

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO - UNDB
CURSO DE DIREITO

JOSÉ RAIMUNDO DOS SANTOS

**(DES) VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E FUNCIONAMENTO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma análise a partir do princípio da eficiência**

São Luís

2021

JOSÉ RAIMUNDO DOS SANTOS

**(DES) VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E FUNCIONAMENTO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma análise a partir do princípio da eficiência**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador (a): Profa. Ma. Mari-Silva Maia da Silva

São Luís

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Santos, José Raimundo dos

(Des) valorização dos servidores públicos e funcionamento da administração pública: uma análise a partir do princípio da eficiência. / José Raimundo dos Santos. __ São Luís, 2021.

55 f.

Orientador: Profa. Ma. Mari-Silva Maia da silva.

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2021.

1. Servidores públicos. 2. Administração pública. 3. Princípio da eficiência. 4. Prestação de serviços. I. Título.

CDU 342.9

JOSÉ RAIMUNDO DOS SANTOS

**(DES) VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E FUNCIONAMENTO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma análise a partir do princípio da eficiência**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino
Superior Dom Bosco como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 21/06/ 2021.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ma. Mari-Silva Maia da Silva (Orientadora)
Centro Universitário UNDB

1º Prof. Me. Antônio de Jesus Leitão Nunes
Centro universitário UNDB

2º Profa. Esp. Geysa Adriana Soares Azevedo
Universidade Estadual do Maranhão - UEMA

À minha avó Rosa (*in memoriam*), que se foi desta vida enquanto eu escrevia esta monografia, pelo apoio incondicional e por nunca ter deixado de acreditar em mim.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, que sempre me iluminou e me fortaleceu para que eu não desistisse de minha jornada. Pela coragem e sabedoria que me concedeu na conclusão de mais uma etapa da vida. Por ter me dado a oportunidade de ser a primeira pessoa da família a se formar em um curso superior. Sinto-me privilegiado!

Aos meus avós, Rosa (*in memoriam*) e Celso, pelo amor e carinho, pela educação, pelos conselhos de todos os dias, por depositarem suas confianças em mim, por terem feito tudo com o pouco que tinham para me verem vencer na vida, pois tudo isso tem orientado minha caminhada rumo ao crescimento pessoal e profissional.

Aos meus pais e irmãos pelo apoio e incentivo.

À família de dona Cláudia e Ananias pela oportunidade de me receber em sua casa para que eu pudesse estudar. Sempre me trataram como se filho fosse.

Aos meus amigos pelo apoio e carinho.

Aos meus amigos de sala, Charles e Hellem, pelo incentivo e companheirismo diante dos momentos difíceis da vida acadêmica.

A minha estimada orientadora, Profa. Ma. Mari-Silva Maia, pelo apoio e por ter aceitado ser a orientadora desta monografia.

Aos meus professores do Centro Universitário UNDB, por compartilharem seus conhecimentos e ensinamentos.

A todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

Nos últimos anos, os servidores públicos têm sofrido diversos ataques e o papel desses profissionais perante a sociedade tem sido por diversas vezes questionado chegando a ser considerados como meros “parasitas” passando a ideia de que apenas se utilizam da Administração Pública para benefício próprio, divulgando a falsa ideia de que tais profissionais não trabalham e que, além disso, não prestam um serviço com qualidade e eficiência. Entretanto, é preciso mencionar que o serviço público tem um papel de grande importância para o desenvolvimento social. Onde o Estado se utiliza da mão de obra conhecida como servidor público para levar até às pessoas os seus diversos serviços. Com as inúmeras mudanças que tem ocorrido na Administração Pública, principalmente com a inserção do princípio da eficiência na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19/98, os serviços prestados pela Administração Pública exigiram mais qualidade, uma vez que a população começou a cobrar mais ativamente a eficiência na prestação dos serviços públicos. Por outro lado, é papel da Administração Pública utilizar de todos os meios adequados para atingir a eficiência esperada nos serviços públicos e que a valorização dos servidores públicos é um dos caminhos a se chegar a esse fim. Sendo assim, este trabalho visa debater a desvalorização dos servidores públicos demonstrando os impactos na Administração Pública sempre apontando para a ideia de eficiência na prestação dos serviços públicos. Para isso, a metodologia de estudo utilizada foi a pesquisa bibliográfica partindo da leitura de livros, artigos científicos e das legislações vigentes no Brasil.

Palavras-chave: Administração Pública. Eficiência. Servidores Públicos. Valorização.

ABSTRACT

In recent years, public servants have suffered several attacks and the role of these professionals in society has been questioned several times, coming to be considered as mere "parasites", passing the idea that they only use the Public Administration for their own benefit, disclosing the false idea that such professionals do not work and that, in addition, they do not provide a service efficiently. However, it must be mentioned that the public service plays a very important role in social development. Where the State uses the workforce known as public servants to bring its various services to people. With the countless changes that have taken place in the Public Administration, mainly with the insertion of the principle of efficiency in the Federal Constitution of 1988 by Constitutional Amendment No. 19/98, the services provided by the Public Administration demanded more quality, since the population started to demand more actively efficiency in the delivery of public services. On the other hand, it is the role of the Public Administration to use all the appropriate means to achieve the expected efficiency in public services and that valuing public servants is one of the ways to reach this end. Therefore, this work aims to debate the devaluation of public servants, demonstrating the impacts on Public Administration, always pointing to the idea of efficiency in the provision of public services. For this, the methodology of study used was the bibliographical research starting from the reading in books, scientific articles and in the legislation in force in Brazil.

Keywords: Public Administration. Efficiency. Public Servants. Appreciation.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1	Aspectos conceituais de Estado e Administração Pública	12
2.2	Modelos teóricos de Administração Pública e Administração Pública brasileira ..	16
2.2.1	Modelo Patrimonialista	16
2.2.2	Modelo Burocrático	18
2.2.3	Modelo Gerencial	19
2.3	A organização e funcionamento da Administração Pública brasileira	21
3	O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	26
3.1	Conceito de Princípio e demais considerações	26
3.2	Princípios constitucionais que regem a Administração Pública	30
3.2.1	Princípio da Legalidade	30
3.2.2	Princípio da Impessoalidade	32
3.2.3	Princípio da Moralidade	33
3.2.4	Princípio da Publicidade	34
3.2.5	Princípio da Eficiência	35
3.3	Princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos	35
4	(DES) VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS	40
4.1	O servidor público e o dever de eficiência	40
4.2	(Des) valorização dos servidores públicos e o impacto no funcionamento da Administração Pública	44
5	CONCLUSÃO	50
	REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

Os servidores públicos têm um importante papel no desenvolvimento social e, por isso, podem ser vistos como a espinha dorsal da Administração Pública brasileira quer seja na sociedade quer seja dentro da própria Administração Pública. Pensando nisso, este trabalho surgiu da necessidade de entender como a Administração Pública deve agir e quais caminhos deve perseguir para se atingir a eficiência na prestação dos serviços públicos, um estudo focado na necessidade de valorização dos servidores públicos (considerados como coluna forte de sustentação da Administração Pública) e no princípio da eficiência.

Além disso, vale ressaltar que o Estado deve ser o garantidor da satisfação das necessidades coletivas. E para cumprir tal objetivo deve se utilizar de meios necessários capazes de promover a igualdade de condições econômico-sociais de todos os indivíduos, bem como deve regular todos os direitos, atividades e observar as garantias de toda a coletividade cumprindo, dessa forma, sua função social.

É por meio do Estado que os serviços públicos essenciais à população são concretizados. Dessa forma, deve oferecer um serviço público de qualidade e eficiente a todos, privilegiando o direito à cidadania. Além disso, preconiza o art. 175, *caput*, da CF/88 que é dever do Estado a prestação de serviços públicos afirmando que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Como se percebe, o serviço público é uma garantia constitucional, sendo, portanto, uma obrigação do Estado.

Para que a Administração alcance a eficiência na prestação de seus serviços públicos se faz necessário uma maior atenção aos servidores públicos, pois é por meio destes que o Estado se relaciona com os cidadãos. Nesse sentido, a problemática se dá em torno da seguinte indagação: o que Administração Pública deve fazer para que, por meio dos servidores públicos, se alcance a eficiência na prestação do serviço público?

O tema e a problemática apresentados neste estudo têm como objetivos desencadear o debate acerca da (des) valorização dos servidores públicos e o seu reflexo na prestação dos serviços públicos através da compreensão do princípio constitucional da eficiência e sua importância para a Administração Pública. Além disso, visa compreender os conceitos de Administração Pública e servidor público. Para isso, os referenciais teóricos utilizados para a construção deste estudo são os renomados autores de grande prestígio na área jurídica como, por exemplo, Celso Antônio Bandeira de Mello, Fernanda Marinela, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Hely Lopes Meirelles, José dos Santos Carvalho Filho e, por fim, Matheus Carvalho.

Essa ideia pela busca da eficiência administrativa está presente em Estados que buscam a modernização da Administração Pública com o objetivo de atender ao interesse público. Nesse sentido, para que haja o alcance do interesse público na boa prestação de serviço público pelos servidores públicos é essencial para a Administração Pública a valorização desses servidores.

Vale destacar que, as motivações que sustentam este estudo têm caráter social, pessoal e acadêmico. A motivação social consiste no fato de que os servidores públicos têm papel importante nos serviços públicos prestados pelo Estado. E que uma política de valorização de seus servidores reflete diretamente em serviço de qualidade e eficiente à população.

A motivação pessoal, por sua vez, originou-se após conhecer o caso concreto de que muitos servidores públicos são esquecidos pela própria Administração Pública - são desvalorizados - o que causa efeitos negativos na prestação dos serviços públicos. Muitos desses servidores passam anos sem serem notados pela Administração, sem serem amparados por políticas de valorização. Por fim, a motivação acadêmica se fundamenta na medida em que o estudo poderá servir de base para o desenvolvimento de outros trabalhos, uma vez que a problemática aqui abordada tem grande relevância social e precisa ainda ser bastante discutida.

A metodologia adotada para o desenvolvimento deste trabalho foi a bibliográfica exploratória, pautada em livros, artigos, revistas jurídicas, dissertações, que foram consultados por meio da internet e leitura de livros. Dessa forma, o trabalho se desenvolve em cinco capítulos, o primeiro é constituído pela introdução, o segundo constitui-se pela apresentação de conceitos de Administração Pública e Estado, no qual se demonstram os modelos teóricos de Administração Pública e sua organização. O terceiro trata do princípio da eficiência, fazendo uma abordagem conceitual de Princípio e princípios constitucionais que regem a Administração Pública com foco na prestação dos serviços públicos.

Já o quarto capítulo, trata da (des) valorização dos servidores públicos sempre numa correlação com o princípio da eficiência. Por fim, o quinto apresenta a conclusão do trabalho apresentando a solução da problemática e demais atos de encerramento.

2 O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado pode ser compreendido como uma sociedade natural pelo fato de os homens viverem necessariamente em sociedade sempre buscando realizar o bem geral que lhes é próprio que é a busca pelo bem público ou bem comum, é por isso que a sociedade se organiza em Estado (ZAMBUJA, 1997, p. 3). Nesse sentido, ele deve primar pela garantia do bem comum social, ou seja, deve ser o garantidor da satisfação das necessidades do povo. Para isso, deve-se utilizar de mecanismos necessários que promovam a igualdade de condições econômico-sociais de todos os indivíduos. Além disso, tem o dever de regular todos os direitos, atividades, observando, dessa forma, as garantias de toda a coletividade, a fim de cumprir sua função social.

E para que o Estado alcance o bem comum social, tem-se o papel da Administração Pública que é responsável pela concretização dos serviços públicos. Ela tem como função a execução das metas estabelecidas por um governo. E para entender a definição de Administração Pública, de modo geral, deve-se partir do conceito de Estado (MARINELA, 2016, p. 66).

O certo é que não se pode tentar compreender, de forma isolada, a Administração Pública sem partir do conceito de Estado. Para isso, com o objetivo de entender melhor a definição de Administração Pública, antes de tudo será apresentado o conceito de Estado. É o que veremos a seguir.

2.1 Aspectos conceituais de Estado e Administração Pública

O conceito de Estado tem sofrido diversas mudanças ao passar dos anos, isso em virtude da alteração na dinâmica da realidade o que acaba produzindo efeitos no que tange à função administrativa do Estado. As mudanças política, social, econômica e, também, jurídica que vêm ocorrendo ao longo dos anos têm alterado de forma significativa a figura do Estado e isso é mais que notável por todos.

