

Centro Universitário Alves Faria – Pós-graduação *Stricto Sensu*

Patryck Rosa Seixas

Graduado em Direito, pós-graduado em Direito público com ênfase em Direito Constitucional, administrativo e municipal e mestrando em Ciências Ambientais pela UniEvangélica também é servidor publico estadual, pertencente ao Poder Judiciário do Estado de Goiás.

Email: patryckseixas@gmail.com

O princípio da eficiência e o terceiro setor

The principle of efficiency and the third sector

RESUMO: O presente artigo científico visa mostrar a aplicabilidade do princípio da eficiência na administração pública, em específico no terceiro setor. O referido princípio foi inserido na Constituição Federal de 1988, com advento da Emenda Constitucional n. 19/98. Tal princípio mudou os parâmetros dos órgãos e serviços públicos, determinando que sejam prestados à coletividade de maior forma eficiente possível, com menos gastos para os cofres públicos. A eficiência também está inserida no rol dos deveres a serem seguidos pelo agente público, e nos requisitos dos serviços públicos, sendo essencial para a aprovação dos servidores públicos em seu estágio probatório, e posterior estabilidade funcional. Por outro lado, o princípio da eficiência tem o condão de exigir que toda atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição, rendimento, qualidade, primando pelo custo-benefício e, sobretudo economicidade. Estabelecem-se como objetivos dessa pesquisa analisar o princípio da eficiência com relação aos serviços públicos. Desenvolve-se a pesquisa através de uma pesquisa exploratória, analisando-se aspectos doutrinários e documentais, bem como fazendo-se uma conceituação de determinados assuntos.

Palavras - Chave: Administração Pública. Constituição Federal. Emenda Constitucional nº 19/98. Princípio da Eficiência. Terceiro Setor.

ABSTRACT: This scientific article aims to show the applicability of the principle of efficiency in public administration, specifically in the third sector. This principle was inserted in the Federal Constitution of 1988, with the advent of Constitutional Amendment no. 19/98. This principle changed the parameters of public agencies and services, determining that they are provided to the community as efficiently as possible, with less expenditure for public coffers. Efficiency is also included in the list of duties to be followed by the public agent, and in the requirements of public services, being essential for the approval of public servants in their probationary stage, and later functional stability. On the other hand, the principle of efficiency has the ability to demand that all administrative activity be carried out with promptness, perfection, performance, quality, prioritizing cost-benefit and, above all, economy. The objectives of this research are to analyze the principle of efficiency in relation to public services. The research is developed through an exploratory research, analyzing doctrinal and documentary aspects, as well as making a conceptualization of certain subjects.

Keywords: Public Administration. Federal Constitution. Constitutional Amendment 19/98. Principle of Efficiency. Third sector.

SUMÁRIO

RESUMO.....	04
INTRODUÇÃO.....	05
1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	06
1.1. Conceito de Administração Pública	06
1.2. Órgãos Públicos	07
1.2.1. Conceito	07
2. O SERVIÇO PÚBLICO: O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
2.1 Análise econômica da importância do terceiro setor no Brasil.....	15
6. CONCLUSÃO.....	19

INTRODUÇÃO

Quando se fala de eficiência logo associa-se com qualidade, a busca do mínimo de erro possível, capacidade para produzir algo ou algum efeito com competência. Obviamente, qualquer conceito desenvolvido partirá de uma pré-compreensão subjacente, ou seja, o conceito não muda. Contudo a forma de se aplicar, a situação em a palavra está inserida, e os efeitos – resultados que este conceito pode gerar, causa toda a diferença na vida em sociedade.

Assim, diante da constante negligência aplicada pelos legisladores frente ao princípio da eficiência, e a grande preocupação pela melhoria na qualidade dos serviços públicos em busca de melhores resultados ao cidadão, temos a inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federativa da República, pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998.

Tendo a eficiência alcançado o patamar de princípio constitucional, concretizou-se a necessidade urgente e constante de um serviço público de qualidade, anseio este de toda a sociedade brasileira, pois o administrador tem por obrigação oferecer seus préstimos de forma transparente, ágil e satisfatória, o que se conquista através de atos e processos administrativos orientados por todos os princípios constitucionais, em especial, o princípio da eficiência.

Estabelecido o tema da pesquisa, que se refere ao princípio da eficiência e a relação com os serviços públicos, passa-se a expor a problemática. Neste sentido, que o presente trabalho será conduzido, da seguinte forma: como aplicar o conceito de eficiência na administração pública com relação aos serviços públicos, partindo-se para análise econômica do terceiro setor?

Estabelecem-se como objetivo geral da pesquisa analisar como o princípio da eficiência se solidifica em relação aos serviços públicos no Brasil, especialmente no terceiro setor. Através disso, citam-se os objetivos específicos, tais quais apresentar conceitos de administração pública, serviço público e princípio da eficiência. Citam-se ainda os objetivos de discutir o princípio da eficiência e sua aplicabilidade nos serviços públicos no que tange a sua análise econômica.

