

A importância do princípio da eficiência como princípio da Administração Pública em relação às agências reguladoras

Renan Marcel Pupo (UNOPAR) renanpupo_pg@hotmail.com
Matheus Felipe Martins(UNOPAR) theusinho7@hotmail.com
Ellen dos Santos Prado(UNOPAR) ellenprado2018@hotmail.com
Mauricio de Almeida (UNOPAR) mauricioalmeida19@hotmail.com
Daniele Mudrey Degraf (UNOPAR) dani_mudrey@yahoo.com.br

Resumo:

O presente artigo visa expor a relação do princípio da eficiência, inserido formalmente como princípio da Administração Pública na Constituição Federal de 1988 através da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, com a criação das agências reguladoras. Aborda-se também a influência que o princípio da eficiência deve ter sobre a atividade das agências reguladoras bem como sobre as atividades que elas fiscalizam e gerenciam e em que medida as atuações das agências reguladoras podem ou não ser consideradas eficientes, já que devem ter amparo também nos demais princípios da Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

Palavras-chave: Estado gerencial. Princípio da eficiência. Agências Reguladoras.

The importance of the principle of efficiency as a principle of Public Administration in relation to regulatory agencies

This article aims to expose the relationship of the principle of efficiency, entered formally as the principle of Public Administration in the 1988 Federal Constitution through the Constitutional Amendment 19, June 4, 1998, with the creation of regulatory agencies. It also discusses the influence that the principle of efficiency should have on the activity of regulatory agencies as well as the activities that they oversee and manage and to what extent the actions of regulatory agencies may or may not be considered efficient, since they must have support also in other principles of public administration, which are: legality, impersonality, morality, and advertising (Article 37, introduction of the Federal Constitution of 1988).

Keywords: State management. Principle of efficiency. Regulatory Agencies.

1. Introdução

O presente artigo científico pretende identificar a aplicação do Princípio da Eficiência no serviço público, identificando seus pontos fortes e falhas, visando à gritante situação do cidadão contribuintes enfrenta na utilização da prestação do serviço pela Administração Pública. Isso porque é latente a prestação de um serviço público ineficiente, moroso e extremamente burocrático. Dado isto, far-se-á uma análise do que vem a ser a Administração Pública, seus agentes e como o serviço público é

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

prestado. Na mesma linha, será analisado como o serviço público tornou-se tão ineficiente, exemplo são perdas com os serviços ineficientes

As várias agências reguladoras que foram criadas são consequência da desestatização ocorrida em grande escala nos últimos tempos. O Estado tirou de seu âmbito muitos serviços e atribuições que, embora não constituíssem sua função primordial, não deixaram de ser relevantes à população. Por tal importância, esses serviços demandavam um controle, uma fiscalização por parte daquele que não poderia deixá-los completamente nas mãos da iniciativa privada face ao interesse público que representam até hoje.

Dessa maneira, como estava sendo muito dispendioso para o Estado manter com qualidade serviços relativos a telecomunicações, energia elétrica, água, dentre outros, Ele preferiu delegar essas atribuições aos particulares por meio de concessões, permissões e autorizações, por exemplo.

A Administração Direta, em virtude de suas inúmeras responsabilidades, já estava mesmo querendo ver-se livre das incumbências que diziam respeito às atividades supramencionadas. Assim, o Estado resolveu criar as chamadas agências reguladoras que são autarquias de regime especial encarregadas de fazer essas concessões, permissões e autorizações, conforme suas respectivas leis instituidoras, além de, como o próprio nome está a evidenciar, *regular as atividades* referentes à matéria para a qual foram criadas e fiscalizar as atividades que lhe competem controlar.

A importância dessas agências reguladoras para os Estados que as adotam é sem dimensões. Além disso, de sua eficiência e da eficiência dos respectivos concessionários, permissionários e autorizativos depende o bom funcionamento do país. Daí a grande implicação das agências reguladoras com o princípio da eficiência. Este é a base da atividade daquelas.

Uma análise mais profunda desse relacionamento entre princípio da eficiência e agências reguladoras será o objeto desse estudo que abordará também em que medida as atuações das agências reguladoras podem ou não ser consideradas eficientes, já que devem ter amparo também nos demais princípios da Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988)

2. O princípio da eficiência

O princípio da eficiência é um dos princípios norteadores da administração pública anexado aos da legalidade, finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público, e foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro de forma expressa na Constituição Federal, com a promulgação da emenda

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

constitucional n.º 19 de 4 de junho de 1998, alterando o art.º 37.