Importante ressaltar, que também houve diversas mudanças no que se refere à relação Estado e Sociedade. Atualmente, já não se percebe a atuação do Estado com atenção voltada a interesses de oligarquias. Mas todas essas mudanças não ocorreram da noite para o dia. Atualmente, no pensamento de Marçal Justen Filho (2016, p. 96), o Estado tem se tornado um instrumento “investido de poderes e competências” para promover os interesses concretos

e efetivos da sociedade. Deixou de ser um meio de apropriação de poder político ou realização dos interesses dos governantes e de classes dominantes.

Existem diversas definições sobre a expressão “Estado”, pois existem variáveis em que tal termo pode ser evidenciado. Ademais, com o passar do tempo o entendimento/conceituação sobre esse termo tem sofrido diversas interpretações. E muitos são os pensadores que discutem a ordem cronológica de origem do Estado, ou seja, o momento em que surgiu o Estado. Mas quando o termo Estado é empregado no sentido de “sociedade política permanente” (CARVALHO FILHO, 2018, p. 58) surge pela primeira vez por volta do séc. XVI na obra *O Príncipe* do autor Maquiavel.

Vale lembrar que, aqui não se tem intenção de esgotar o tema sobre a origem do Estado, a matéria tem seu estudo mais aprofundado na Teoria Geral do Estado. Entretanto, o importante para este estudo é saber que o Estado é caracterizado como ente personalizado, capaz de adquirir direitos e obrigações na ordem interna e em suas relações internacionais. Com isso, já se pode afirmar que o Estado é uma pessoa jurídica de direito público.

Seguindo esse entendimento, o professor Matheus Carvalho (2018, p. 30) apresenta a seguinte definição de Estado:

O Estado é uma instituição organizada política, social e juridicamente, dotada de personalidade jurídica própria de Direito Público, submetida às normas estipuladas pela própria lei máxima que, no Brasil, é a Constituição escrita e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida tanto externa como internamente.

Como já citado, o Estado deve ser o garantidor das necessidades coletivas, dessa forma, espera-se que ele aperfeiçoe seu agir de forma que otimize seus mecanismos em busca do atendimento às necessidades da comunidade de forma ótima ao se tratar de políticas públicas e sociais. Além disso, importante ressaltar que a forma do Estado nos dias de hoje não é a mesma de muitos anos atrás. É que a cada período da história ele se molda àquela realidade social com o objetivo de atender às necessidades daquela época.

Para Dalmo de Abreu Dallari (2002, p. 93), o Estado é *locus* para o exercício de poder, isto é, a própria institucionalização do poder. E como pessoa jurídica que é, expressa sua vontade por meio de terceiros, podendo ser por pessoas ou órgãos. Ou seja, por ser uma figura abstrata e não poder concretizar suas funções sozinho, precisa da figura de terceiros que possam concretizá-las. Sobre isso, nos capítulos posteriores será entendido como o Estado consegue concretizar suas funções.

É por isso que existem os órgãos e os agentes públicos, estes são os que servem ao Estado. São os responsáveis por fazerem essa ligação entre Estado e sociedade por meio da

prestação de serviços públicos para a garantia de direitos fundamentais. Nesse mesmo sentido, ROCHA (1999, p. 57) diz que:

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

Nesse ponto de vista, já se pode compreender que o Estado, em sua estrutura organizacional, é formado por diversos órgãos e cargos e para exercer suas funções ele disponibiliza cargos que serão ocupados por agentes públicos mediante suas especificidades. Dessa forma, essa pessoa jurídica de direito público consegue cumprir seus deveres objetivando o bem comum social.

Como se percebe, nas ideias dos autores já citados, é possível perceber uma grande preocupação quanto à função do Estado e sua relação com a coletividade, especificamente quando se trata de Estado em sua função administrativa como garantidor da prestação de serviços públicos. Mas nem sempre foi assim, mais à frente ao serem apresentados os modelos teóricos de Administração Pública veremos que diversas mudanças ocorreram até chegar ao que é hoje.

Hodiernamente, é comum o termo Estado sendo usado como sinônimo de Administração Pública. Porém, a vasta doutrina faz a diferenciação entre os dois termos, embora não possam ser separados e, tampouco, entendidos separadamente. Ou melhor, as duas expressões têm relação muito estreita.

Antes de tudo, faz-se necessário apresentar o conceito geral de “administração” para um melhor entendimento. Desse modo, o conceito mais conhecido na literatura é o apresentado por Chiavenato (1994, p. 3-4) que define “administração” da seguinte forma:

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

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

Tal conceito apresenta um viés de aplicação mais voltado para o setor privado, mas que não deixa de ser aplicado ao setor público, pois quando se trata de Administração Pública se deve levar em consideração seus objetivos que devem ser alcançados e para isso devem ser aplicados todos requisitos apresentados pelo conceito acima.

Em linhas gerais, Administração Pública é todo o aparato do Estado, utilizado, para atingir o fim para o qual foi criado, englobando tanto a estruturação dos órgãos a serviço do Estado, a sua integração por agentes, inclusive suas atividades. Ademais, a Administração Pública representa o Estado agindo como administrador ou exercendo sua função administrativa. A doutrina doméstica apresenta diversos conceitos sobre o que é Administração Pública uns mais usados e outros não.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019, p. 181) divide em dois os sentidos de Administração Pública utilizados mais comumente. Em sentido formal ou subjetivo, ela designa os entes que exercem a atividade/função administrativa, como exemplos deles – as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos.

Por outro lado, ao tratar a Administração Pública em sentido objetivo ou material, a autora designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes. Trata a Administração Pública como função administrativa que incumbe ao Poder Executivo.

Numa sistematização da expressão “Administração Pública”, objetivamente pode ser definida como atividade concreta e imediata que o Estado utiliza para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (MORAES, 2007, p. 71).

Como se percebe em todas as definições de Administração Pública, o seu fim sempre é o interesse da coletividade, ou melhor, ações que são voltadas para o interesse de todos como por exemplo seus serviços públicos com vista a atingir o bem comum. Nesse mesmo sentido, Administração Pública nas palavras de Fernanda Marinela (2016, p. 70-71):

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 instrumento que dispõe o Estado para colocar em prática as opções políticas do Governo.

Dessa forma, as expressões Estado e Administração Pública estão sempre interligadas numa relação de estreitos interesses voltados para o bem social. Por isso que tais expressões não devem ser pensadas separadamente. Em todos os conceitos apresentados acima é nítido que o alvo das atividades desempenhadas pela Administração Pública é a coletividade.

A doutrina moderna costuma apontar quatro tarefas precípuas da Administração Pública, quais sejam, a prestação de serviços públicos, o exercício do poder de polícia, a regulação de atividades de interesse públicos, com fomento de atividades privadas e o controle de atuação do Estado (MATHEUS CARVALHO, 2018, p. 33).

Porém, o que interessa aqui é a função prestacional que para o mesmo autor se caracteriza pela prestação de serviços públicos. Que a partir da metade do século XX, especificamente, após a 1ª Guerra Mundial, quando começaram a surgir as primeiras constituições sociais a exemplo da mexicana (1917) e a alemã (1919) as funções de prestação de serviços públicos foram atribuídas ao Estado.

A partir dessas mudanças da realidade social, passa a ser dever do Estado oferecer a toda a sociedade uma existência digna, a partir daí começa a surgir a ideia de Estado social, pois o seu alvo passa a ser a construção de uma sociedade menos desigual. Mas para se chegar ao modelo de Administração Pública que é, modernamente aplicado no Brasil, deve-se, antes de mais nada, fazer um estudo sobre todos os seus modelos teóricos. O item posterior nos ajudará a compreender as fases pelas quais a Administração Pública passou e quais foram suas principais características em determinado período da história.

2.2 Modelos teóricos de Administração Pública e Administração Pública brasileira

É de se saber que a Administração Pública passou por diversos modelos teóricos de administração pública, isso em decorrência de uma melhor adequação de modelos que fossem viáveis aos governantes ou governados. Atualmente, o modelo teórico que impera é o gerencial que possui uma direção mais voltada para bons resultados, ocorrendo dessa forma, uma grande participação popular na construção e aplicação de diversos projetos de políticas públicas.

Nesse sentido, faz-se necessário uma melhor compreensão da trajetória da Administração Pública para poder entender o modelo que é aplicado, hoje, no Brasil. Pois como já dito, a Administração Pública brasileira experimentou diversas fases até se tornar o que é hoje.

2.2.1 Modelo Patrimonialista

O modelo de administração patrimonialista é marcado pela ideia de poder absoluto. Nesse modelo não se consegue distinguir o que é público e o que é privado, ou seja, o patrimônio privado do soberano se confunde com o patrimônio público. O Estado acaba se tornando um patrimônio do governante não havendo separação em nada. No Brasil, esse modelo é bem visível no período do império, onde houve a forte presença de governo absolutista, onde é possível se perceber vários pontos negativos nesse modelo de Administração Pública.

Na história do Brasil colônia, a administração patrimonialista segue o modelo português, uma herança própria dos Estados absolutistas da Europa do século XVIII. Ainda no Brasil, esse modelo permaneceu de 1530 a 1930. Necessário, também, dizer que o patrimonialismo foi utilizado no Brasil Reino e Império. Na verdade, o Estado e a Administração Pública são de origem patrimonialistas.

Para Torres (2004), a Administração Pública patrimonialista brasileira possuía a seguinte estrutura – de um lado, existia a elite rural, aristocrata, parasita que possuía privilégios sociais e econômicos e, do outro, o Estado. Daí uma característica marcante do modelo patrimonialista onde os privilégios estavam nas mãos de poucos que se utilizavam do Estado para realizar as suas próprias vontades.

Aqui não existia a ideia de que a Administração Pública possuía um fim social, ou seja, o foco não era a satisfação das necessidades da sociedade, ou melhor, as questões sociais e suas demandas não eram pautas de interesses da elite dominante. Em tal modelo, na verdade, existia uma inversão de papéis do que é hoje, o Estado e todo o seu patrimônio não serviam à sociedade.

Nesse modelo, como o Estado era patrimônio do soberano acabava que a presença de corrupção e a ausência de moralidade com relação à coisa pública fosse muito visível. O monarca agia como quisesse sempre focado nos seus interesses privados fazendo da coisa pública o seu próprio patrimônio e agindo mediante seus interesses. Com isso, os mais necessitados padeciam sob a carência da mão amiga do Estado.

Contudo, aos poucos esse modelo de Administração Pública começou a se desgastar, e principalmente sua classe política dominadora da época. Modelo esse que já não servia mais para aquele momento, as mudanças ocorriam e os desejos sociais também. Com isso, o modelo patrimonialista já não era mais possível de ser sustentado.

Quando o capitalismo e a democracia começaram a ganhar o cenário mundial, a partir de então, esse modelo de Administração Pública patrimonialista começa a se tornar ultrapassado já não sendo mais aceitável. Em outros países do mundo, já se percebia a presença de diversos princípios norteadores da Administração Pública.

Com base nessas novas transformações a população passou a almejar a aplicação de uma política com viés democrático e, também, profissional. A partir daí ficou mais visível o fracasso que foi esse modelo de administração patrimonialista, o que deu espaço a um novo modelo chamado de burocrático. É o que veremos a seguir.

2.2.2 Modelo Burocrático

Esse novo sistema surge para romper com os paradigmas do modelo anterior. Aqui, surge uma nova visão de Administração Pública. As exigências pela melhoria na gestão começam a ser intensificadas. Começa-se a romper com as velhas práticas de corrupção, nepotismo, além disso, os privilégios de uma minoria beneficiada já não têm mais espaços. O novo modelo preocupou-se em romper com todas as condutas que vigoravam até então.

Aqui tem início à fase de surgimento do Estado democrático de Direito. Aquele soberano do modelo antigo se torna submisso aos estatutos dos parlamentos. Esse novo modelo surge, no Brasil, na segunda República (Era Vargas - 1930) e permanece durante todo o período militar (1964 – 1985). Novas visões surgem para orientar os caminhos da Administração Pública. Os conceitos de racionalidade e eficiência começam a ganhar contornos. A separação entre a coisa pública e privada já é bem real. Tudo isso para atender às novas demandas sociais.

Vale ressaltar, que no modelo de Administração Pública burocrática, os princípios que a orientam são a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o funcionalismo e, também, o controle administrativo. De acordo com Paiva (2009) é a partir dessa ideia que surgem as primeiras formas de trabalho no setor público alinhadas às necessidades da sociedade por um serviço público mais sofisticado.

