

## ARTIGO

# O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL COM A EDIÇÃO DE ATOS NORMATIVOS NA ÁREA DE RECURSOS HUMANOS

**Rodolfo Roncon Ferrarini<sup>1</sup>**

Especialista em Direito do Trabalho e Direito Previdenciário – IDCC  
Especialista em Gestão Pública – Faculdade Futura  
Graduado em Direito – PUCPR

### RESUMO

A edição de atos administrativos na área de recursos humanos, em particular dos atos normativos, pode contribuir para disciplinar a atuação dos servidores públicos, direcionando por consequência a administração pública no caminho da eficiência, uma vez que o desempenho de grande parte das atividades se concretizam por meio dos servidores, os quais materializam a prestação dos serviços públicos disponibilizados a sociedade. No âmbito municipal, o desempenho das atividades públicas é mais visível aos cidadãos, uma vez que a estrutura governamental está mais próxima da sociedade, razão pela qual a atuação ineficiente dos servidores se torna mais evidente, sendo necessário deste modo a edição de atos normativos que coordenarão a atuação dos agentes públicos, promovendo sua regulamentação e tendo impacto na administração pública eficiente.

### PALAVRAS-CHAVE

Administração Pública. Eficiência. Atos Normativos. Recursos Humanos.

### ABSTRACT

*The edition of administrative acts in the area of human resources, in particular normative acts, can contribute to disciplining the performance of public servants, consequently directing the public administration on the path of efficiency, since the performance of a large part of the activities takes place through servers, which materialize the provision of public services made available to society. At the municipal level, the performance of public activities is more visible to citizens, since the governmental structure is closer to society, which is why the inefficient performance of public servants becomes more evident, thus making it necessary to issue normative acts that they will coordinate the actions of public agents, promoting their regulation and having an impact on efficient public administration.*

### KEYWORDS

*Public Administration. Efficiency. Normative Acts. Human Resources.*

<sup>1</sup> Contato: [rodolfo\\_ferrarini@hotmail.com](mailto:rodolfo_ferrarini@hotmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

O significado da palavra eficiência aponta para a virtude ou característica de ser competente, produtivo, de conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erros e/ou dispêndios, estando ligada ao perfil dos profissionais modernos que desejam alcançar seus objetivos com o menor consumo de recursos e com maior agilidade.

Neste contexto, partindo do significado de eficiência, seria ilógico dissociá-la da administração pública, que busca em síntese administrar os bens do Estado em prol da sociedade com o uso racional dos materiais disponíveis, combatendo os desperdícios nas diversas áreas de atuação, assegurando o atendimento das necessidades da coletividade.

Desta forma, o conceito de eficiência está inserido na administração pública, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, sendo este último objeto de análise neste instrumento em razão da sua proximidade com o cidadão, uma vez que a atuação eficiente ou ineficiente no âmbito do Município pode afetar de forma mais significativa a população.

Entretanto, a atuação do órgão público ocorre por meio de pessoas, denominados servidores públicos, responsáveis por materializar a atuação da administração pública em suas diversas áreas, tendo impacto direto no desenvolvimento das atividades estatais mais eficientes ou ineficientes.

Por conta disso, objetivando a eficiência na administração pública municipal, há necessidade de promover a organização e o funcionamento de toda a estrutura, que pode ocorrer com a edição de atos normativos disciplinadores da atuação dos agentes, em particular dos indivíduos detentores de cargos públicos.

Deste modo, dentro da dinâmica de atuação da administração pública municipal, merece destaque a área de recursos humanos, cuja função não estará direcionada apenas ao recrutamento de mão de obra, mas também em todo o controle e desenvolvimento funcional dos servidores, os quais são responsáveis pelo funcionamento dos órgãos públicos.

Todavia, uma atuação desorganizada dos servidores ou até mesmo incompatível com as responsabilidades dos cargos públicos, poderá resultar no distanciamento da administração do princípio da eficiência, razões pelas quais atos normativos regulamentadores são instrumentos necessários para direcionar as atividades da administração pública.

Assim, para compreender a eficiência na administração pública municipal, tendo por base a edição de atos normativos na área de recursos humanos, se faz necessário adentrar inicialmente ao conceito do princípio da eficiência, passando a descrição do que viria a ser o servidor público, descrevendo o entendimento acerca dos atos administrativos e suas espécies, bem como os exemplos destes atos editados pela administração pública.