Esse princípio convém ressaltar que, apesar de pouco ser estudado pela doutrina brasileira, é um dos princípios que merece bastante cuidado e atenção, por se tratar de um importante instrumento para que se possa exigir a qualidade dos produtos e serviços oriundos do Estado.

Sendo assim, poderíamos dizer que o princípio constitucional da eficiência é um princípio instrumental? Em parte, pois apesar de ser um importante instrumento constitucional, nenhum princípio do direito administrativo tem valor substancial auto-suficiente, que se integra aos demais princípios, não podendo sobrepor-se a eles ou infirmar-lhes a validade. E nisso não há novidade, pois sabemos que princípios são normas que exigem ponderação, concordância prática, aplicação tópica e complementação. Assim como todo princípio, o da eficiência não possui caráter absoluto, mas irradia seus efeitos.

O renomado MEIRELLES, definiu o princípio da eficiência, como “o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”, e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração (MEIRELLES, 2002).

Para a professora DI PIETRO, “o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2002).

Porém, tal princípio não pode ser tido como letra morta em nossa constituição. A própria administração pública deve se utilizar de mecanismos que fiscalizem e tornem esse princípio mais efetivo em nossos órgãos públicos, como por exemplo, a capacitação dos agentes públicos, pois a falta de profissionalização do pessoal, a desorganização e a má distribuição interna, são os fatores impeditivos da qualidade e produtividade do serviço público.

As reclamações referentes à má-qualidade no atendimento e na prestação do serviço público sempre foram a tônica quando surgem discussões referentes aos agentes da administração. A avaliação deve ser preocupação permanente dos dirigentes do governo que devem confrontar a performance de todos os funcionários tendo a coragem de ao verificar a existência no mercado de alguém fazendo o melhor serviço, eliminar os ineficientes e passar a atividade para o mercado ou contratar empresas para, num regime de competição, atuarem simultaneamente

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

com o setor público, objetivando verificar qual deles atua de modo mais eficiente e eficaz. A ausência de chefias comprometidas com a eficiência é fator que concorre para o atraso das atividades do Estado, por outro lado atos administrativos como este cristalizam, cada vez mais, a convicção de que a verdadeira reforma do Estado deve vir da mudança de postura do seu corpo dirigente.

É importante que as pessoas saibam que tem grandes e vários direitos em relação a serviços públicos e principalmente serviços essenciais para a necessidade humana como o fornecimento de luz. Os serviços públicos, são aqueles prestados diretamente à comunidade pela Administração depois de definida a sua essencialidade e necessidade. Assim, pode-se dizer que o serviço público corresponde a uma atividade de interesse público que visa atender as necessidades coletivas.

Convém ressaltar, finalmente, que o princípio da eficiência, além de extremamente vinculado ao princípio da legalidade, como destacado, está intrinsecamente relacionado também aos princípios da razoabilidade e da moralidade. Ao da razoabilidade porque o administrador deverá adotar critérios razoáveis por ocasião de sua atividade discricionária, evitando, dessa forma, cometer abusos; ao da moralidade porque a imoralidade administrativa é, em si, um ato que representa ineficiência grosseira (BARBOSA, Sandra, 2011p244)

2. Agências Reguladoras

Quanto às atividades econômicas, o artigo 174 da Constituição Federal de 1988 já previra a função reguladora a ser desempenhada pelo Estado nos termos seguintes:

“Art. 174. Como agente normativo e *regulador* da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (destacado).

Muito antes, porém, entre as décadas de 30 e de 70, já surgiram alguns órgãos estatais com funções reguladoras, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Telecomunicações – CONTEL – e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE que fora transformado em autarquia em 1994 pela Lei 8884. Sobre eles, relata Pedro Dutra que:

As agências reguladoras, diferentemente dos órgãos supramencionados, gozam de relativa independência em relação ao Poder Executivo

Essas agências são provenientes de um modelo de administração descentralizada. Instituem-se sob a forma de autarquias e pertencem, portanto, à Administração Indireta, mas têm regime especial estabelecido nas leis que as instituem.