Com a exigência de uma Administração Pública mais especializada e bem técnica, a Administração Pública começou a realizar os primeiros concursos públicos para ingresso no funcionalismo do Estado brasileiro (1937). Em 1938, a criação constitucional do Departamento administrativo de Serviço Público (DASP). Daí em diante, instrumentalizou-se diversas ações de controle da Administração.

Esse modelo burocrático de Administração Pública está intimamente ligado a normas e regulamentos. E a legislação é que define com antecedência como ela deve proceder. Com isso, a admissão de pessoal e as contratações do Poder Público passam a ser bem mais rígidos, pois o controle administrativo presente nesse novo modelo tem o condão de evitar a prática de corrupção.

A partir de então, já se pode perceber a preocupação do Estado em oferecer à sociedade diversos serviços públicos. Porém, tal modelo não tinha a preocupação de analisar se todos os serviços/atividades desempenhados pela Administração Pública mostravam resultados aceitáveis pela sociedade. Era uma questão se verificar se os serviços estavam sendo prestados com eficiência ou não. Na realidade, estavam se tornando ineficientes e incapazes de atender às necessidades básicas dos cidadãos.

Na verdade, o seu funcionamento está totalmente focado em si, sempre voltado para dentro da organização em querer cumprir suas regras e regulamentos internos. Em virtude disso, começou a surgir diversos pontos negativos dentro desse modelo burocrático. Ele já não estava atendendo às necessidades sociais. Tal sistema já não possuía estrutura funcional para acompanhar as transformações da própria sociedade.

Foi então que novos passos foram dados em busca de um novo sistema, uma vez que se estava vivendo os grandes avanços tecnológicos e, além disso, com o fim do período militar e a redemocratização do Estado brasileiro, principalmente com a promulgação da Constituição da República de 1988, em um novo cenário se fazia necessário um novo modelo de gestão pública para atender às novas demandas sociais. Surge o modelo gerencial.

2.2.3 Modelo Gerencial

O novo modelo de Administração Pública chamado de “Gerencial” pode ser encarado como uma resposta ao fracasso do modelo anterior. A Administração Pública precisava se adequar à globalização, pois o surgimento de novas tecnologias e inovações exigiam uma nova aparelhagem do Estado. Com a população crescendo, a demanda por mais produtos e serviços acabava crescendo também. E como consequência a exigência de pessoas para desempenhar funções para o Estado também crescia.

A reforma da Administração Pública passa a ser o principal destaque do presidente da época e entre as reformas de maior prioridade do governo estava a reforma administrativa como sendo de teor puramente urgente. A aprovação da reforma administrativa pelo Congresso Nacional, em 1995, marca a passagem do modelo burocrático de administração pública para o modelo gerencial.

O modelo vigente é considerado por muitos como um grande avanço, mas que não se pode afastar totalmente o modelo burocrático, onde a diferença trazida pelo modelo gerencial está na forma de controle que passa a ser *a posteriori*, ou seja, enquanto o velho modelo se concentrava nos meios como o chamado controle formalístico, o novo é centrado no controle finalístico, mais centrado nos resultados, nos fins a que pretende alcançar.

No momento, todos os olhares estavam voltados para uma necessária reforma do Estado. Levando em consideração o novo modelo de Administração Pública gerencial, Bresser (1996) afirma o seguinte:

Ora, se proposta de um Estado mínimo não é realista, e se o fator for básico subjacente à crise ou à desaceleração econômica e ao aumento dos níveis de desemprego é a crise

do Estado, e a conclusão só pode ser uma: o caminho para resolver a crise não é provocar o definhamento do Estado, enfraquecê-lo ainda mais do que já está enfraquecido, mas reconstruí-lo, reformá-lo [...] a administração pública gerencial [...] parte do pressuposto de que já chegamos em um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, que o burocratismo está condenado, e que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados.

Importante ressaltar que esse novo modelo tem suas raízes no modelo gerencial de administração de empresas, mas que não devem ser confundidos, pois a Administração Pública gerencial tem seu objetivo específico que é o interesse público.

Com o modelo gerencial houve uma verdadeira reestruturação do aparelho estatal, ou seja, começou a surgir uma reconstrução do Estado; houve tamanha autonomia da burocracia estatal, formulou os órgãos de caráter centralizado e descentralizados, além disso, transferiu alguns serviços para o setor público não-estatal. Daí já se pode perceber a presença de um certo controle com referência à gestão.

Uma verdadeira reforma gerencial foi iniciada no ano de 1995 sendo a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado seu grande marco. O Plano sob a argumentação da crise do Estado pós-ditadura e da necessidade de instrumentos eficazes para uma boa gestão pública com um viés mais democrático foi visto com bons olhos como importante caminho para reestruturar a economia e retomar o desenvolvimento da nação.

Tal modelo gerencial de administração pública proporcionou muitos avanços no que se refere à reconstrução do Estado, a reforma administrativa obteve uma maior atenção, houve uma grande reforma da administração federal, bem como uma grande melhoria das informações e fortalecimento das carreiras de estado, ou seja, começou a realizar muitos concursos públicos, vários outros direitos começaram a surgir, além disso, houve, também, em 1988 a inserção do Princípio da Eficiência no texto constitucional.

A partir desse novo modelo já se percebe uma maior participação popular, pois já compreendem ser os maiores beneficiários dos serviços prestados pelo Estado. Com os serviços públicos voltados para a sociedade, o dever de eficiência do Estado ganha contornos quando se tem o cidadão como cliente desses serviços, pois se preocupa com os bons resultados de seus serviços procurando realizá-los com eficiência.

Entretanto, tais efeitos ainda são muitos difíceis de serem identificados na prática do dia-dia. A explicação para isso é que os cidadãos se tornaram cada vez mais exigentes, pois já são conhecedores de seus direitos e, por isso, exigem muito da Administração Pública para que os serviços públicos sejam prestados com eficiência. Sempre estarão insatisfeitos, seja porque não está sendo prestado um bom serviço, seja porque se tornaram muito exigentes.

Muito importante explicar que a Administração Pública está seguindo novas tendências. Diversos autores já apresentam em suas obras uma nova vertente da Administração Pública. Como por exemplo Paes de Paula (2005, p. 36-49) ao falar em “vertente alternativa” ou de “verdade societal” que se baseia numa nova relação Estado-sociedade. Essa nova vertente é caracterizada por um maior envolvimento da sociedade nas questões políticas do Estado.

Além disso, é visível um forte controle da população sobre as ações estatais, ou seja, a população é puramente legítima como participante das decisões, formulações e implantação de políticas públicas. Aqui, não há dúvidas de que há um gerenciamento muito mais participativo, onde diferentes sujeitos e atores da sociedade são os principais responsáveis pelas decisões que, fortemente, influenciarão suas vidas.

O êxito dessa nova vertente depende muito de mecanismos sociais e institucionais capazes de garantir e estimular o diálogo livre e aberto entre os cidadãos com o objetivo de encontrar soluções para determinados problemas e isso deve ocorrer por meio de fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas, planejamento participativo etc. O cidadão, diferentemente de outro momento da história da Administração Pública brasileira, entende que seu papel tem grande importância nas decisões que se referem ao desenvolvimento de políticas públicas.

Foi possível perceber que na trajetória da Administração Pública, passou por diversas turbulências. Em certos momentos um determinado modelo não correspondia às necessidades da época, devendo, dessa forma, buscar outro modelo que atendesse ao momento oportuno. Importante dizer que a Administração Pública não permanece inerte, pelo contrário, continua se aperfeiçoando para atender aos anseios da sociedade no tempo presente.

Muitas são as mudanças que estão ocorrendo no cenário brasileiro. Ultimamente, as decisões políticas internas têm tido fortes impactos no modelo de Administração Pública adotado no Brasil. Mas é preciso muita cautela para que tais decisões não impliquem em efeitos negativos. O olhar deve ser de avanços e não de retrocesso.

2.3 A organização e funcionamento da Administração Pública brasileira

É certo que o Brasil é um país de extensão territorial continental. Em virtude disso, exige-se uma Administração Pública capaz de atender toda essa dimensão geográfica gigantesca, o que necessita de uma grande organização administrativa com o objetivo de estar presente em todos os entes federativos, onde seja capaz de atender aos anseios de toda a coletividade por meio da prestação de serviços públicos. Mas não basta somente oferecer os

serviços públicos, mas do que isso, é muitíssimo importante que a Administração esteja bem organizada para que os serviços possam ser distribuídos de forma eficiente

Como já foi falado, a Administração Pública não tem uma característica de ser um fim em si mesma, muito pelo contrário, a partir dos conceitos já citados é possível dizer que ela é um instrumento que visa a concretização de interesses de todos. Além disso, para se chegar no modelo de Administração Pública que é hoje - o gerencial - ela passou por diversos outros a saber - o modelo patrimonialista e o burocrático - já estudados anteriormente.

Em cada período da história do Brasil ocorreram diversas mudanças na Administração Pública brasileira que culminaram em grandes transformações e com relação a essas mudanças, Adival do Carmo Silva (2015, p. 2) afirma que:

[...] é um processo de aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Estado à população e essa pode ser representada por três modelos: administração pública patrimonial, administração pública burocrática e administração pública gerencial. Nesses modelos, o objetivo é suprir uma deficiência do modelo anterior, introduzindo novos conceitos ou mudando conceitos ineficientes ou nocivos ao aparelhamento do Estado.

Mas não fica somente por aí, os cidadãos cada vez mais têm clamado pelos seus direitos e participado mais ativamente no controle das ações públicas. Com tais exigências, a Administração Pública acaba por sofrer transformações necessárias devendo se adaptar a cada período. E para bem lembrar, o termo “Administração Pública” pode ser utilizado para se referir à atividade administrativa desempenhada pelo Estado e ao conjunto de órgãos, entidades e pessoas instituídas que visam a concretização dos objetivos do Estado.

A partir agora, entender-se-á como se dá a organização e funcionamento da Administração Pública, levando em consideração o seu aparelhamento e a estrutura administrativa do Estado. Partindo de seu conceito, “Organização Administrativa” é a estruturação do Estado (CARVALHO, 2018, p. 158).

Nesse sentido, o estudo sobre a Organização da Administração Pública se desenrola acerca do conhecimento das pessoas, entidades e órgãos que irão desempenhar as funções administrativas do Estado e que vão definir, também, o seu modelo de aparelhamento. Essa organização administrativa se dá através de edição de leis ou por meio de decretos, além disso, pode ocorrer também por via de outros atos normativos (CARVALHO, 2018, P. 158).

Vale ressaltar que a divisão da Administração Pública não surgiu do nada, o grande responsável pelo feito é o Decreto-Lei nº 200/67, dividindo-a em Direta e Indireta. Importante observar que o presente diploma é de 1967, atualmente diversos conceitos desse decreto estão ultrapassados e muitos pontos nem foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988. Tal

diploma estabelece as diretrizes aplicáveis à União e, além disso, estabelece normas gerais que podem ser aplicadas por outros entes federativos.

O Decreto-Lei nº 200/67 também definiu diversos princípios que devem ser observados no que tange à estrutura da organização administrativa que devem ser levados em consideração na formação dos entes da Administração Pública, são eles:

- a) Princípio do planejamento: diz que a ação governamental obedecerá a planejamento que vise promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional.
- b) Princípio da coordenação: aqui faz referência à hierarquia, o objetivo é evitar divergências na atividade estatal e o desperdício de recursos.
- c) Princípio da descentralização administrativa: sempre sob o controle do Estado, este poderá atribuir a uma outra pessoa poderes para realizar determinada atividade pública ou de utilidade pública. Isso tem grande relação com a busca pela eficiência por meio da especialização na execução das atividades do Estado.
- d) Princípio da delegação de competência: o objetivo aqui é transferir poderes entre agentes públicos dentro de uma mesma estrutura hierárquica, ou seja, é dar permissão a outro agente para realizar determinada atividade que fora atribuída à autoridade delegante através de lei.
- e) Princípio do controle: trata-se da exigência de controle das atividades da Administração Pública em todos os níveis e em todos os órgãos do governo.