São constantes as críticas sobre como a administração pública desenvolve suas atividades, e relação à ineficácia e ao descaso na condução dos serviços públicos prestados pelo Estado, o qual tem como objetivo principal satisfazer o interesse coletivo. Porém, a administração pública demasiadamente burocrática, tem resultado segundo parte da doutrina especializada, em lentidão e ineficiência na prestação de suas atividades e serviços.

A metodologia dessa pesquisa é exploratória, através da coleta de dados em doutrinas sobre o assunto e na legislação vigente, com foco na Constituição Federal. Justifica-

se a pesquisa com a possibilidade de apresentar como o princípio da eficiência pode ser aplicado junto frente ao desenvolvimento dos serviços públicos, especialmente no terceiro setor.

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1. Conceito de Administração Pública

Desde os primórdios da humanidade, os povos encontraram sérias dificuldades no que tange à organização, logística, alimentação, segurança, estabelecimento de regras e direitos, no que concerne à divisão de funções no âmbito de suas tribos e comunidades. Desta forma, a necessidade de criação de um sistema organizacional eficiente tornou-se crucial, fazendo com que um líder (ou vários líderes) fossem escolhidos para comandar as tribos, dividindo-a em vários “departamentos”, proporcionando assim uma melhor gestão.

Logo surgiu a noção de hierarquia, que segundo o dicionário Aurélio¹ significa “Ordem e subordinação dos poderes eclesiásticos, civis e militares. Série contínua de graus ou escalões, em ordem crescente ou decrescente”. Sobre o tema, veja-se a seguinte observação de Faria² :

Essa situação de fraqueza e importância para defender seus direitos, levou os homens no estado da natureza a idealizarem e a criarem um ente superior aos grupos visando à segurança e ao resguardo das pessoas e respectivas propriedades. A esse ente transferiu-se parte do poder de cada membro para que ele se organizasse de modo a proteger a todos e garantir-lhes a propriedade. Seria, então a pessoa jurídica encarregada da defesa e da administração dos interesses gerais e comuns do povo.

Partindo para a vertente da administração pública, um dos focos desta pesquisa, a doutrinadora Di Pietro³ em sua primorosa obra, cita Bandeira de Melo (2007:59) que indica duas versões para o vocábulo administração:

Para uns, vem de ad (preposição) mais ministro, as, are (verbo), que significa servir, executar; para outros, vem de ad manus trahere que envolve a ideia de direção ou gestão. Nas duas hipóteses há o sentido da relação de subordinação, de hierarquia. O mesmo autor demonstra que a palavra administrar significa não só prestar serviço, executá-lo, como outrossim dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer, traçar programa de ação e executá-lo.

¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, MiniAurélio Século XXI Escolar: O Dicionário da Língua Portuguesa. 4ª ed. rev. Ampliada. -Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

² FARIA, Edmur Ferreira de. Curso de Direito Administrativo Positivo, 6ª Ed. Ver. E ampl. -Belo Horizonte: Del Rey 2007. P.40.

³ DI PIETRO Apud. MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de, Direito Administrativo, 25ª Ed. p. 49.

Continuando com Di Pietro, esta afirma que a “Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o estado desenvolve sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos.” Assim, diante de tal explanação, é cediço que os serviços prestados pela administração pública visam o interesse coletivo, bem como os atos praticados pelos servidores públicos no exercício de suas funções.

Partindo desse entendimento, e tendo como propósito imprimir maior eficiência na prestação de serviços em prol da coletividade, a administração pública achou por bem investir na criação de órgãos especiais para desempenharem funções de caráter estatal, de forma indireta, os quais serão esmiuçados adiante.

1.2. Órgãos Públicos

1.2.1. Conceito

Órgãos Públicos são entidades que desenvolvem variadas funções estatais por meio de seus agentes, pessoas físicas, integrando a estrutura administrativa. O art.1º, § 2º da Lei n. 9.784/99, define órgão como “a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estruturada Administração indireta.” É possível a realização de atividades administrativas por um só centro de poder, já a multiplicidade exige a desconcentração. Segundo Rosa⁴:

Órgãos são, pois, centros de competência ou unidades de atuação, pertencentes a uma entidade estatal, dotadas de atribuições próprias, porém não dotados de personalidade jurídica própria. Assim como é para a anatomia (cada órgão do corpo humano possui funções específicas), os órgãos públicos integram a estrutura da pessoa jurídica e possuem funções próprias. O exercício privativo de determinadas funções pelo órgão corresponde a sua competência (definição de atribuições e seus limites). Por não serem dotados de personalidade jurídica (integram a pessoa jurídica) atuam em nome daquela a que se vinculam, não sendo sujeitos de obrigações e de direitos. Dessa forma, a secretaria de Estado da Saúde (órgão) atua em nome do Estado (pessoa jurídica de direito público); o Ministério da Justiça (órgão) atua em nome da União (pessoa jurídica de direito público).

