serviço público, dando a este mais eficiência, eficácia e efetividade.

3 CONCLUSÃO

É sabido que ao Estado, manifestando sua vontade por meio de agentes públicos, em empregos ou funções públicas, tem como fundamento de sua existência maior, a prestação de serviços públicos à toda coletividade. Dessa forma, os interesses e as demandas sociais exigiram mudanças significativas na Administração Pública e, conseqüentemente, na prestação de serviços públicos, devendo ser, no entanto, direcionada sempre para o interesse geral, atendendo os interesses e as demandas sociais, consolidados como direitos sociais no art. 6º da Constituição Federal.

A qualificação da eficiência como um princípio básico da Administração Pública no trato da gestão pública possibilitou um grande avanço para a consecução e execução de serviços públicos, constituindo um verdadeiro objetivo do Estado.

Sendo a eficiência qualificada como um dos objetivos do Estado, a este incumbe a sua efetiva implementação na máquina pública. Assim, a prestação dos serviços públicos deve sempre ser eficiente, sob ameaça de violação de um mandamento constitucional previsto no art. 37, caput da Lei Maior.

Portanto, os serviços públicos constituem manifestação do Estado e dos interesses da coletividade. A eficiência, além de ser um objetivo, tornou-se um dever no trato dos misteres administrativos, possibilitando, assim, a execução de serviços públicos, essenciais e secundários, com a mais alta qualidade possível.

REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 33. ed. São Paulo, Atlas, 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Manual de Improbidade Administrativa. 7. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019.

BRASIL,. Lei n. 8.666/93, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da

Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL,. Lei n. 8.429/92, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL, Constituição. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL, Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 22 jun. 2020.

Sobre o(s) autor(es)

Leonardo Heitor Arend. Acadêmico do Curso de Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC, campus de São Miguel do Oeste. E-mail: leonardo_arend@outlook.com.