Além disso, é também com base no decreto que se definiu que a atividade administrativa pode ser prestada de duas formas: centralizada e descentralizada. A primeira se baseia na ideia de que o Estado executa suas tarefas diretamente, por intermédio de seus inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem a sua estrutura funcional (Ricardo Alexandrino; João de Deus, 2017, p. 46). É a própria Administração direta representadas pelas próprias pessoas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Já a segunda forma é a descentralizada que parte da ideia de que o Estado transfere a execução das atividades a particulares ou a outras pessoas jurídicas, de direito público ou privado, chamados de administração indireta como por exemplo as Autarquias, Fundações públicas, Empresas públicas e Sociedade de economia mista.

Vale ressaltar, também, que não se deve confundir o instituto da desconcentração com a descentralização. Explicando o que seria a desconcentração, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) “os Estados, assim como as outras pessoas de direito público que criem para auxiliá-lo, tem que repartir, no interior deles mesmo, os encargos de suas alçadas, para decidir os assuntos que lhe são afetos, dada a multiplicidade deles”. Ou seja,

acontece uma distribuição de competência dentro da mesma pessoa jurídica responsável por executar determinada atividade.

Ainda sobre o tema, Matheus Carvalho (2018, p. 162) faz distinção entre os dois institutos afirmando que:

[...] o instituto da desconcentração está fundado na hierarquia, uma vez que o poder hierárquico, conforme já analisado, é a possibilidade que a Administração Pública tem de distribuir e escalonar as competências, internamente, no bojo de uma mesma pessoa jurídica, sem sair de sua intimidade. Por sua vez, a descentralização se baseia em uma distribuição de competências entre entidades diferentes, não havendo, dessa forma, manifestação do poder hierárquico.

A partir dos conceitos já apresentados ficou mais fácil compreender como se dá a organização da Administração Pública e como ocorre o seu funcionamento. Pois bem, antes de tudo, apenas para certificar, a função administrativa leva em consideração todos os serviços públicos que têm como foco a coletividade e ainda se preocupa em realizar o controle das atividades privadas e a execução de obras públicas. A partir de agora focaremos no entendimento mais centralizado sobre o que é a Administração direta e indireta.

A Administração direta é formada pelo conjunto de órgãos que fazem parte da pessoa federativa. Esses órgãos têm competência para a realização de determinada atividade. Aqui, leva-se em consideração a estrutura da Presidência da República e seus ministérios. Por outro lado, por meio do Princípio da Simetria, pode ser aplicado às esferas estaduais, municipais e distritais. Com isso, a prestação dos serviços públicos é realizada pelos próprios entes políticos da administração.

Esses entes políticos são pessoas jurídicas de direito público que possuem capacidade administrativa, política e legislativa. São eles: a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Que são harmônicos e independentes entre si, possuindo estrutura administrativa e orgânica. Vale ressaltar que cada ente político já apresentado possui determinadas competências para agir quando se trata da realização de determinadas atividades. Ou seja, cada um deve agir dentro de suas competências em observância à legalidade.

Como bem sabemos, o Estado manifesta sua vontade a partir da existência de determinados órgãos onde ficam lotados os agentes públicos. Esses órgãos nada mais são do que a divisão interna realizada no ente federativo para melhor executar as funções estatais, como exemplo de tais órgãos podemos citar os Ministérios, Secretarias etc.

Importante dizer que os órgãos públicos não têm personalidade jurídica, logo, não tem vontade própria (Matheus Carvalho, 2018, p. 165). Isso quer dizer que eles são apenas instrumentos utilizados pelo Estado e por isso não são considerados sujeitos de direitos e

deveres. A finalidade desses órgãos é garantir uma maior especialidade na prestação dos serviços com foco na eficiência.

Quanto à Administração indireta, trata-se de pessoas jurídicas que são criadas pelos próprios entes federados submetidas ao princípio da reserva legal, vinculadas às suas respectivas administrações Diretas, que têm como objetivos exercer as atividades estatais de forma descentralizada. Para melhor esclarecer, Ricardo Alexandre e João de Deus (2017, p. 48), escrevem que:

Quando o Estado percebe que certas atividades poderiam ser mais bem exercidas por entidade autônoma e com personalidade jurídica própria, ele transfere tais atribuições a particulares ou cria outras pessoas jurídicas, de direito público ou de direito privado, com este fim. Se decidir pela segunda opção, as novas entidades comporão a “Administração Indireta” do ente criador e, por serem destinadas ao exercício especializado de determinadas atividades, são consideradas manifestação da descentralização por serviço, funcional ou técnica.

Como já citadas em momento anterior, são entes da Administração Indireta: Autarquias, inclusive as associações públicas; Fundações públicas, Empresas públicas e Sociedades de economia mista. A ideia aqui não é caracterizar ou demonstrar como se dá cada ente já citados, mas apresentar uma visão geral de como se fazem presentes na forma de organização e funcionamento da Administração Pública brasileira.

Por outro lado, se faz oportuno apresentar as principais características desses entes da Administração Indireta. Para isso, tomar-se-á como exemplo o modelo apresentado pelo professor Matheus Carvalho (2017, p. 48), que se segue:

- a) Possuem personalidade jurídica própria;
- b) Regime jurídico de direito público ou direito privado, depende da espécie da entidade;
- c) São manifestação da descentralização por serviço, funcional ou técnica (outorga);
- d) Integram a chamada “Administração Indireta” do Estado;
- e) Dependem de lei em sentido estrito para serem criadas;
- f) Possuem capacidade de autoadministração, mas não têm autonomia jurídica para legislar;
- g) Possuem patrimônio próprio;
- h) Estão vinculadas (não subordinadas) a órgãos da Administração Direta do respectivo ente político instituidor, sofrendo controle por parte destes.

A partir do estudo anterior, foi possível compreender como se dá a organização e funcionamento da Administração Pública brasileira. É compreendendo a estrutura organizacional da Administração Pública que passaremos a entender como se dá a prestação dos serviços públicos oferecidos pelo Estado.

3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não há dúvidas de que a Administração Pública na prestação de serviços públicos tem total obrigação de produzir resultados satisfatórios, utilizando da melhor forma possível os recursos e estando em um constante processo de aperfeiçoamento. Além disso, é de se saber que ela tem o dever de agir de modo rápido e de forma precisa para alcançar o fim desejado de um programa a ser realizado. Para isso, deve observar diversos princípios que norteiam a sua atuação perante a sociedade. São esses princípios que serão estudados no presente capítulo.

3.1 Conceito de Princípio e demais considerações

Antes de estudarmos os princípios constitucionais da Administração Pública, faz-se necessário uma explanação, para um melhor entendimento, quanto à história e ao conceito de Princípio e somente após essa teorização serão estudados, especificamente, os princípios constitucionais da Administração Pública brasileira. Dito isto, de acordo com os estudiosos, pode-se dizer que os princípios passaram por três fases evolutivas muito marcantes, a saber: jusnaturalismo, positivismo e “pós-positivismo”.

O jusnaturalismo surgiu ainda no século XVI, aqui, acreditava-se na existência de um direito natural, os valores e pretensões eram características essenciais do próprio homem e não estavam sujeitos à existência ou não de alguma norma jurídica por parte do Estado. Havia uma verdadeira ausência, do que se chama hoje, de eficácia, aplicabilidade ou concretização. Os princípios eram caracterizados somente como direcionamentos. Já no século XX, com o positivismo jurídico, o direito agora passa a ser considerado “ norma, ato emanado do Estado com caráter imperativo e força coativa” (BARROSO; BARCELLOS, 2003, p. 146).

Contudo, mais tarde, o positivismo começou a entrar em decadência, isso porque várias atrocidades começaram a ser cometidas com base em textos legais, uma vez que o Estado era totalmente legalista. Atualmente, um novo movimento jurídico-filosófico começa a ganhar espaço o chamado “pós-positivismo”. Luís Roberto Barros e Ana Paulo de Barcellos (2003, p. 147) definem esse movimento da seguinte forma:

O pós-positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada nova hermenêutica constitucional, e a teoria dos direitos fundamentais, edificada sobre o fundamento da dignidade humana. A valorização dos princípios, sua incorporação, explícita ou implícita, pelos textos constitucionais e o reconhecimento pela ordem jurídica de sua normatividade fazem parte desse ambiente de reaproximação entre Direito e Ética.

Superada essa parte histórica, a partir de agora será abordado o conceito de princípio. Pois bem, a palavra “princípio” provém do latim *principium* e seu significado é bem variado. O dicionário da língua portuguesa o conceitua como “o primeiro movimento de uma ação ou processo; início, começo; o que serve de base a alguma coisa; preceito, regra de conduta moral” (HOUAISS; VILLAR, 2004, p. 596).

Em seu dicionário, Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (1995, p. 529) apresenta, também, uma definição sobre princípio: “Princípio. *S. m.* 1. Momento ou local ou trecho em que algo tem origem; começo. 2. Causa primária. 3. Elemento predominante na constituição de um corpo orgânico. 4. Preceito, regra, lei. 5. *P. ext.* Base; germe”. Quanto à seara jurídica, Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 958-959) nos traz o seguinte conceito:

Princípio é, por definição, Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o reconhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Nas palavras de José Afonso da Silva (2008, p. 92), os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são núcleos de condensações nos quais confluem valores e bens constitucionais. Ainda nesse sentido, Roque Antônio Carrazza (2002, p. 33) diz que:

Segundo nos parece, princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que como ele se conectam.

Em sua dissertação de mestrado, Riter Lucas Miranda Garcia (2008) ao analisar os princípios na ciência jurídica, afirma que eles têm a responsabilidade de organizar o sistema e atuar como elo de todo o ordenamento jurídico, com o objetivo de atingir resultados satisfatórios. Por isso, também são normas jurídicas, mas de natureza anterior e hierarquicamente superior às normas comuns.

Levando em consideração tal ponto de vista, pode-se dizer que os princípios são a base estruturante do conhecimento jurídico. Ou seja, são normas elementares que podem ser considerados requisitos basilares a toda espécie de ação jurídica. Eles são normas de conduta que não podem ser afastados e que devem ser aplicados na ausência de uma norma positiva própria. Larenz. (1985) diz que os princípios são fórmulas, onde estão contidos os pensamentos diretores do ordenamento, de uma disciplina legal ou de um instituto jurídico.

No mesmo sentido, o professor Miguel Reale afirma que os princípios são “enunciações normativas de valor genérico que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico para sua aplicação e integração e para elaboração de novas normas” (REALE, 2003, p. 37). Quanto a isso, os princípios para Alexy (2002, p. 86) “são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes”. Princípios para Dworkin (2002, p. 26) “são conjuntos de padrões que não são regras”.

Já Ávila (2005, p. 70) conceitua os princípios da seguinte forma dizendo que são:

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

O citado autor também chama a atenção para a ausência de clareza quanto ao conceito de princípios “isto ocorre não apenas porque várias categorias, a rigor diferentes, são utilizadas como sinônimas – como é o caso da referência indiscriminada a princípios, aqui e acolá embaralhadas com regras, axiomas, postulados, ideias, medidas, máximas e critério” (ÁVILA, 2005, p. 16).

Levando em consideração todos os conceitos acima mencionados, pode-se dizer que os princípios servem de base e como direcionamento de todo um sistema jurídico. Importante falar que os autores citados anteriormente afirmam que as normas jurídicas podem se apresentar sob a forma de princípios e regras em que princípios e regras são espécies das quais as normas são o gênero. Essa distinção ganhou destaque a partir dos estudos desenvolvidos por Ronald Dworkin e Robert Alexy (ESPÍNDOLA, 2002, p. 66).

Em uma breve definição sobre normas, José Afonso da Silva (2013, p. 95-96) explana que elas são:

[...] preceitos que tutelam situações objetivas de vantagem ou de vínculo, ou seja, reconhecem, por um lado, a pessoas ou a entidades a faculdade de realizar certos interesses por ato próprio ou exigindo ação ou abstenção de outrem, e por outro lado, vinculam pessoas ou à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação, ação ou abstenção em favor de outrem, e, por outro lado, vinculam pessoas ou entidades à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação, ação ou abstenção em favor de outrem.

Quanto às considerações sobre o conceito de “regras”, Dwork (2002, p. 390) explana que “as regras são aplicadas à maneira de tudo ou nada”. Por outro lado, Alexy (2002, p. 87) defende que regras são “normas que só podem ou não ser cumpridas”. Já Ávila (2005, p. 70), acredita que regras são:

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

Na concepção de Dworkin (2002), os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm. Que no caso é a “dimensão do peso ou da importância”. Ou seja, ele queria dizer que quando um princípio fosse aplicado a um caso concreto, embora não prevalecesse naquele momento, isso não impediria que em circunstâncias posteriores fosse utilizado e, então, fosse decisivo. Diferentemente das regras que quando duas entram em conflito “uma delas não pode ser válida”.