Diversas agências reguladoras foram criadas no Brasil. Em nível federal já se tem:

- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica (Lei 9427/96);

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

- ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações (Lei 9472/97);
- ANP – Agência Nacional de Petróleo (Lei 9478/97);
- ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Lei 9782/99);
- ANS – Agência Nacional de Saúde (Lei 9961/2000);
- ANA – Agência Nacional de Águas (Lei 9984/2000)
- ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres (Lei 10.233/2001);
- ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Lei 10.233/2001);
- ANCINE – Agência Nacional de Cinema (Medida Provisória n. 2228-1/2001);
- ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil (Lei 11.182/2005)

A essas autarquias reguladoras foi atribuída a função principal de controlar, em toda a sua extensão, a prestação dos serviços públicos e o exercício de atividades econômicas, bem como a própria atuação das pessoas privadas que passaram a executá-los, inclusive impondo sua adequação aos fins colimados pelo governo e às estratégias econômicas e administrativas que inspiraram o processo de desestatização.

Pode mesmo afirmar-se, sem receio de errar, que tais autarquias deverão ser fortes e atentas à área sob seu controle. Sem isso, surgirá o inevitável risco de que pessoas privadas pratiquem abuso de poder econômico visando à dominação dos mercados e à eliminação da concorrência, provocando aumento arbitrário de seus lucros. A Constituição já caracterizou essas formas de abuso (art. 173, § 4º), cabendo dessa maneira, às novas agências autárquicas a relevante função de controle dos serviços e atividades exercidos sob o regime da concessão.”(CARVALHO FILHO,2009 p466)

Dentre todos os serviços prestados pela Administração Pública, aquele mais importante é o chamado serviço público essencial, que são àqueles serviços ou atividades indispensáveis a sobrevivência do ser humano. Estão eles dispostos no artigo 10 da Lei 7783/89:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo;

XI - compensação bancária.

3. A importância do princípio da eficiência como princípio da Administração Pública em relação às agências reguladoras.

Em todas as atividades das agências reguladoras as seguintes características estão presentes:

O direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade (MORAES, Alexandre, 1999 p295)

Ora, estas são as características básicas do princípio da eficiência. Pelo próprio conceito de princípio da eficiência apresentado, quando se tratou de seus aspectos gerais, pode-se verificar que estas são também as suas características fundamentais. Daí a profunda implicação das matérias deste estudo a ponto das atividades das agências reguladoras, para serem bem desempenhadas, apresentarem, em construção lógica, as mesmas características do princípio da eficiência.

Especificando as principais atribuições das agências reguladoras em relação à concessão, permissão e autorização de serviço público verifica-se que são, basicamente, as mesmas funções que o poder concedente assumia nesses tipos de contratos ou atos de delegação. Costuma-se enumerar as seguintes atribuições às agências reguladoras:

- realizar o procedimento licitatório para escolha do concessionário, permissionário ou autorizativo;

- celebrar o contrato de concessão ou permissão ou praticar ato unilateral de outorga da autorização;

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

- regulamentar os serviços que constituem objeto da delegação;
- definir o valor da tarifa e da sua revisão ou reajuste;
- fiscalizar e controlar a execução dos serviços;
- aplicar sanções;
- encampar;
- decretar caducidade;
- intervir;
- fazer rescisão amigável;
- fazer a reversão dos bens ao término da concessão;
- exercer o papel de ouvidor de denúncias e reclamações dos usuários;
- decidir sobre matérias de sua alçada e dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores (ANEEL) (art. 3º, V, Lei 9427/96);
- regulamentação das obrigações de universalização e de continuidade atribuídas às prestadoras de serviço no regime público (ANATEL) (artigo 79 e ss., Lei 9472/27), etc.

Essas são apenas algumas atribuições mais comuns. Obviamente existem outras tantas que se diversificarão conforme as leis de cada agência.

Isso mostra como que o estado é obrigado ter um fornecimento de energia de qualidade para os seus consumidores, pois é um serviço essencial para a necessidade humana. Na vida em sociedade alguns bens se fazem fundamentais para que se ter existência digna dentro de parâmetros básicos fixados no ordenamento jurídico brasileiro.

Dentre os bens essenciais, se enquadram o fornecimento de energia elétrica e água potável, por exemplo, sendo impossível se viver com o mínimo existencial sem que se tenha à disposição referidos bens da vida.

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

Todavia, muitas das vezes as concessionárias de serviços públicos, aqui destaco as de energia elétrica, deixam a desejar e não prestam serviços a contento, fazendo com que os cidadãos amarguem a falta de energia elétrica e até mesmo a queima dos aparelhos eletrodomésticos de sua residência devido às oscilações constantes ou interrupção dos serviços.

Para tais acontecimentos, se dá o nome de falha na prestação dos serviços, fato que pode gerar consequências que transpassam o dano material, como queima de eletrodomésticos, sendo capaz de dar causa à aborrecimento que origina dano de ordem extrapatrimonial, denominado dano moral.