## 2 DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Os princípios representam a base do ordenamento jurídico, são utilizados como instrumentos de análise dos diferentes tipos de normas, conferindo unidade e harmonia em muitos casos ao complexo normativo, atenuando possíveis conflitos e tensões.

Quanto ao princípio da eficiência, cabe destacar inicialmente que o mesmo está previsto na Constituição Federal, no *caput* do artigo 37, aplicável a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, juntamente com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Fachin (2008) relembra que “a Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, que instituiu a denominada reformar administrativa, elevou a eficiência ao *status* de princípio constitucional (art. 37), que deve nortear toda a atuação da administração pública”.

Neste contexto, cabe destacar os ensinamentos da autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup> sobre o tema:

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, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2012, p. 84).

Ademais, com atuação eficiente o poder público poderá atingir seus objetivos com menor gasto de tempo e de recursos financeiros, possibilitando maior nível de satisfação e de utilidade, contribuindo com maior qualidade na prestação dos serviços disponibilizados a sociedade (JUNIOR e NERY, 2013).

De maneira geral, o princípio da eficiência orienta a administração pública no desenvolvimento de suas atividades com maior presteza, exigindo maior qualidade e agilidade na prestação dos serviços, a qual tem sido frequentemente questionada tanto pela população quanto pelos órgãos de controle.

Desta forma, verifica-se a relevância do princípio da eficiência na esfera pública, haja vista ter sido atribuída ao mesmo a posição de princípio constitucional, sendo equiparado aos outros princípios que regem a administração pública (art. 37 da Constituição Federal), não ficando a margem como mero conceito, mas passando a ter força constitucional.

Ainda, tendo por base os conceitos apresentados acerca da eficiência, pode-se verificar também a importância do princípio da eficiência não apenas no aspecto

2 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

de conservação de recursos ou materiais, mas também em relação ao próprio desenvolvimento das atividades por parte dos agentes públicos.

Em síntese, todos os serviços prestados pela administração pública deverão estar alinhados aos conceitos trazidos pelo princípio da eficiência, que orienta o setor administrativo em benefício da coletividade, com a busca constante da qualidade e da eficiência em servir (TEIXEIRA e RIBEIRO, 2017).

Neste contexto, ao se referir a administração pública e ao princípio da eficiência, obviamente estão inseridos os servidores públicos, e como bem destaca Fachin (2008), “o que se espera de cada servidor público é ser eficiente no exercício de suas funções”, complementando que “eficiente é o trabalho de qualidade, que produz bons resultados, gerando certo grau de satisfação ao público”.

Por fim, destaca-se ainda a importância do princípio da eficiência na administração pública atual, pelo fato de que não basta assegurar o respeito ao princípio da legalidade, pois em se tratando de serviços públicos disponibilizados a sociedade, se faz necessário também uma atuação eficiente com o objetivo de menor gasto de tempo e de recursos.

Todavia, ressalta-se que o princípio da eficiência não pode se sobrepor ao princípio da legalidade, não se justificando a atuação da administração pública sem respaldo legal, entretanto ambos os princípios devem atuar de maneira conjunta para assegurar direitos e garantias fundamentais, que deverão ser observadas por aqueles que exercem funções públicas.

Com isso, dentro da legalidade e com observância da eficiência, deve-se buscar uma melhor organização e estruturação da atuação dos agentes públicos, que podem ser materializadas pela edição de atos normativos na área de recursos humanos, cuja finalidade será a de coordenar a atuação dos servidores públicos, promovendo a aplicação de dispositivos legais e melhorando o desempenho das atividades.

### 3 DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Antes de adentrar ao estudo do princípio da eficiência na administração pública com a edição de atos normativos, se faz necessário estabelecer o conceito acerca da figura do servidor público, que se apresenta como peça fundamental dentro do funcionamento do órgão estatal e que será determinante para uma atuação eficiente.

De acordo com Di Pietro (2012), “são servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”.

Para Neto e Torres (2018), “servidores públicos são os agentes públicos que possuem vínculo com a Administração Pública direta, autárquica ou fundacional e recebem remuneração paga pelo erário”.

Assim, servidor público é aquele que possui ligação com a Administração Pública direta ou indireta, ocupando cargo com atribuições e remuneração estabelecidas em lei, com vencimentos pagos pelos recursos financeiros públicos, desenvolvendo as atividades estatais e prestando serviços à população.