Sob a ótica de Alexy (2002, p. 83), a comparação feita entre regra e princípio é a seguinte:

Tanto as regras como os princípios são normas porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados com ajuda das expressões deontológicas básicas de mandato, a permissão e a proibição [...]. A distinção entre regras e princípios é, pois, uma distinção entre dois tipos de normas.

Ao se reportar ao Brasil, quanto ao momento que se encontra o estudo jurídico é mais que uma exigência técnica explorar aquilo que é fundante do Direito, o conjunto de princípios jurídicos presentes no texto constitucional. Primeiramente, os princípios não possuíam força de norma jurídica. Eram meras exortações de ordem moral ou política, transpareciam sugestões ou ideias de direção (ROTHENBURG, 2003, p. 13). Até antes do advento da Constituição Federal de 1988, os princípios não apresentavam efetividades em virtude do “não reconhecimento de força normativa aos seus textos e da falta de vontade política de dar-lhes aplicabilidade direta e imediata” (BARROSO; BARCELLOS, 2003, p. 142).

Os princípios têm tamanha importância no âmbito jurídico ao ponto de autores como Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 958-959) dizer que a violação a um princípio é a forma mais grave de ilegalidade ou inconstitucionalidade como a firma a seguir:

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

Isso comprova que os princípios têm grande força normativa no sistema jurídico brasileiro. Na mesma linha de pensamento, Ruy Samuel Espíndola (2003, p. 82) afirma que “os princípios jurídicos como constitucionais têm a mais alta normatividade do sistema jurídico”.

Para finalizar toda essa parte doutrinária quando à definição de princípio, Ivo Dantas (1995, p. 59) ensina que:

[...] PRINCÍPIOS são categoria lógica e, tanto quanto possível, universal, muito embora não possamos esquecer que, antes de tudo, quando incorporados a um sistema jurídico-constitucional-positivo, refletem a própria estrutura do ideológica do Estado, como tal, representativa dos valores consagrados por uma determinada sociedade.

Levando em consideração todos os conceitos apresentados, pode-se dizer que os princípios refletem os valores mais caros e importantes de uma sociedade, sendo que um princípio jurídico-constitucional pode ser comparado a uma “norma jurídica qualificada” (CARRAZZA, 2002, p. 41).

Dito isso, considerando a variedade de princípios explícitos e implícitos presentes no ordenamento jurídico brasileiro, a partir de agora serão abordados apenas os princípios explícitos previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

3.2 Princípios constitucionais que regem a Administração Pública

3.2.1 Princípio da Legalidade

Este princípio, juntamente com o princípio de controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isso porque a lei ao mesmo tempo em que o define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade (DI PIETRO, 2019, p. 214).

Considerado o princípio de maior destaque, dele decorrem todos os demais, pois é a base para qualquer julgamento dos atos do administrador público. “É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei” (DI PIETRO, 2019, p. 214). Sendo assim, a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei permite. Seguindo esse entendimento, Meirelles (2002, p. 64-65) afirma 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 “poder fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

Conforme Moraes (2008), pode-se dizer que o que decorre da lei é a vontade administrativa, o que significa dizer que não é a vontade do administrador que será aplicada como ocorre no setor privado. O que importa dizer é que o princípio da legalidade está sempre em harmonia com a função administrativa de “executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica” (MORAES, 2008, p. 320).

Tal princípio é garantidor de direitos individuais e também de segurança jurídica ao indivíduo. Tem previsão no caput do art. 37 e no rol de Direitos e Garantias Individuais, no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988. De todo modo, em comentário ao princípio da legalidade, Mello (2010, p. 101) diz o seguinte:

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração Pública às leis. Este deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito brasileiro.

Partindo desse entendimento, pode-se dizer que o princípio da legalidade é mais que necessário na Administração Pública, uma vez que tem como característica limitar o poder dos agentes públicos em face de benefício aos cidadãos. Em situação que o agente público não observa tal princípio, o seu ato poderá ser considerado nulo e, ainda assim, podendo ser sofrer outras consequências. É o que afirma, Gasparini (2011, p. 7-8): “qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda o âmbito demarcado pela lei, é injurídica e se expõe à anulação”.

Partilhando do mesmo pensamento, Alexandrino e Paulo (2009, p. 190) ensinam que “os atos eventualmente praticados em desobediência a tais parâmetros são atos inválidos e podem ter sua invalidade decretada pela própria Administração que os haja editado (autotutela jurídica) ou Poder Judiciário”.

Entretanto, faz-se necessário dizer que há exceção quanto ao cumprimento do princípio da legalidade e isso quem apresenta é a própria Carta Magna. Tal princípio poderá ser afastado nos casos previstos no art. 62, caput, da Constituição Federal quando trata de Medida Provisória; artigo 136 da Constituição quando se tratar de Estado de Defesa e dos artigos 137 e 139 também da Constituição ao tratar de Estado de Sítio (BRASIL, 1988). Isso só ocorrerá em situação extraordinária. Como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2010):

Isso sucede em hipóteses nas quais a Constituição faculta ao Presidente da República que adote procedências incomuns e proceda na conformidade delas para enfrentar

contingências anômalas, excepcionais, exigentes de atuação sumamente expedida, ou eventos gravíssimos que requerem a atuação particularmente enérgica.

Sendo assim, para concluir este tópico, pode-se afirmar que todos os atos da Administração Pública devem ser pautados na observância do princípio da legalidade, sendo aceitas apenas as exceções previstas na Constituição Federal de 1988. Superada esta parte, no próximo tópico será abordado um outro princípio constitucional, a saber, o da impessoalidade.

3.2.2 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade traduz a ideia de que a Administração Pública não deve agir com o intento de beneficiar ou prejudicar alguém. É conhecido também como princípio da finalidade pública, o que coloca em pauta o interesse coletivo. Nessa mesma lógica, afirma Di Pietro (2019, p. 219) que o princípio da impessoalidade significa que “a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”.

Conhecido, também, como princípio da finalidade, o administrador público só deve praticar um ato quando o seu fim for legal. É o que Meirelles (2013, p. 95) defende em seus escritos:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput) nada mais que o clássico princípio da finalidade, o qual se impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma do direito indica expressa ou virtualmente como objeto do ato, de forma impessoal.

Importante dizer também que o princípio da impessoalidade guarda forte relação com o princípio da isonomia. Ainda sobre a impessoalidade, Mello (2010, p. 115) explana que:

Administração tem de tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atual administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

Para se ter uma melhor compreensão quanto a aplicação prática do princípio em comento, basta observar o procedimento licitatório que é regido pelo princípio da impessoalidade, onde não deve haver interferências pessoais durante o processo para não beneficiar determinados afetos. Compreendido mais um princípio constitucional da Administração Pública, a seguir será tratado sobre um outro que é o Princípio da Moralidade.

3.2.3 Princípio da Moralidade

Importante dizer que diversos autores não defendem a existência do princípio da moralidade, isso porque acreditam que “o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que acaba por ser absorvido pelo próprio conceito de legalidade” (DI PIETRO, 2019, p. 232). Ao escrever sobre o assunto, Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 119), diz que há grande relação do princípio da moralidade com os princípios da lealdade e boa-fé.

A Constituição Federal ao elencar o princípio em comento em seu art. 37, caput, impõe a toda a Administração Pública o dever de moralidade. Mas não basta cumprir apenas a legalidade, mas respeitar também a moralidade da justiça, dos atos públicos. Quanto ao sentido de moral, Meirelles (2013) argumenta que “não se trata da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras condutas tiradas da disciplina interior da Administração”.

Para melhor entender como ocorre na prática o desrespeito ao princípio da moralidade, segue julgado abaixo acerca de nepotismo que se manifesta de forma bem clara quanto à não observância do princípio:

(...) configurada a prática de nepotismo cruzado, tendo em vista que a assessora nomeada pelo impetrante para exercer cargo em comissão no TRT 17ª Região, sediado em Vitória/ES, é nora do magistrado que nomeou a esposa do impetrante para cargo em comissão no TRT 1ª Região, sediado no Rio de Janeiro/RJ. **A nomeação para o cargo de assessor do impetrante é ato formalmente lícito. Contudo, no momento em que é apurada a finalidade contrária ao interesse público**, qual seja, uma troca de favores entre membros do Judiciário, **o ato deve ser invalidado, por violação ao princípio da moralidade administrativa e por estar caracterizada a sua ilegalidade, por desvio de finalidade.** MS 24.020, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 6-3-2012, 2ª T, *DJE* de 13-6-2012.

É possível perceber que o ato de nomeação, como consta no julgado, é formalmente lícito, uma vez que cumpriu seus requisitos, entretanto, quanto à sua finalidade foi provado que foi de encontro ao interesse público. Nesse sentido, Di Pietro (2019, p. 235-236) diz o seguinte:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Desse modo, a relação harmoniosa entre a moralidade do ato administrativo, sua legalidade e finalidade, além de sua adequação aos demais princípios, constituem os pressupostos de validade, caso contrário toda a atividade pública será ilegítima (MEIRELLES, 2002). Vale dizer que “o princípio deve ser observado não apenas pelo administrador, mas

também pelo particular que se relaciona com a Administração Pública” (DI PIETRO, 2019, p. 234).

Com isso, fica muito óbvio que o princípio da moralidade tem tamanha importância no âmbito da Administração Pública, por conseguinte, todos os agentes do Estado devem agir sempre observando o princípio já citado. A seguir, será debatido acerca de Princípio da Publicidade, um outro que tem previsão explícita na Carta Magna.

3.2.4 Princípio da Publicidade

Quando se trata de Administração Pública todos os seus atos devem ser publicados para que possam fazer efeitos externo. Significa dizer que esses atos devem ser divulgados para todos. É uma condição de moralidade e eficácia. O princípio da publicidade, como afirma Mello (1998), se consagra no “dever administrativo de manter pela transparência em seus comportamentos”. O princípio ora exposto tem forte relação com o direito à informação presente na Constituição Federal (art. 5º) como demonstrado por Di Pietro (2019, p. 227):

O inciso XIII estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Como dito acima, todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seus interesses. Entretanto, esse direito não é absoluto, há exceção quando se trata de informação que seja indispensável à segurança da sociedade e do Estado. Importa de dizer, segundo Silva (2003, p. 129), quanto a essa exceção que a “segurança do Estado é a garantia de sua inviolabilidade especialmente em face de Estado estrangeiros: questões militares, questões de relações externas que envolvam interesses externos e o bom relacionamento do Brasil com os outros países”.

Prosseguido, afirma Meirelles (2008, p. 97) que “A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes”. Sendo assim, pode-se afirmar que o princípio da publicidade garante verdadeiro funcionamento administrativo com garantia de direitos a todos os administrados. Agora, veremos o último princípio que é o da Eficiência.

3.2.5 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência é o princípio mais moderno quando se trata de Administração Pública, pois há pouco tempo tem sido introduzido ao art. 37, caput, da Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 19/1988. Dessa forma, deve-se buscar as melhores maneiras que viabilizem, na observância desse princípio, o desempenho da Administração Pública. Nesse sentido, Meirelles (2007, p. 96) afirma que:

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

Esse princípio está muito ligado à ideia de que a Administração Pública deve agir utilizando os meios adequados para garantir de forma rápida resultado satisfatórios para o bem comum da sociedade. E ainda possui forte relação com o princípio da legalidade como explana França (2000, p. 128) que “o princípio da eficiência administrativa deve ser orientado para concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones jurídico-administrativo”.

Moraes (2008, p. 328), ao mencionar as características do princípio da eficiência, diz que tal princípio:

Compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, desburocratização e busca da qualidade.

De todo modo, o princípio da eficiência tem grande importância na Administração Pública, uma vez que tem como objetivo garantir resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para toda a sociedade. Superada essa parte sobre as noções dos princípios constitucionais da Administração Pública, seguiremos com mais atenção ao estudo do princípio da eficiência que será apresentado numa relação com os serviços públicos.

3.3 Princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos

Antes de tudo se faz necessário conhecer como o direito brasileiro apresenta a definição de serviço público de acordo com a atual organização do Estado para depois entender a importância do princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos. A ideia aqui não é

esgotar o assunto, mas entender a definição de serviço público. Pois bem, a doutrina apresenta diversos conceitos acerca de serviços públicos.