A eficiência na administração pública passou a ser imperativa. Prova disto está no parágrafo terceiro do artigo 37, incluído pela Emenda 19. Dispõe ele que “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e indireta, da qualidade dos serviços; II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art.º 5.º, X e XXXIII; III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.” ... (Constituição Federal, 1988).

Com a inserção da eficiência na Constituição Federal, o cidadão passa a ter o direito de questionar a qualidade das obras e atividades públicas, exercidas diretamente pelo Estado ou por entes terceirizado. Nesta idéia, boa parte dos princípios e regras utilizados para exigir-se eficiência dos particulares em prestações de serviços podem ser aplicados ao Estado e o Judiciário tem o dever pelo direito de todos que a ele forem para cobrar boa qualidade.

Diante de tais princípios, o que a sociedade espera do Estado é uma maior qualidade e eficiência dos serviços públicos a fim de tornar a convivência entre a administração pública e administrados harmoniosa e satisfatória, destarte, de que a finalidade precípua do Estado é a satisfação do bem comum

Da análise das decisões colacionadas, percebe-se a gravidade do não fornecimento contínuo e satisfatório dos serviços de energia elétrica, fato que pode gerar o dever de indenização pelos prejuízos materiais experimentados, como perda de alimentos e queima de eletrodomésticos, bem como o dano moral ante a privação da pessoa caracterizada pelo óbice em se valer da energia elétrica, bem essencial sem o qual é impossível a existência digna.

Por fim, resta aos consumidores buscar seus direitos perante os órgãos de proteção ou, caso não se resolva na esfera administrativa, acionar a empresa perante o Poder Judiciário, a fim de ser indenizado, não apenas pelos danos

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

materiais, mas também pelos danos extrapatrimoniais (morais) que foram gerados pela ação ou omissão da concessionária de serviço público de energia elétrica, utilizando o mesmo raciocínio em relação ao serviço de abastecimento de água, com as adequações pertinentes.

Conclusões

A Administração Pública ainda não põe em prática a Eficiência enquanto princípio basilar em todas as suas atividades, mas a sua previsão legal apresenta um salto grande e importante para sua aplicação efetiva.

O princípio da Eficiência, previsto na Constituição Federal, na Administração Pública garante ao cidadão o direito de exigir e questionar frente ao Estado, e entes terceirizados, a qualidade em obras, serviços e decisões tomadas no exercício de suas funções. A sociedade aguarda que o Estado atue com mais qualidade e responsabilidade diante de suas ações para que se tenha uma Administração harmoniosa e satisfatória, tendo em vista o bem comum.

As agências reguladoras, como são pertencentes à Administração Pública Indireta, quando observarem o princípio da eficiência, que é dos mais importantes para elas, não se devem descuidar dos demais princípios previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, quais sejam: os princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade e legalidade. Acaso tal descuido se verifique, o ato, apesar de extremamente eficiente, pode ser anulado pela própria agência, através do controle interno previsto no art. 74, inciso II, da Constituição Federal de 1988; pelo Poder Judiciário através do controle jurisdicional ou, ainda, sofrer controle por meio do Poder Legislativo através do Tribunal de Contas.

Assim, há um relacionamento estreito entre o princípio da eficiência e a atividade das agências reguladoras. O princípio da eficiência serviu de fundamento para a criação de agências que melhor desempenhariam um dos papéis que a Administração Pública já não executava com satisfatoriedade. Partindo desse pressuposto, as atividades que as agências reguladoras controlam devem ser realizadas com presteza, perfeição, alto rendimento, resultados positivos, qualidade e rapidez. Tudo isso só poderá ser alcançado se as agências realizarem suas atribuições com essas mesmas qualidades o que imprimirá seriedade aos serviços prestados.

Enfim, o bom funcionamento do Brasil, que só pode crescer economicamente se houver excelência nos serviços públicos de energia, telefonia, água, combustível, etc., que são serviços essenciais a toda a coletividade, depende fundamentalmente da presteza, perfeição, alto rendimento, resultados positivos qualidade e rapidez das agências reguladoras que devem exigir o mesmo de seus delegatários.

Referências

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal

DE MELO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 5 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 1999

BARBOSA, Sandra Pires. Impacto da globalização sobre o princípio da eficiência. Revista de direito administrativo n. 244 – abril/junho. Rio de Janeiro: Editora Renovar