#### 4 DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Os atos praticados pela Administração Pública no exercício de sua competência para criar, regular ou modificar direitos e obrigações, recebe a denominação de atos administrativos ou atos da Administração, como se refere Di Pietro (2012), que utiliza essa expressão por apresentar sentido mais amplo.

Desta forma, são realmente amplas as formas de conceituar os atos administrativos, possuindo os mais diversificados métodos para classificação, sendo oportuno destacar que para sua validade se fazem necessários atributos, como a presunção de legitimidade e veracidade, imperatividade, autoexecutoriedade e tipicidade, bem como os elementos para sua existência, como competência, forma, objeto, motivo e finalidade.

Quanto aos atributos, presume-se que os atos administrativos estão em conformidade com a lei, se impõe a terceiros independentemente de sua concordância, são postos em execução pela própria Administração e devem corresponder a figuras previamente definidas em lei.

Em relação aos elementos, os atos administrativos devem ser editados por sujeito cuja a lei atribuiu a competência para a prática do ato, devendo observar as formas previstas em lei, bem como produzir efeito jurídico e apresentar um motivo ou fundamento para tal, sem esquecer obviamente do resultado ou finalidade que se busca alcançar com a edição do ato.

Além disso, os atos administrativos podem ser classificados por espécies, dentre os quais estão inseridos os atos normativos, que abrangem decretos, portarias, resoluções, regimentos, dentre outros instrumentos editados pela Administração Pública na sua atribuição de normatizar.

Neto e Torres (2018) resumem que “os atos normativos devem ser expedidos sempre que a lei necessitar de uma melhor orientação para seu cumprimento, sendo correto afirmar que nem toda lei precisa ser regulamentada, mas toda lei pode ser regulamentada”.

Neste sentido, buscando a eficiência na administração pública municipal, em particular na área de recursos humanos, atos normativos podem ser editados para regulamentar previsões legais, tornando-as mais claras e praticáveis, como no caso das avaliações de servidores em estágio probatório, necessárias para aquisição da estabilidade.

Em grande parte das legislações estatutárias está prevista a necessidade de cumprimento do período de estágio probatório pelos servidores que ingressaram

em cargo efetivo por meio de concurso público, contudo, existe uma lacuna quanto aos critérios que serão observados neste período de avaliações, a qual poderá ser preenchida com a edição de ato normativo específico regulamentando o tema, bem como a própria avaliação e a forma de pontuação, dentre outros fatores a serem observados para realização da avaliação final e concessão de estabilidade.

Outra forma de promover a eficiência da administração pública está na regulamentação de critérios para concessão de adicionais por titulação, presentes em diversas legislações municipais que regulamentam planos de cargos, carreiras e salários, quando se concede determinada vantagem financeira ao servidor quando da conclusão de curso de graduação ou de pós-graduação em nível de especialização, mestrado e doutorado.

## 5 DAS AVALIAÇÕES DOS SERVIDORES EM ESTÁGIO PROBATÓRIO

Considerando que o princípio da eficiência deve servir de instrumento para orientar a administração pública, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, os servidores são figuras determinantes no desenvolvimento das atividades.

Todavia, em vários momentos os servidores podem contribuir de forma negativa, dificultando ou até mesmo impossibilitando que as atividades sejam desenvolvidas de tal forma que propiciem a eficiência.

Neste contexto, a estabilidade no serviço público é apontada como grande desincentivo a uma maior eficiência da administração pública, em que pese sua falta poderia causar maiores danos do que benefícios ao ente federativo, especialmente no âmbito municipal.

Entretanto, estabelecer procedimentos de avaliação dos servidores durante o estágio probatório propiciaria mecanismos de controle para auxiliar a administração pública na sua caminhada dentro do princípio da eficiência, na medida que apresentaria ao avaliado um panorama de sua atuação, indicando-o em quais aspectos suas atividades não estão de acordo com as práticas consideradas eficientes.

Além disso, as avaliações permitem que se possa aferir se o servidor possui ou não os requisitos necessários para o exercício do cargo público, proporcionando ferramentas para que a administração pública possa analisar, e se assim entender, não conferir ao servidor a estabilidade.

Di Pietro (2012) esclarece que “o período compreendido entre o início do exercício e a aquisição da estabilidade é denominado de estágio probatório e tem por finalidade apurar se o servidor apresenta condições para o exercício do cargo, referentes à moralidade, assiduidade, disciplina e eficiência”.