Inúmeros exemplos de órgãos podem ser dados, tanto no âmbito do Executivo (Presidência da República, Governadoria dos Estados, Prefeituras Municipais, Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais) quanto no âmbito do Poder Legislativo (Congresso Nacional, Senado Federal Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas), assim também

⁴ ROSA, Márcio Fernando Elias, Direito Administrativo – Parte I, 13ª ed. São Paulo, Saraiva, 2012, p. 58.

no Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça Estaduais).

Importante salientar que os órgãos públicos não são pessoas, mas centro de competências que foram criados pelo Direito Público. Além do mais, são partes ou componentes da estrutura do Estado, e por esse motivo, dele não se diferem. Os órgãos públicos não têm personalidade jurídica, pois se tivessem, os direitos e obrigações advindos de suas ações ou omissões seriam de seu dever, e não do Estado.

Nesta senda cito a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, mencionada por Gasparini⁵ em sua obra: “a própria personalidade do Estado desapareceria se os direitos e obrigações fossem dos órgãos, pois os órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado.”

Segundo esse critério, os órgãos públicos são classificados em independentes, autônomos, superiores e subalternos. No conceito de Gasparini⁶, “são os que têm origem na constituição. Estão colocados no ápice da pirâmide organizacional, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional (art. 2º, CF/88).”. Na esfera federal, são exemplos: o Congresso Nacional, as Câmaras dos Deputados e dos Senadores, a Presidência da República, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Superior Eleitoral e o Tribunal Superior do Trabalho.

Os Órgãos Autônomos são subordinados aos independentes e localizados na cúpula da Administração. Possuem autonomia administrativa e financeira (os ministérios, as secretarias estaduais e municipais). Estes órgãos são de suma importância na estrutura da Administração Pública, uma vez que participam das decisões governamentais, trazendo conseqüentemente, benesse para os mesmos. Segundo Gasparini⁷, os órgãos autônomos são:

...os órgãos situados no alto da estrutura organizacional da Administração Pública, logo abaixo dos órgãos independentes e a estes subordinados. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica. São órgãos de direção, com funções de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atribuições de sua competência. Ademais participam das decisões governamentais e executam suas atividades com autonomia, observadas, no entanto, as diretrizes traçadas pelos órgãos independentes. São exemplos: na área federal, os Ministérios; na esfera estadual-distrital, as Secretarias; no âmbito municipal, as Secretarias.

⁵ GASPARINI, Diógenes apud Celso Antônio Bandeira de Mello. *Direito Administrativo*. 17ª ed. atualizada por Fabrício Motta. Saraiva. São Paulo. 2012, p 101.

⁶ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, 17ª ed. atual por Fabrício Motta São Paulo. Saraiva. 2012, p. 103

⁷ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, 17ª ed. atual por Fabrício Motta São Paulo. Saraiva. 2012, p. 103.

Mesmo tendo poderes de direção, controle e comando nos assuntos de sua competência, os órgãos superiores não são dotados de autonomia financeira e administrativa, estando sempre vinculados, sejam aos órgãos independentes ou autônomos. Continuando com Gasparini, este, ao discorrer sobre os Órgãos Superiores, nos traz as seguintes informações:

Superiores são os órgãos de direção, controle e comando em assuntos da respectiva competência. Não gozam de autonomia administrativa e financeira. Têm funções técnicas e de planejamento na área de suas correspondentes atribuições. São exemplos as primeiras e inúmeras repartições dos órgãos independentes e autônomos, que recebem variadas denominações (Gabinetes, Secretarias-Gerais, Procuradorias, Coordenadorias, Departamentos, Divisões). São encontráveis nas três esferas do governo.

Quanto aos órgãos subalternos, estes são os derradeiros na classificação. Não possuem nenhuma autonomia funcional, servindo em suma, para cumprir as decisões dos órgãos superiores e executar tarefas rotineiras, como por exemplo, atender ao público prestando informações e encaminhar requerimentos aos órgãos superiores. Segundo Rosa⁸ “Os subalternos são desvestidos de autonomia e resumidos à execução de atribuições confiadas por outros órgãos (seções, portarias, serviços).”