Quanto a isso, alguns autores preferiram adotar um conceito mais amplo, já outros adotaram um conceito mais restrito (DI PIETRO, 2019, p. 274). Ao conceituar serviço público, José Cretella Júnior (2012, p. 409) num entendimento mais amplo afirma que: “Serviço público é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação do interesse público, mediante procedimento de interesse público”. Nesse conceito, é possível entender que o autor inclui todas as atividades exercidas pelo Estado de forma ampla.

Por outro lado, num entendimento mais restrito, Hely Lopes Meirelles (2013, p. 316) conceitua serviço público como sendo “Aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado”. Aqui, o autor já não inclui todas as atividades exercidas pelo o Estado dentro do conceito citado.

É imperioso salientar, também, que o conceito de serviço público sofreu diversas mudanças ao longo dos anos, isso para se adaptar ao contexto em que o Estado estava inserido. Já hoje, diante da nova estrutura do Estado, o seu significado ganhou novos contornos. É o que afirma a professora Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2001, p. 148):

Forçoso é reconhecer que a noção de serviço público é essencialmente evolutiva, condicionada pela época e pelo meio social e, como todo instituto, só pode ser compreendido pelo estudo de sua história e das tendências sociais da nossa época. E é indubitável que a concepção tradicional dessa noção foi atingida, e o regime de alguns serviços públicos passou a assumir uma nova compostura diante das inovações trazidas com a reforma do Estado, em especial diante da compatibilidade ou não das políticas que levam à fragilização na prestação do serviço público pelo Estado com o texto constitucional brasileiro.

Ainda assim, Fernanda Marinela (2016, p. 675) afirma que “Definir serviço público não é uma tarefa muito simples”. Isso porque tal conceito “sofreu inúmeras mudanças com a evolução do tempo, tendo ocorrido tais transformações de acordo com as necessidades sociais, em dado momento histórico e em certo espaço de tempo”. Prosseguindo, Fernanda Marinela (2016, p. 675) ao afirmar que o conceito de serviço público “não permanece estático”, o próprio Estado se encarrega de, “por meio da Constituição ou lei”, escolher quais as atividades possuem características de interesse geral e a partir daí passa a considerar como serviço público.

Como visto, a definição de serviço público sempre muda de acordo com o contexto social, ou seja, está sempre em evolução e sempre está ligada às mudanças que ocorrem no Estado. Também é de suma importância conhecer como os serviços públicos se apresentam na

Constituição Federal de 1988. Assim, numa relação de Constituição e serviços públicos, Alexandre Santos Aragão (2013) afirma que:

A Constituição Brasileira de 1988 é uma Constituição compromissória, no sentido de que busca conciliar os diversos interesses públicos e privados e ideologias envolvidas em sua elaboração e na sua posterior aplicação. Não haveria como os serviços públicos escaparem a essa lógica, ainda mais sendo atividades que marcam a divisão entre a esfera pública e a esfera privada.

Além disso, faz-se necessário afirmar que o serviço público tem fundamentação constitucional. Embora a própria Carta Magna não tenha apresentado nenhuma definição constitucional da expressão serviço público, o seu texto de 1988 apresentou alguns referenciais (artigos) importantes que caracterizam o sentido de serviço público. Sobre isso, Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2017) fala o seguinte:

Dois critérios são frequentemente atribuíveis a tal expressão: o sentido orgânico ou subjetivo, com significado de aparato administrativo do Estado (arts. 37, XIII, 39, § 7º, 40, III, 40, § 16, 136, § 1º, II; ADCT art. 2º, § 1º, art. 8º, § 4º; 19 e 53) e o objetivo, significando uma modalidade de atividade de natureza pública (arts. 21, X, XI, XII, XIV; 30, V; 37, § 6º; 54, I, “a”; 61, § 1º, II, “b”; 139, VI; 145, II; 175; 198; 202, § 5º; 223; 241; ADCT art. 66). Ademais, no uso do conceito objetivo, o texto constitucional ora restringe o conceito “serviço público” a atividades de prestação que atendem necessidades individuais (serviços *uti singuli*, isto é, os que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário), como no art. 145, II, ora aplica o conceito de “serviço público” para atividades de prestação que satisfazem necessidades genéricas e indivisíveis em uma coletividade de pessoas, como no art. 223 (serviços *uti universi*), e ora se reporta ao elemento formal, que considera, em graus variáveis, o regime jurídico de direito público (art. 175, 21, XI, XII, 25, § 2º, 30, V).

A partir daí é possível dizer que a Constituição Federal pode contemplar todas as visões doutrinárias acerca da definição de serviço público. Ainda sobre a definição de serviço público, José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 406), afirma que é “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vista à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.

Também é esse o entendimento de Matheus Carvalho (2018, p. 637) ao afirmar que:

Será considerado serviço público toda atividade executada pelo Estado de forma a promover à sociedade uma comodidade ou utilidade, usufruída individualmente pelos cidadãos, visando ao interesse público, gozando das prerrogativas decorrentes da supremacia estatal e sujeições justificadas pela indisponibilidade do interesse público. Por fim, a atividade deve ser prestada pelo poder público, de forma direta ou mediante delegação a particulares que atuarão por sua conta e risco.

Compreendido o conceito de serviço público, resta dizer que de forma alguma o Estado poderá se escusar da prestação de serviços públicos, o que configura como um dever estatal devendo prestá-los de forma direta ou por meio de particulares. Sendo assim, vale

ressaltar que os serviços públicos não podem ser oferecidos à sociedade de qualquer maneira. Finalizada essa parte, de agora em diante, será tratado acerca do princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos.

Como já mencionado em capítulo anterior, o princípio da eficiência está elencado no caput do art. 37 da Constituição Federal – “A administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência” - e foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1988 – denominada Emenda da Reforma Administrativa. Isso com o objetivo de substituir, na Administração Pública Federal, o modelo burocrático pelo gerencial (PEREIRA, 2008, p. 29).

De acordo com Fernanda Marinela (2016, p. 99) “A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Está relacionado com algumas características como produtividade, economicidade, além disso, é necessário que se tenha muita atenção para que não ocorra desperdício de dinheiro público.

Para os serviços públicos, já existia previsão em relação à necessidade de eficiência no art. 6º da Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre concessão de serviços e permissão de serviços públicos e define o serviço público adequado (MARINELA, 2016, p 99). De acordo com Maria Sylvia Zanella de Di Pietro (2019, p. 243-244):

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

Por enquanto, o que interessa neste debate é o segundo aspecto, o primeiro será debatido em momento oportuno. Mas vale dizer que os dois têm o mesmo objetivo que é de alcançar melhores resultados na prestação do serviço público. Isto posto, o modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, não é recente, são objetivos do Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado em 1995 (DI PIETRO, 2019). O princípio da eficiência objetiva conferir direitos aos usuários dos serviços públicos prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores (CARVALHO FILHO, 2018, p. 84).

A inserção desse princípio na Carta Magna tem revelado a insatisfação por parte da sociedade em relação à prestação dos serviços públicos oferecidos pelo Estado. Ainda, de acordo com José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 84):

[...] de nada adianta a referência expressa na Constituição se não houve 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 eficiência qualificada como princípio na Constituição. O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá se falar em eficiência.

Como visto, para se alcançar a eficiência na prestação dos serviços públicos não basta que o princípio da eficiência esteja somente introduzido na Constituição é necessário que as autoridades (governantes) mudem visando atender o real interesse da população. Além do mais, Conforme Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017, p. 297): “O objetivo do princípio da eficiência é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia”. É a partir da positivação desse princípio que a sociedade passa a dispor de base jurídica para exigir eficiência nos serviços públicos.

Não se pode pensar em serviço público sem levar em consideração o princípio da eficiência em quanto norteador dessa atividade administrativa, pois, como afirma Alexandre de Moraes (1999, p. 294), esse princípio “[...] dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum”. Nesse mesmo pensamento, Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2003, p. 298-299) ensina que “A eficiência diz respeito ao cumprimento das finalidades do serviço público, de modo a satisfazer necessidades dos usuários, do modo menos oneroso possível, extraíndo-se dos recursos empregados a maior qualidade na sua prestação”.

Como demonstrado, a questão do serviço público de qualidade é algo normatizado no Brasil. Mesmo a Administração Pública com toda a sua organização administrativa ainda tem oferecido à sociedade serviços ineficientes. Desse modo, para que os serviços públicos sejam oferecidos com eficiência, o aparelho estatal deve utilizar de bons mecanismos e investimentos em diversos setores da Administração Pública. E são esses mecanismos e meios, como forma de se atingir a eficiência na prestação dos serviços públicos, que serão estudados no capítulo seguinte.

4 (DES) VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Não há dúvidas de que os servidores públicos são absolutamente essenciais para a garantia e concretização dos direitos que a sociedade dispõe no âmbito da Constituição Federal. Entretanto, a classe dos servidores públicos tem sido atacada fortemente nos últimos anos, isto é, tem ganhado força o mito de que o servidor público não trabalha, é incompetente e ganha demais e, além disso, desempenha um péssimo serviço. Por outro lado, é preciso conhecer a realidade do servidor que, mesmo sem instrumentos de apoio para desenvolver suas funções, se esforça para oferecer à sociedade um serviço pautado na eficiência.

Mais importante que atacar pejorativamente os servidores é implantar a valorização dessa categoria para que por meio dela a população seja beneficiada com eficiência na prestação dos serviços públicos oferecidos pela Administração Pública. Pois bem, neste capítulo será compreendido a definição de servidor público e seu dever de eficiência no desempenho de suas funções. Bem como a importância da valorização dos servidores públicos pela Administração Pública.

4.1 O servidor público e o dever de eficiência

Como já aprendido em capítulos anteriores, o Estado só se faz presente na sociedade através de pessoas físicas (agentes públicos) que em seu nome manifestam determinada vontade a fim de ser concretizada. E antes de ser apresentada a definição de servidor público, faz-se necessário entender o que significa a expressão “agente público” bem como suas classificações. De acordo com José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 707), a expressão “agentes públicos” possui um sentido amplo que, segundo ele, “significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como prepostos do Estado”.

Fernanda Marinela (2016, p. 754), no mesmo sentido do autor anterior diz também que a expressão agente público possui um conceito amplo e genérico entendendo que agente público é o sujeito que exerce funções públicas, e continua dizendo que eles “servem ao Poder Público como instrumentos de sua vontade ou ação, independentemente do vínculo jurídico [...]”. No seu entender podem ser considerados agentes públicos “os trabalhadores que integram o aparelho estatal, compondo a Administração Pública Direta e Indireta, inclusive as empresas públicas e sociedades de economia mista [...]”. E prossegue dizendo que:

Também são agentes públicos os que não integram as pessoas estatais, os que são alheios ao aparelho do Estado, mas que exercem função pública, tais como os

particulares em colaboração que são os que atuam nas concessionárias, permissionárias; os delegados de função ou ofícios públicos; alguns requisitados, como o mesário na eleição e o jurado no tribunal do júri; os gestores de negócios públicos e os contratados por locação civil de serviços. É sabido que todos têm um ponto em comum: manifestam a vontade do Estado, que os habilita e lhe empresta força jurídica para tanto. (MARINELA, 2016, p. 754)

Ainda sobre a definição de agente público que determina os sujeitos que exercem funções públicas. Pode-se dizer que qualquer pessoa que age em nome do Estado é considerada agente público, e isso ocorre independentemente do vínculo jurídico, ainda que essa pessoa atue sem receber remuneração e transitoriamente (CARVALHO, 2018, p. 776).

E para concluir essa parte conceitual de agente público, Matheus Carvalho (2018, p. 777) afirma que podem ser considerados agentes públicos:

[...] aqueles que exercem função pública em virtude de relação trabalhista, em qualquer dos entes da Administração Pública Direta ou Indireta, seja este em regime estatutário, mediante a nomeação de servidores que se submetem às regras definidas em estatuto próprio, seja um regime de emprego, por meio de contratação de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas, para prestação de serviços, mediante regime de emprego público [...].

Sendo assim, podem ser considerados agentes públicos todos aqueles que exercem algum tipo de função pública. Superada essa parte, a partir de agora serão apresentadas as classificações de agentes públicos. Dito isto, é importante dizer que a classificação de agentes públicos apresenta total divergência na doutrina brasileira quanto às espécies que serão tratadas aqui, dessa forma, a classificação que será tratada adiante leva em consideração o regime jurídico ao qual estão submetidos e qual a natureza do vínculo com a Administração Pública.