Neste sentido, se considerarmos como exemplo o artigo 20 da Lei Federal nº 8112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União,

das autarquias e das fundações públicas federais, a qual provavelmente serviu de parâmetro para diversas legislações nos âmbitos dos Estados e dos Municípios, verificar-se-á que uma série de fatores são estabelecidos para avaliação do servidor em estágio probatório, como assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

Todavia, são fatores amplos que necessitam de instrumentos normativos como atos administrativos, com a finalidade de tornar mais claros quais critérios subsidiários estarão inseridos nestes fatores, para que se possa concluir se o servidor apresentou, por exemplo, disciplina ou não no desempenho de suas funções públicas.

Por conta disso, a edição de atos normativos na área de recursos humanos, como decretos, portarias ou regulamentos, com a finalidade de disciplinar os critérios de avaliação dos servidores em estágio probatório, poderão contribuir para auxiliar a administração pública municipal na busca por uma atuação eficiente.

Todavia, pode-se questionar como uma regulamentação de avaliações de servidores em estágio probatório poderia propiciar uma administração pública eficiente, e a resposta pode estar no próprio objetivo do instrumento do estágio, que consiste em um período no qual o servidor será avaliado semestralmente ou anualmente, tendo acesso ao conteúdo da avaliação, com a possibilidade de evoluir em sua atuação, uma vez que o objetivo final será a concessão de estabilidade ou não.

Neste sentido, inexistindo a regulamentação das avaliações do estágio probatório, ou tendo sido editada ato normativo com imperfeições ou omissões, não haverá instrumentos suficientes para uma análise fidedigna da atuação do servidor, e por consequência estar-se-á concedendo a estabilidade a um indivíduo que talvez não possua qualidades mínimas para o desempenho de suas funções, resultando na ineficiência da administração pública.

Fachin (2008) relembra que “adquirida a estabilidade, o servidor público não poderá ser exonerado do cargo. Tal regra, no entanto, admite algumas exceções, expressamente previstas na Constituição”.

A Constituição Federal em seu artigo 41, trouxe apenas três hipóteses de perda de cargo do servidor estável, razões pelas quais as avaliações do estágio probatório têm ainda mais relevância, pois superada essa fase de exame do desempenho das atividades do servidor, ficam mais escassos os mecanismos de controle disponíveis a administração pública, e consequentemente mais distante da eficiência administrativa.

## **6 DOS ADICIONAIS POR TITULAÇÃO CONCEDIDOS AOS SERVIDORES**

Outro mecanismo que pode contribuir para a eficiência da administração pública municipal, refere-se à qualificação dos servidores públicos, responsáveis pela prestação dos servidores de forma mais ágil e com o menor uso de recursos.

Em sua maioria os planos de cargos, carreiras e salários dispõem sobre o tema com a concessão de adicionais quando da conclusão pelos servidores de graduações e/ou pós-graduações em nível de especialização, mestrado ou doutorado, logicamente quando estas não forem requisitos para ingresso no cargo público.

Deste modo, dentro do conceito da eficiência na administração pública está inserida a qualificação dos servidores, que em alguns casos não pode ser oferecida pelo próprio órgão, como por exemplo, quando há escassez de recursos financeiros ou pela própria estrutura administrativa, realidade vivenciada especialmente no âmbito municipal.

Por conta disso, em alguns casos opta-se pela concessão de adicionais para aqueles servidores públicos que venham a concluir cursos de graduação ou de pós-graduação em nível de especialização, mestrado ou doutorado, representando a princípio um incentivo para que busquem as referidas qualificações.

Todavia, uma vez que serão concedidos adicionais pelas qualificações alcançadas pelo servidor, pode a administração pública municipal estabelecer critérios para tais concessões, haja vista o objetivo esperado estar centrado na possibilidade de que o servidor empregue os conhecimentos adquiridos no âmbito de seu local de trabalho, resultando por consequência na prestação do serviço de maneira mais qualificada, propiciando em tese que sua atuação seja eficiente.

Neste sentido, pode-se editar atos normativos na área de recursos humanos, como decretos, portarias ou regulamentos, que estabeleçam como critérios para concessão dos adicionais por titulações que as mesmas estejam relacionadas diretamente com as funções desenvolvidas pelo servidor em seu local de trabalho ou com as descrições das atividades do cargo público ocupado, buscando assim qualificações que contribuam para o desempenho das funções públicas.