Quanto à estrutura, os Órgãos Públicos, neste critério, classificam-se em simples e compostos, conforme reúnam um único centro de competência ou mais de um (um único órgão ou mais de um órgão, e não agentes). Os simples são aqueles dotados de um único centro (a cessão administrativa, por exemplo), e os compostos se caracterizam pela reunião de um ou mais órgãos (seções, portarias e serviços). Pelo fato de exercerem funções de menor ou nenhum grau de complexidade, o órgão alcança seu objetivo sem a necessidade de passar por uma divisão. Já os órgãos compostos possuem órgãos inferiores, atuando com uma mesma finalidade mesmo que a exerçam de forma específica. Essa desconcentração das atividades auxilia numa maior eficiência e satisfação estatal diante da sociedade e da coletividade. Já os órgãos inferiores não detêm autonomia, estando hierarquicamente subordinado a um órgão maior. Di Pietro⁹ nos ensina sobre os órgãos compostos “Compostos (constituídos por vários outros órgãos como acontece com os Ministérios, as Secretarias de Estado, que compreendem vários outros, até chegar aos órgãos unitários, e que não existem mais divisões).”

Quanto à atuação funcional, eles podem ser singulares ou colegiados. Rosa¹⁰ elucida que:

⁸ ROSA, Márcio Fernando Elias. Direito Administrativo - Parte I – 13ª ed. 2ª tiragem. 2012. Vol. 19. p 60

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo. Atlas. 2008. p. 482.

¹⁰ ROSA, Márcio Fernando Elias. Direito Administrativo - Parte I – 13ª ed. 2ª tiragem. 2012. Vol. 19. p 60.

Quanto à atuação funcional, são singulares e colegiados, conforme decidam pela vontade em um único agente (titular) ou pela conjugação de vontade de seus integrantes (membros). Deliberação é o designativo correto para as decisões colegiadas. Exemplos: singulares – a Presidência da República, a Governadoria e a Prefeitura; compostos – o Conselho da República, a Assembleia Legislativa e o Congresso Nacional.

São os agentes públicos que gerenciam os órgãos públicos em funcionamento, sendo que esses cargos terão sua definição regida pela competência ou posição hierárquica que ocupam. Os agentes públicos podem ser; agentes políticos, agentes de carreiras especiais, agentes administrativos que se encontram subdivididos em servidores estatutários, empregados públicos, contratados temporários e agentes militares.

Além da conceituação acima referenciada, também se faz importante mencionar, mesmo que superficialmente, a existência dos princípios administrativos. Os princípios administrativos são fundamentais orientadores que doutrinam o modo de agir de toda a administração pública, que implícita ou explicitamente, se encontram expressos na Constituição Federal de 1998, mais precisamente no art. 37, *caput*. Veja-se o que diz a Constituição “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte...”

No que tange ao princípio da eficiência, a Lei nº 9.784/1999 que trata dos processos administrativos no âmbito federal, também incluiu este princípio em seu artigo 2º, juntamente com os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e do interesse público.

2. O SERVIÇO PÚBLICO: O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O termo serviço público, possui três vertentes, sendo uma orgânica, uma material e uma formal. No sentido orgânico, o serviço público é classificado como em conglomerado de órgãos, agentes e recursos da administração pública, com a finalidade de satisfazer as necessidades dos administrados, constituindo parte do aparelho estatal.

No sentido material, o serviço público é taxado como uma função, uma tarefa, uma atividade da administração pública, com o fito de atender à necessidade geral dos administrados. No sentido formal, serviço público é atividade desempenhada por alguém, seja

o poder público ou seus delegados, sob as regras ditadas pelo direito comum, objetivando a satisfação dos interesses dos administrados.

Sobre o conceito de serviço público, Gasparini¹¹ cita em sua obra Celso Antônio Bandeira de Mello, que conceitua serviço público como sendo “toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados prestadas pela Administração Pública ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público, instituído e favor de interesses definidos como próprios pelo ordenamento jurídico.”

Sendo amplo, o conceito abrange os serviços de fornecimento de comodidades ou utilidades materiais, como por exemplo: a energia elétrica, telecomunicações, a distribuição de água, os serviços jurídicos, como os serviços cartorários, os fruíveis diretamente: transporte coletivo, coleta de lixo, segurança pública, e os serviços administrativos prestados pela administração pública.

Para critério de classificação dos serviços públicos, são utilizados alguns elementos, como: a entidade a quem foram atribuídos, a essencialidade, os usuários, a obrigatoriedade da utilização e a execução. Quanto à entidade a quem foram atribuídos, podem ser: federais, estaduais e municipais. São regulados e controlados pela União pelos Estados-Membros, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Quanto à essencialidade, os serviços públicos podem ser essenciais e não essenciais. São os essenciais os classificados como de necessidade pública, de execução privativa da administração pública, não podendo ser executados por terceiros. Estes serviços são essenciais porque não pode faltar¹². Os serviços essenciais são aqueles relativos à segurança nacional, serviço judiciário, transporte coletivo, saneamento básico, iluminação, serviços funerários, etc.