De acordo com o entendimento majoritário na doutrina moderna, as espécies de agentes públicos, de acordo com Matheus Carvalho (2018), são as seguintes: Agentes políticos; Particulares em colaboração com o poder público e Servidores Estatais, sendo estes últimos divididos em servidores temporários, estatutários (servidores públicos) e empregados (regidos pela CLT). Porém, o que importa para este estudo é a espécie de servidor público estatutário.

Mas qual a definição de servidor público? Pois bem, os estudiosos costumam apresentar o conceito de servidores públicos em sentido amplo e em sentido restrito. Quanto à definição em sentido amplo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019, p. 1221) ensina que os servidores públicos são “as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”. Aqui, a autora, da mesma forma que Matheus Carvalho, inclui os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários dentro da mesma categoria de servidores públicos no sentido amplo.

Da mesma forma que Di Pietro e Matheus Carvalho, a professora Fernanda Marinela (2016, p. 758-759) também apresenta uma definição em sentido amplo. Para ela:

A definição de servidores estatais é feita pela exclusão das demais categorias; são os agentes públicos, excluindo a categoria anterior, agentes políticos e os particulares que exercem função pública. Representa o grande conjunto de agentes que atuam nos entes da Administração Direta e Indireta, sejam pessoas jurídicas de direito público ou privado. Esses servidores contam com uma relação de trabalho de natureza profissional, de caráter não eventual e sob vínculo de dependência.

Por outro lado, há quem apresente, além do conceito em sentido amplo de servidores públicos, o sentido estrito. Como por exemplo, Hely Lopes Meirelles (2016, p. 517-518):

Os servidores públicos em sentido estrito ou estatutários são os titulares de cargo público efetivo e em comissão, com regime jurídico estatutário geral ou peculiar e integrantes da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas com personalidades de direito público.

Nesse mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 711) diz que: “Servidores Públicos são todos os agentes que, exercendo com caráter de permanência uma função pública em decorrência de relação de trabalho, integram o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica”. E segue explanando que: “Sem embargo de respeitáveis opiniões em contrário, não consideramos servidores públicos os empregados das entidades privativas da Administração Indireta, caso das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado”.

Dessa forma, não se pretende, aqui, esgotar o tema, mas tão somente entender o conceito de servidor público, que para fins de debate neste trabalho, trataremos aqui apenas dos servidores públicos estatutários, que na doutrina de Matheus Carvalho (2018) são apresentados como “servidores públicos que têm vínculo permanente com a Administração Pública, de natureza profissional, com prazo indeterminado, para execução de atividades permanentes de interesse do Estado”.

São os servidores que se vinculam ao Estado mediante texto de lei, que são aprovados em concursos para provimentos de cargos, que logo após serem nomeados tomarão posse no cargo e se submeterão a todas as normas dispostas na legislação para sua carreira. Dito isto, a partir de agora trataremos do princípio da eficiência ligado ao modo de atuação do servidor público.

O caput do artigo 41 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda nº 19/1998, estabelece que “São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”. Isso é uma

garantia que o servidor público tem de permanecer no quadro permanente como servidor do Estado. Por outro lado, um pouco mais adiante, no mesmo artigo, pode-se entender que não é uma garantia absoluta. É o que demonstra o texto da Carta Magna, ao apresentar algumas situações em que o servidor estável perderá o seu cargo:

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

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

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

Como visto, o inciso III deixa muito claro o dever de eficiência por parte do servidor público. Tem a obrigação de desempenhar bem as suas funções e isso é confirmado, também, mais à frente quando, no § 4º do mesmo artigo, o texto diz que “Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. É inegável que todos os servidores públicos estejam mais comprometidos com o desempenho de suas atividades. Sempre deve haver um esforço para alcançar a eficiência ao realizar suas atividades.

Para Cerejido (2001, p. 240):

A eficiência, muito mais que um pressuposto de assim denominada administração gerencial, constitui dever, indeclinável e extensível a todo agente público. Cuida-se da busca contínua do aperfeiçoamento no desempenho das funções públicas que lhe sejam conferidas, tendo como “norte” a consciência da extrema importância e relevância de cuidar daquilo que é de todos sem ser de ninguém, do bem, do patrimônio que constitui precisamente a soma dos esforços coletivos que através de gerações vieram a construir um país.

Como se percebe nas palavras do autor o dever de eficiência por parte de todo agente público é algo que não se pode deixar de lado. Isso se dá em virtude da alta relevância que é cuidar da coisa pública através do desempenho de atividades administrativas diversas na Administração Pública. Ainda, para que o servidor público cumpra o dever de eficiência, Meirelles (2003, p. 94) afirma dizendo que “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Sendo assim, na opinião do autor, o servidor público ao desenvolver suas funções deve sempre observar as características citadas anteriormente.

O citado autor continua dizendo que:

A eficiência funcional, é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o quê se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento. Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu

custo operacional e de sua utilidade para os administrados e para a Administração. (MEIRELLES, 2003, P. 103)

Nesse sentido, importante ressaltar que a eficiência do servidor público quando desenvolvendo suas atividades deve ser compreendida como sendo a obtenção de resultados satisfatórios para a sociedade. Ainda nesse mesmo pensamento, Farias (2007, p. 436) diz que "os serviços devem ser de boa qualidade e eficientes. [...]. As pessoas encarregadas diretamente ou indiretamente devem ser treinadas e preparadas para desempenhar com presteza e eficiência suas funções".

Sendo assim, ao assumir um cargo público deve o servidor público colocar em sua mente de que está assumindo um compromisso com a sociedade em geral na garantia de oferecer um serviço de qualidade e eficiente. É como afirma Gasparini (2005, p. 21): "O desempenho deve ser rápido e oferecido de forma a satisfazer os interesses dos administrados em particular e da coletividade em geral". Ou seja, o servidor público ao desenvolver suas atividades deve sempre primar pela persecução do bem comum na prestação dos serviços públicos.

Moraes (2007, p. 90-91) ao tratar do princípio da eficiência e sua relação com a Administração Pública e, também, com o servidor público explana que:

Assim, o princípio da eficiência é aquele que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir rentabilidade social.

A partir disso tudo, entende-se que todo o servidor público tem o pleno dever de buscar a máxima eficiência em suas atividades com o objetivo de melhor servir e, além disso, oferecer um serviço de alta qualidade para a população. Mas para isso a Administração Pública deve oferecer mecanismo essenciais aos servidores para exercerem suas atividades com eficiência. A partir de agora veremos como as ações da Administração Pública voltadas aos servidores públicos podem surtir efeitos no funcionamento da Administração Pública.

4.2 (Des) valorização dos servidores públicos e o impacto no funcionamento da Administração Pública

Como já estudado em capítulos anteriores, a Administração Pública tem como obrigação prestar serviços de boa qualidade a toda a sociedade. E para que ocorra a verdadeira concretização do princípio da eficiência se faz necessário um plano de aparelhamento constante

dos recursos humanos. É importante dizer que não basta apenas haver um governo federal, estadual ou municipal sem servidores públicos, se assim o fosse ficariam de mãos atadas para desenvolverem suas atividades. Ademais, o principal propósito dos servidores públicos é de servirem, com eficiência, à sociedade.

Quanto a isso, José dos Santos Carvalho (2018, p. 712) em seu livro Manual de Direito Administrativo aponta que a necessidade de valorização dos servidores públicos é um desejo que não é tão recente, mas que vem se arrastando há muito tempo. Ele explana o seguinte:

Neste passo, avulta notar que, há muito, vêm os estudiosos reclamando a necessidade de proceder-se à verdadeira *profissionalização da função pública*, de modo a valorizar-se o servidor como ser humano e profissional do Poder público, outorgando-se-lhe direitos inerentes a essa condição, como remuneração justa, padrões isonômicos, direitos sociais, licenças, aperfeiçoamento profissional e outros do gênero.

Na verdade, deve haver um olhar mais atencioso para os profissionais do Poder Público no sentido de que “para a efetiva profissionalização, é imprescindível ampliar os horizontes profissionais daquele que trabalha para a Administração” (SILVEIRA, 2009). Como vimos, é dever do servidor público desenvolver suas atividades sempre pautadas na eficiência. Mas para isso, deve-se levar em consideração que o servidor sozinho não poderá alcançar esse fim, pois a Administração Pública deverá lhe oferecer meios para o bom desenvolvimento de suas atividades.

Outrossim, não basta apenas que a Administração Pública faça concursos públicos para selecionar os mais bem preparados para serem nomeados e empossados em cargos públicos permanentes, mais importante do que isso é a criação de uma política de valorização desses servidores. Nesse sentido, Cerejido (2001, p. 231) afirma que:

A existência de concurso, pressuposto prévio de admissão e conquista futura da estabilidade pelo servidor efetivo, era vista, aprovado o candidato, como suficiente para garantir a contínua habilitação do candidato para o desempenho do cargo ou função. Essa mentalidade foi exatamente o que a nova redação do artigo 42 da Carta Magna procurou atacar. Buscar-se-ia o contínuo aperfeiçoamento e atualização dos servidores, de modo a adaptá-los e motivá-los a se prepararem às contínuas mudanças tecnológicas e operacionais. Isso supostamente acabaria por fazer com que o servidor atuasse de maneira necessariamente mais eficiente, na busca do aprimoramento funcional e profissional.

De todo modo, existem servidores que já ocupam cargos há muito tempo em uma determinada repartição pública, mas nunca receberam sequer um treinamento para se atualizarem quanto ao meio tecnológico e/ou, tão pouco, foram valorizados, isso acaba desmotivando o profissional, o que pode resultar em consequências extremas para a Administração Pública e, principalmente, para a sociedade. O que importa dizer é que pela falta

de valorização do Poder Público com relação aos seus servidores, os serviços acabam por não se manterem eficientes. Insurgindo, dessa forma, aquele velho discurso depreciativo da sociedade dirigido a esses servidores de que estes ganham muito e trabalham pouco.

Ribeiro e Mancebo (2013) em artigo publicado em uma revista passam a ideia de que não se ignora a corresponsabilidade de parte dos servidores públicos no agravamento da imagem negativa dessa categoria. Infelizmente, existem servidores desengajados e descompromissados que em muito contribuem para a intensificação da própria discriminação. Não há dúvida de que os maus trabalhadores terminam por funcionar como excelentes trunfos para os defensores da diminuição do número de servidores públicos, favorecendo, desse modo, a propagação da ideia de que a única saída é o enxugamento da máquina estatal. Privatização e terceirização surgem, então, como alternativas indiscutíveis para a solução da ineficiência do setor público.

Ainda nesse entendimento, as autoras Ribeiro e Mancebo (2013) afirmam que:

Faz-se imenso, portanto, o esforço para lutar contra o estereótipo pejorativo do funcionário acomodado, sem ambição intelectual, despreocupado com resultados, e especialmente, privilegiado por ganhar muito e trabalhar pouco. Identifica-se, assim, um novo cenário que gera significativos impactos na produção de subjetividade da categoria em questão e que impõe grandes desafios para o enfrentamento das adversidades presentes no cotidiano do servidor público.

Ressalta-se que os servidores públicos têm papel de grande importância na sociedade, pois são eles que estabelecem um elo entre o Poder Público e a sociedade, sempre com esforço e dedicação prestando serviços a todas as pessoas. São eles que praticam o “bem servir” nas suas diversas áreas de atuação. A desmotivação de muitos servidores públicos dentro da Administração Pública é muito perceptível, isso porque há “a falta de um sistema eficiente de mérito, que estimule e valorize o bom desempenho, além da estabilidade concedida de forma ampla e quase incondicional, igualando, injustamente, bons e ruins, competentes e incompetentes” (SOUZA, 2002, p. 28).

Há ainda uma grande ausência de política de valorização dos servidores que deveria compreender salário, carreira, formação profissional e melhores condições de trabalho como mecanismos de motivação e valorização profissional. Para Alves, Freire e Quevedo (2016, p. 316) “a ausência de melhorias e o desenvolvimento efetivo de políticas públicas direcionadas aos planos de cargos e salários, e políticas de valorização e reconhecimento” são elementos que influenciam significativamente os servidores no desenvolvimento de suas atividades. As autoras ainda seguem dizendo que:

Nessa perspectiva, o gestor público deve aplicar estratégias de melhoria do ambiente de trabalho, desenvolver a convergência dos interesses institucionais e pessoais, bem como a manutenção da motivação dos colaboradores. Isso resultará em qualidade dos serviços e maiores indicadores de produtividade e satisfação dos usuários do serviço público. (ALVES *et al.*, 2016, p 318)

O servidor público é parte fundamental para o bom funcionamento da máquina pública e é por esse motivo que a valorização desses profissionais deveria ser prioridade nas instituições públicas. É ele quem transmite a imagem da instituição onde exerce suas atividades e quando há motivação e compromisso, conseqüentemente haverá aumento de produtividade e, também, melhorias nos serviços prestados à sociedade.