Por conta disso, será logicamente razoável que a administração pública municipal estabeleça parâmetros para concessão dos adicionais por titulações aos servidores públicos, uma vez que estes serão remunerados pelo erário.

Assim, a edição de atos normativos que regulamentem previsões legais de concessão de adicionais por titulações aos servidores, pode contribuir para que estes busquem qualificação dentro dos critérios estabelecidos pela administração pública, possibilitando que os conhecimentos adquiridos sejam empregados no próprio órgão público, resultando na qualidade e na eficiência em servir a sociedade.

## 7 CONCLUSÃO

A administração pública, em particular a municipal, deve desenvolver suas atividades em consonância com os ditames do princípio da eficiência, não havendo mais espaço para a prestação de serviços à população sem agilidade, sem qualidade, sem aproveitamento dos recursos e materiais.

Neste sentido, uma vez que a atuação da administração pública municipal se concretiza por meio de pessoas, obviamente os servidores públicos estarão inseridos nesta busca pela materialização do princípio da eficiência nas atividades desenvolvidas pelo órgão público.

Contudo, a administração eficiente exige organização, estruturação de instrumentos normativos que disciplinem o desempenho das atividades, se apresentem como normas de controle das atividades dos servidores, sem os quais não será possível tornar a administração eficiente.

Por conta disso, atos normativos na área de recursos humanos impactarão diretamente na atuação dos servidores, orientando-os no desempenho de suas funções públicas, inibindo ou diminuindo possíveis desvios que eventualmente possam ocorrer e prejudicar a atuação estatal.

Deste modo, a edição de ato normativo regulamentando as avaliações e demais procedimentos referentes ao estágio probatório, pode representar um dos instrumentos para direcionar a atuação do servidor, auxiliando a administração pública na análise acerca das características necessárias para o desempenho das funções do cargo público.

Ademais, ao final do estágio probatório será verificado pela administração pública se o servidor possui os requisitos necessários para que seja concedida a estabilidade ou não, e como verificado anteriormente, uma vez estável as hipóteses constitucionais de perda do cargo público por parte do servidor são restritas, limitando os mecanismos de controle a disposição da administração pública.

Em contrapartida, já que a regulamentação das avaliações do estágio probatório representa instrumento de controle por parte da administração pública, há também a possibilidade de qualificar o servidor e conseqüentemente agregar qualidade na prestação dos serviços disponibilizados a população, o que poderá contribuir para eficiência administrativa.

Neste sentido, ante a limitação de recursos financeiros da administração pública, em particular no âmbito municipal, a concessão de adicionais pela qualificação do servidor por titulações, quando da conclusão de cursos de graduação ou de pós-graduação em nível de especialização, mestrado ou doutorado, representa a possibilidade de que os conhecimentos adquiridos sejam empregados no próprio órgão público.

Por esta razão, ao editar ato normativo regulamentando os critérios para concessão de adicionais por titulações, a administração pública municipal poderá direcionar a qualificação buscada pelos servidores, justificando-se tal conduta pelo fato do adicional concedido ser remunerado pelo erário público.

Além disso, a expansão do conhecimento auxiliará na atuação do servidor que pode buscar o desempenho de suas funções com menor consumo de materiais

e com menor tempo, aplicando maior qualidade nos serviços prestados, que consequentemente resultará no desempenho das atividades públicas de forma eficiente.

Assim, o objetivo da edição de atos normativos na área de recursos humanos é orientar e organizar a atuação dos servidores públicos, para que as suas funções sejam desempenhadas de forma coordenada, com melhor aproveitamento do tempo e dos recursos, materializando deste modo o princípio da eficiência na administração pública, em especial na esfera municipal.

## REFERÊNCIAS

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito administrativo**. 8. ed. ver. atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

BECKERT, Mara; NARDUCCI, Viviane. **Gestão de pessoas nas organizações públicas**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 21 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas federais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 21 jun. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FACHIN, Zulmar. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2008.

JUNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição federal comentada e legislação constitucional**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2013.

TEIXEIRA, Juliane Marise Barbosa; RIBEIRO, Maria Tereza Ferrabule. **Gestão de pessoas na administração pública: teorias e conceitos**. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2017.