Quanto aos usuários, podem ser classificados como gerais e específicos. Gerais são aqueles que atendem a toda a população administrada, sem entes determinados. Também são chamados de serviços indivisíveis. Nesse rol, incluem-se os serviços de segurança pública e segurança nacional. Já os serviços específicos atendem os usuários pré-determinados, individualmente, tornando o serviço indivisível. Temos como exemplo, os serviços de telefonia, postal, de distribuição domiciliar de água.

No que tange a obrigatoriedade da utilização, podem ser compulsórios ou facultativos. Compulsórios são aqueles de serviços de coleta de lixo, de esgoto de vacinação

¹¹ GASPARINI, Diogenes *apud* Celso Antônio Bandeira de Mello, Diógenes Gasparini. 17ª ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo. Saraiva. 2012. Pg. 350.

¹² GASPARINI, Diogenes. 17ª ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo. Saraiva. 2012. Pg. 354.

obrigatória, de internação dos doentes infectocontagiosos. Os facultativos são aqueles colocados à disposição da população, como o transporte coletivo. Os serviços de execução direta são aqueles oferecidos diretamente pela administração pública, por seus órgãos e pelos seus agentes, e os de execução indireta, são os prestados por terceiros.

Todos os serviços públicos, ao serem prestados, devem seguir aos requisitos de: permanência, generalidade, eficiência, modicidade e cortesia, sendo prestados de modo adequado, conforme determina a Carta Magna, em seu art. 175, parágrafo único, IV.

A Lei paulista nº 7.835/92, que estabelece o regime de concessão de obras públicas, expõe que o “serviço adequado é o que atende ao interesse público e corresponde às exigências de qualidade, continuidade regularidade e eficiência, atualidade, generalidade, modicidade, cortesia e segurança. A Lei Federal n. 8.987/95, também dispõe que: “*serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de tarifas*”.

De outro giro, o controle externo constitucionalmente previsto é exercido sob aspectos que se relacionam aos resultados obtidos diante dos dispêndios empreendidos, portanto se avalia, concomitantemente, a legalidade e a eficiência num mesmo prisma. Diante de novas exigências, concebeu-se uma nova concepção de legalidade, passando de uma natureza formal, para uma de caráter material, onde se avalia a satisfação dos interesses públicos, nos atos administrativos. Novo contexto no qual se justifica a imposição do princípio da eficiência na tomada de decisões, enquanto vinculador de toda atividade administrativa.

Este princípio, foco principal deste trabalho de conclusão de curso, foi incorporado ao ordenamento jurídico com o advento da Emenda Constitucional n. 19/1998, também conhecida como “Reforma Administrativa”, passando o art. 37 da CF/88, ter a seguinte redação: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também ao seguinte: (...).”.

A eficiência antes de ser considerada um princípio, é uma característica intrínseca das atividades concernentes ao Estado, em que este deve sempre procurar oferecer um serviço de qualidade à população. É cediço que a eficiência sempre foi colocada em segundo plano pelos administradores, tanto que a administração brasileira é conhecida por sua morosidade e falcaturas, e de modo a reverter este quadro, o legislador fez por bem incluir a eficiência no tão importante rol dos princípios constitucionais.

Estando elencado como princípio, e tido como regra a ser observada em todos os campos da administração pública, a população brasileira sentiu mais ânimo e engajamento

em cobrar um serviço de maior qualidade, de forma transparente e satisfatória, pois agora possuem um respaldo na lei. O princípio da eficiência também é conhecido como “o dever da boa administração”, pois determina que a administração direta e indireta, realize seus atos com rapidez, perfeição e rendimento, devendo sempre observar conjuntamente, o princípio da legalidade.

Sob a ótica de controle, então, de certo, ao se fazer um exame de economicidade, a avaliação do órgão deverá recair sobre as escolhas feitas pelo administrador. Assim, a fiscalização do Tribunal de Contas deverá ultrapassar os limites formais do ato, adentrado nos pressupostos fáticos que motivaram o agente público a tomar determinada escolha.

O controle externo deve ser feito não mais visando apenas ao que chamamos de legalidade formal, mas também no que respeita à legitimidade, economicidade e razoabilidade; de consequentes, ao controle formal sucede o material. Sobretudo agora, que foi acrescentado o princípio da eficiência aos princípios da Administração Pública.

Está claro, então, que a eficiência é intensamente buscada por qualquer ente que sofre constantemente cobranças de seus resultados. A Administração Pública, historicamente, sempre foi rotulada como um ente ineficiente, burocrático e corrupto. Como já foi dito, os modelos administrativos foram evoluindo ao longo dos anos, até chegarmos ao atual modelo gerencial, onde a eficiência do serviço público é o foco da nova visão da Administração Pública.

A Gestão deve buscar que o princípio da eficiência seja efetivo, ensejando um comprometimento por parte da Administração e de seus agentes, estando os envolvidos engajados na busca de sistema eficaz que realmente satisfaça o interesse público, buscando desempenhar suas ações de forma célere, para alcançar resultados positivos.