Entretanto, a realidade dos entes federativos é muito diferente, isso porque em muitos deles existem servidores que possuem salários defasados, não possuem materiais de trabalho, há falta de equipamentos. Em alguns entes, há presença de servidores descompromissados, desanimados, desqualificados, insatisfeitos, e isso causa grande impacto negativo para a Administração Pública no que tange à prestação dos serviços públicos.

O preparo técnico é imprescindível para que o servidor desempenhe suas atividades com eficiência (BARCELLAR FILHO, 1998, p. 195). O preparo técnico também é uma forma de valorização profissional que impacta diretamente no desenvolvimento funcional do servidor. Esse preparo, como diria Barcellar Filho (2002), é condição *sine qua non* para avaliar a eficiência no serviço público.

Há quem pense que valorização profissional é tão somente pagar uma boa remuneração aos servidores pelo exercício de suas atividades. Pelo contrário, não basta apenas lhes oferecer um tributo pelos relevantes serviços que prestam. É preciso muito mais que isso. Valorizá-los é mais que uma urgência. Pois é nesse sentido que segue a clássica lição de Idalberto Chiavenato (2008, p. 312):

Não basta remunerar as pessoas pelo seu tempo dedicado a organização. Isso é necessário, mas insuficiente. É preciso incentivá-las continuamente a fazerem o melhor possível, a ultrapassarem o desempenho atual e a alcançarem metas e resultados desafiantes formulados para o futuro. Para funcionar dentro de certos padrões de operação, as organizações dispõem de um sistema de recompensas (isto é, de incentivos e alicientes para estimular certos tipos de comportamento desejados pela organização) e de punições (isto é, de castigos e penalidades - reais ou potenciais - para coibir certos tipos indesejáveis de comportamento) a fim de balizar o comportamento das pessoas que delas participam.

Muito importante dizer que os direitos e deveres dos servidores servem como parâmetros que o direcionam para o bom exercício de suas atividades cotidiana. Porém, deve-se destacar que o dever de exercer suas atividades com qualidade e eficiência deve ser cobrado

somente a partir do momento em que a Administração Pública firmar o compromisso em oferecer as condições necessárias para desenvolver um comportamento eficiente.

Os servidores públicos começaram a ganhar visibilidade a partir da reforma do Estado, iniciada em 1995 também conhecida como Reforma Gerencial, reforma essa que foi estabelecida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado objetivando uma verdadeira reforma da Administração Pública brasileira. E os servidores públicos não poderiam ficar de fora garantindo a devida importância. É o que diz a publicação do MARE (Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado):

Ser servidor público é uma vocação. Implica um compromisso ético com a sociedade. Implica em ver o trabalho de cada dia como uma missão. Uma missão fundamental para o país, porque essa missão envolve a própria afirmação do estado nacional, fundamental para a justiça social porque é através do servidor público que o Estado pode corrigir as injustiças na distribuição de renda e promover o desenvolvimento econômico, fundamental para a ordem social, porque é através dos servidores que a segurança da vida, da propriedade e dos contratos é garantida.

Isso implicou numa grande reforma administrativa do Estado com o objetivo de melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade. Essa Reforma já estabelecia alguns indicadores de valorização dos servidores públicos, a saber: a implantação de um sistema de incentivos, envolvendo diferenciais de remuneração, avaliação transparente do desempenho e reais oportunidades de treinamento e progressão na carreira.

Atualmente, está em debate A PEC nº 32/2020 conhecida como PEC da Reforma Administrativa. O que é considerada um grande retrocesso para os servidores públicos que desejarem ingressar na carreira pública via concurso público. A exemplo desse retrocesso, é o fim da estabilidade, das promoções e progressão por tempo de serviço para os servidores que ingressarem após a aprovação. A proposta de Emenda à Constituição representa uma verdadeira desvalorização dos servidores públicos que, conseqüentemente, causará impacto negativo para a Administração Pública bem como para a sociedade.

A ideia aqui não é esgotar o assunto acerca da PEC 32/2020, mas enfatizar que a proposta vai de encontro a tudo que se entende como valorização do servidor. Ainda sobre a necessidade de valorização dos servidores, o artigo 39, da Constituição Federal de 1988 disciplina que:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

[..]

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação

nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

[...]

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

Como lido, a própria Carta Magna exige que sejam aplicados recursos com o intuito de promover a valorização dos servidores por meio de treinamento, programas de qualidade e produtividade etc. A implantação de planos e carreira, a criação de escolas de governo para qualificar os servidores são bons exemplos de valorização. Faz-se necessário compreender que ao se falar em valorização do servidor público não está se tratando unicamente de remuneração. Pelo contrário, essa valorização pode se dá com a criação de quadro de carreira como estímulo aos servidores; criação de programas de qualidade, treinamentos e prêmios de produtividade como formas de incentivos e valorização (BORGES, 2004, p. 45).

Importante ressaltar que, o problema da má prestação dos serviços públicos nem sempre é do servidor, mas, por diversas vezes, dos próprios administradores públicos com o descaso com a máquina pública. Nesse sentido, parafraseando Régis Fernandes de Oliveira (2008, p.37) a Constituição Federal está cheia de boas intenções, porém, a prática é divergente da norma.

Sendo assim, para que os serviços sejam prestados com qualidade e eficiência à sociedade, faz-se necessário um grande esforço por parte da Administração Pública em estabelecer uma política de gestão de valorização dos servidores que sendo concretizado resultará em serviços públicos de qualidade e eficientes, o que mudará o pensamento da maioria das pessoas de que o Estado oferece serviços de péssimas qualidades. Por isso, a relevância da valorização dos servidores públicos.

3 CONCLUSÃO

Durante toda a sua história, a Administração Pública brasileira passou por três modelos que foram: patrimonialista, burocrático e gerencial. Este último é o que permanece até os dias de hoje, porém, os modelos anteriores nunca foram abandonados totalmente, o que nos permite perceber até hoje alguns resquícios desses modelos anteriores. Foi esse processo de evolução que contribuiu para que o Estado construísse suas bases se transformando num modelo de grande empresa, em que se pode dizer que todos os seus serviços são destinados aos cidadãos.

O Estado sendo o garantidor das necessidades coletivas utiliza de todo o seu aparato para atingir o fim para o qual fora criado. É certo que toda a sociedade precisa serviços públicos de qualidade e eficientes e para que tais serviços cheguem a todos, os servidores públicos têm papel de suma importância nessa relação, pois são estes que fazem o elo entre Estado e sociedade. No entanto, nos últimos anos, eles estão com espaços cada vez mais reduzidos, isso porque a todo momento está sendo disseminada a falsa ideia de que os servidores públicos são ineficientes e prestam serviços de má qualidades.

Sendo assim, diante do exposto, é possível dizer que a má prestação dos serviços públicos nem sempre é culpa dos servidores, por muitas vezes, os gestores públicos fazem descaso com a categoria e a Administração fica totalmente omissa de seus deveres. Claramente a ausência de valorização desses servidores causam um impacto negativo para a Administração Pública na prestação dos serviços públicos para a sociedade. O servidor público ao exercer suas atividades não está interessado em receber em troca apenas a sua remuneração ao final do mês.

Mais do que isso, eles precisam de um espaço em que possam desenvolver suas potencialidades, atuando com autoestima para uma maior produtividade. É nesse sentido que se pode dizer que a recompensa do trabalho não é tão somente a estabilidade financeira tão almejada por todos, é também fonte de prazer quando há um verdadeiro reconhecimento. Desse modo, a valorização dos servidores públicos é o caminho para que a Administração Pública consiga prestar seus serviços públicos com qualidade e eficiência.

É de suma importância a implantação de escolas de governo com a finalidade de qualificar e profissionalizar seus servidores; a criação de planos de cargos e carreiras; salário adequado, programa de promoções e progressões; além disso, disponibilizar instrumentos de trabalhos necessários para que o servidor desenvolva com excelência suas atividades. Dessa forma, a Administração Pública cumprirá o princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos. Por isso, a relevante necessidade de valorização dos servidores públicos.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Ricardo. DEUS, João de. **Direito administrativo**. – 3 ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. - 25. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.
- _____. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. Ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.
- ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. 3. Reimpr. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- ALVES, Ednayara Souza; FREIRE, Gêssica de Barros, QUEVEDO, Andressa Pacífico Franco. **MOTIVAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO RESULTA EM EFICIÊNCIA**. in: Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia. 2016. Disponível em:<<https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/441/0>>. Acesso em: 28. mai. 2021.
- ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Profissionalização da função pública: a experiência brasileira**. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdades do Brasil*. Curitiba, n.1, mar. ago./2002.
- _____. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. **Começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.232, p.141-176, abr./jun. 2003.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 de mai. de 2021.
- _____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança**. 24.020, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 6-3-2012, 2ª T, *DJE* de 13-6-2012.
- _____. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, nº 7, p. 42, 1997-1998.
- BORGES, Alice Maria Gonzalez. *Temas do direito administrativo atual: estudos e pareceres*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. – 5. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

_____. **Administração: teoria, processo e prática**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

CEREJIDO, Juliano Henrique da Cruz. **O Princípio Constitucional da Eficiência: um Enfoque Doutrinário Multidisciplinar**. Brasília: Revista do Tribunal da União – Fórum Administrativo, mai/2001.

CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 18ª edição. Forense, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. – 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Elementos da teoria geral do Estado**. 19 ed. São Paulo: Saraiva. 1995.

DANTAS, Ivo. **Princípios constitucionais e interpretação constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 32. ed. Rev., atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DWORKIN, Ronal. **Levando os direitos a sério**. Tradução e Notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Constituição como garantia da democracia: O papel dos princípios constitucionais**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, v.11, n.44, p.75-86, jul./set. 2003.

FARIAS, Edmur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo positivo**. 6 ed Ver. E ampl. – Belo Horizonte: del Rey, 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio básico da língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Eficiência administrativa**. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, Renovar, nº 220, abr./jul. 2000.

GARCIA, Riter Lucas Miranda. **Eficiência em Órgãos públicos**: uma proposta de indicadores. Dissertação de mestrado em Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas - Escola Brasileira de Administração Pública de Empresas. São Paulo, 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**, 10º edição, São Paulo, Editora Saraiva, 2011.

_____. **Direito Administrativo**. 10 ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Evolução da teoria do serviço público**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: Acesso em 09 de Mai. 2021.

_____. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. 2001. 439 f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. 2. Ed. ver. e aum. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

_____. **O Serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. – 4. ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

LARENZ, Karl. *Derecho justo – fundamentos de ética jurídica*. Madrid: Civitas, 1985.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. – 10. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 26ª ed. 2009.

_____. **Curso de direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Direito constitucional administrativo**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Direito Constitucional**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Servidores Públicos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PAES DE PAULA, A. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 45, n. 1, jan/mar, 2005.

PAIVA, C. H. A. **A Burocracia no Brasil**: as bases da administração pública nacional em perspectiva história (1920 – 1945). Revista história, São Paulo, 28(2): 2009, Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v28n2/27.pdf>>. Acesso em 10 de fev. de 2021.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do setor público**: estratégia e estrutura para um novo Estado. *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. 7. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

_____. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Brasília: FGV, 1996. P. 33.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. – ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Lições preliminares de Direito**. 27. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

Ribeiro, Carla Vaz dos Santos e Mancebo, Deise. **O servidor público no mundo do trabalho do século XXI**. Psicologia: Ciência e Profissão [online]. 2013, v. 33, n. 1. ISSN 1982-3703, pp. 192-207. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-98932013000100015>>. Acessado 28 Maio 2021.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da Administração Pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. Cuiabá, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 38. Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Raquel Dias da. **Profissionalização da função pública**. Belo Horizonte, Forense, 2009.

SOUZA, Teresa Cristina Padilha de. **Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento no servidor público**. 2002. 123 p. Dissertação (Mestrado Executivo) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3759>> Acesso em: 28 Mai. 2021.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. FGV Editora, 2014.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 36 ed. São Paulo: Globo, 1997.