Todos os conceitos doutrinários giram em torno da mesma ideia, trazendo palavras como: resultado, bem comum, eficácia, qualidade. Mas, o que se percebe é uma dificuldade de se materializar o princípio da eficiência no excessivamente burocrático sistema administrativo implantado na gestão pública.

2.1 Análise Econômica da importância do Terceiro Setor no Brasil

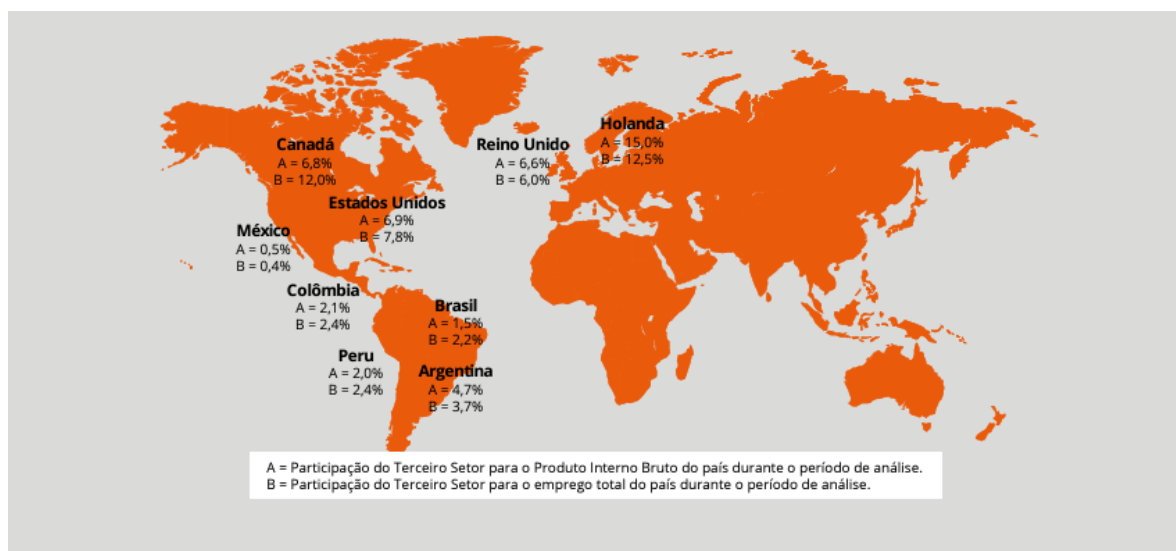
Dentro de uma análise econômica, faz-se um apanhado a respeito da importância do terceiro setor para a economia nacional, com foco na aplicabilidade do princípio da eficiência enquanto essencial para a prestação de serviços.

Desta feita, faz-se uma abordagem nesse tópico da pesquisa sobre a importância do terceiro setor sob o prisma econômico, destacando-se a relevância desse para algumas nações

ao redor do mundo, bem como fazendo uma comparação entre os dados nesses países e no Brasil.

Vide Figura 01, que traz dados referentes ao terceiro setor no mundo.

Figura 01: Importância Econômica do Terceiro Setor para as nações



Nota: * Para mais detalhes, ver Salamon et al. (1999, 2004, 2017) e Johns Hopkins University (2022).

Fonte: Fipe, a partir de informações do Center for Civil Society Studies da Johns Hopkins University.

Em análise da Figura 01 acima transcrita, tem-se que nações como Estados Unidos, Canadá, Holanda e Reino Unido possuem números bem acima do Brasil quanto a participação do terceiro setor no PIB nacional. Fazendo-se alusão aos países sul americanos, comparando-se com a Argentina, o Brasil possui uma participação do terceiro setor três vezes menor que na Argentina, ficando em números atrás de Peru, Colômbia no continente da América do Sul.

Ainda no que tange a análise dos dados trazidos na Figura 01, tem-se que o terceiro setor também tem influenciado de forma mais eficiente a geração de empregos nos países como Holanda, Canadá e Estados Unidos, permanecendo Argentina com índices melhores que os brasileiros em comparação a geração de empregos.

Segundo dados trazidos pelo IPEA (2023), no ano de 2015, as atividades desenvolvidas pelo terceiro setor no Brasil correspondiam a 4,27% do PIB nacional. Ainda em dados relevantes do terceiro setor, naquele ano o terceiro setor era responsável pela geração de quase 5 milhões de empregos.

O estudo reúne os resultados obtidos a partir de análise individual e total das estruturas produtivas de quatro atividades econômicas do terceiro setor

(Educação, Saúde, Atividades artísticas e Organizações associativas), com base na matriz de insumo-produto brasileira de 2015. A conclusão é de que as atividades do terceiro setor contribuem para 4,27% do valor adicionado (PIB) brasileiro. O montante equivale a mais de R\$ 220 bilhões (que, se atualizado para valores de 2022, corresponderia a R\$ 423 bilhões), sendo o setor responsável, também, pela geração de 4,7 milhões de empregos. Ainda de acordo com a pesquisa, para fins de comparação, e utilizando a mesma metodologia, em termos de contribuição para o PIB, o terceiro setor se situa entre os setores de Fabricação de automóveis, caminhões e ônibus (1,73%) e Agricultura (4,57%)¹³.

Ainda segundo esses dados, tem-se que os valores mais agregados pelo terceiro setor são originários da saúde, ou seja, atividades desenvolvidas voltadas para a saúde, seguidas da educação, como se vê adiante:

A partir das informações da matriz de insumo-produto, é possível afirmar que a atividade Educação (Terceiro Setor) gera valor adicionado (R\$ 30,1 bilhões), valor bruto de produção (R\$ 43,6 bilhões), remuneração (R\$ 22,3 bilhões) e emprego (721 mil ocupações). • A partir das informações da matriz de insumo-produto, é possível afirmar que a atividade Saúde (Terceiro Setor) gera valor adicionado (R\$ 67,1 bilhões), valor bruto de produção (R\$ 112 bilhões), remuneração (R\$ 34,1 bilhões) e emprego (1,3 milhão de ocupações). • A partir das informações da matriz de insumo-produto, é possível afirmar que as Atividades artísticas (Terceiro Setor) geram valor adicionado (R\$ 10,1 bilhões), valor bruto de produção (R\$ 18,2 bilhões), remuneração (R\$ 5,8 bilhões) e emprego (382 mil ocupações). • A partir das informações da matriz de insumo-produto, é possível afirmar que as Organizações associativas (Terceiro Setor) geram valor adicionado (R\$ 43,6 bilhões), valor bruto de produção (R\$ 89,3 bilhões), remuneração (R\$ 24,2 bilhões) e emprego (2,3 milhões de ocupações)¹⁴.

Analisa-se ainda o Gráfico 01 da pesquisa, que traz dados comparativos entre os estados, que expõe uma maior contribuição econômica do terceiro setor no Distrito Federal, seguidos pelo Mato Grosso do Sul e pelo estado do Rio de Janeiro, isso quando parâmetro as organizações associativas do terceiro setor.

Nesse enfoque do Gráfico 01, no que diz respeito a educação, o Distrito Federal, Rio de Janeiro e São destacam-se como os países que mais sofrem influência econômica do terceiro setor. Já quanto saúde, em dados proporcionais, o Distrito Federal, o Acre e Pernambuco ganham destaque no que tange a participação econômica do terceiro setor.

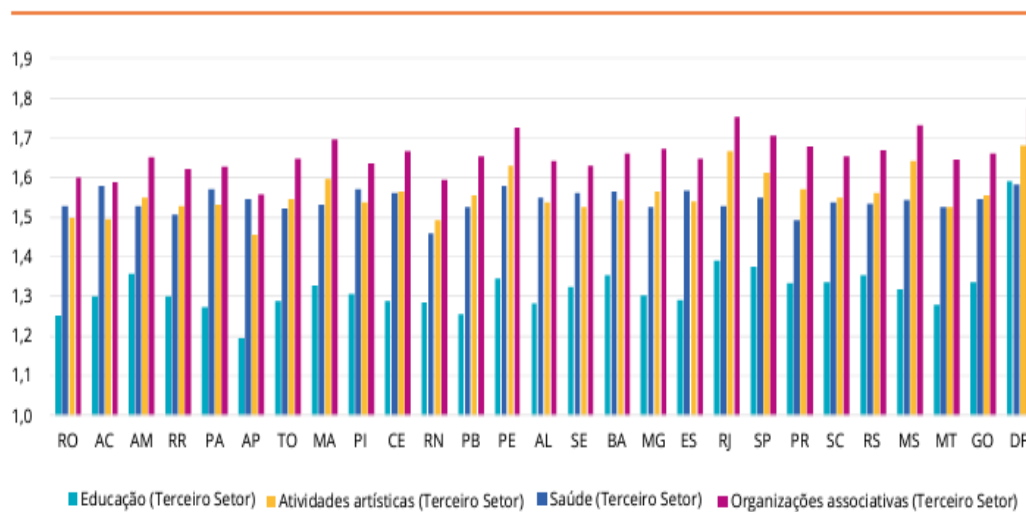
Por fim, quanto ao Gráfico 01, no que tange as atividades artísticas, o Distrito Federal e os estados do Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro sofrem maior impacto econômico

¹³ IPEA. **Estudo analisa a importância do terceiro setor para o PIB**. Disponível em: <<https://mapaos.cipea.gov.br/post/164/estudo-analisa-a-importancia-do-terceiro-setor-para-o-pib>>. Acesso em 17 de dezembro de 2023.

¹⁴ Op. Cit.

pelas atividades desenvolvidas pelo terceiro setor no Brasil, senão veja-se o Gráfico abaixo transcrito.

Gráfico 01: Influência do Terceiro Setor nos estados brasileiros



Fonte: Fipe.

Os dados apresentados na pesquisa demonstram uma importância do terceiro setor no que tange a eficiência dos serviços prestados, bem como a cooperação desse para o desenvolvimento econômico do Brasil, ou seja, dentro de uma análise econômica, tem-se uma crescente relevância do terceiro setor, que a cada vez tem trazido dados mais expressivos nos estados brasileiros, tanto no valor envolvido e na geração de empregos.

CONCLUSÃO

Em sede conclusiva do objeto de estudo acerca do princípio da eficiência e sua aplicabilidade na administração pública, pode-se finalizar, destacando que os princípios servem para a interpretação das demais regras postas no ordenamento jurídico. O debate jurídico que se seguiu acerca do tema referente ao princípio da eficiência aplicável na administração pública, no decorrer de cada parte da pesquisa, onde apresentou-se a tomada de posição de agrupamentos teóricos por uma e por outra vertente.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 37, estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, obedecerá aos princípios, dentre estes, o da eficiência. Lembra-se os ensinamentos da grande doutrinadora Di Pietro, que se refere ao princípio da eficiência, aduzindo que esse

impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar.

Portanto, como consequência direta a eficiência é de observância obrigatória pela administração pública, não é uma faculdade do agente público em toda sua atividade estar pautado com os princípios administrativos, e sim um dever. O artigo 37 da Constituição Federal apresenta apenas os princípios constitucionais expressos, que estes por sua vez, são de aplicação imediata, dispensando lei formal para sua efetivação.

Como já discutido, existem outros princípios que não estão expressamente na Constituição Federal, mas são extraídos da leitura de outros artigos. Dessa forma, o agente público deve obedecer aos princípios expressos e implícitos na Constituição. Ora, Estado Democrático de Direito impõe uma nova tônica como paradigma constitucional e, por este motivo, a preocupação ultrapassa além de uma norma à vontade de um suposto criador, pois afinal, é cediço que um direito que se prima pela democracia tem no povo o titular e sua fonte de soberania, e jamais a vontades de particulares.

Em que pese à conquista da normatividade dos princípios, uma vez que - assim como as regras - não obstante a Constituição de 1988, ao instituir a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, vincula a forma de governo à ideia de democracia e, por consequência, encontra um governo limitado e responsável, surgindo daí a ideia de responsabilidade da Administração Pública, presente no artigo 37, artigo 93, IX, e no princípio do artigo 70, parágrafo único segundo o qual “prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigação de natureza pecuniária”.

A eficiência aplicada na administração pública exige a atividade administrativa seja exercida com probidade, presteza, perfeição, rendimento, qualidade e economicidade. Ao ser acrescentado a eficiência no rol dos princípios balizadores da administração pública foi para se ter o alcance exato de como os agentes políticos, públicos e prestadores de serviços públicos devem exercer suas funções com qualidade, melhor custo-benefício, presteza, efetividade, sejam elas típicas ou atípicas.

Em outra acepção acerca do tema ora vergastado está na Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo racionalizando, buscando eficiência, para que permita solucionar vários assuntos da mesma natureza, seja utilizado por meio mecânico que produza seus fundamentos de decisões, desde que assegure e não prejudique os direitos ou garantias dos interessados. Para melhor explicar as linhas volvidas com a Emenda Constitucional n. 45/04,

foi inserido no artigo 5º, o inciso LXXVII, que “assegura a todos no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Assim sendo, deve registrar como o princípio da eficiência está implícito dentro do processo administrativo, que por sua vez passa a ser um direito com sede constitucional.

REFERÊNCIAS

FARIA, Edmur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 6ª Ed. Ver. E ampl.- Belo Horizonte: Del Rey 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **MiniAurélio Século XXI Escolar: O Dicionário da Língua Portuguesa**. 4. ed. rev. amp. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

IPEA. **Estudo analisa a importância do terceiro setor para o PIB**. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/post/164/estudo-analisa-a-importancia-do-terceiro-setor-para-o-pib>>. Acesso em 17 de dezembro de 2023.

LETELIER, Leonardo. **A Importância Do Terceiro Setor Para O PIB No Brasil E Em Suas Regiões**. Disponível em: <<https://www.istr.org/news/635673/A-Importncia-do-Terceiro-Setor-para-o-PIB-no-Brasil-e-em-suas-Regies.htm>>. Acesso em 14 de dez. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Direito Administrativo**. 17ª ed. atualizada por Fabrício Motta. Saraiva. São Paulo. 2012.

MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo. Atlas. 2008.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. Parte I, 13. ed. São Paulo, Saraiva, 2012.