

**A VINCULAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS ELEITORAL AO
CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA
ADMINISTRATIVA E A CONSEQUÊNCIA DE SUA INOBSERVÂNCIA:
ANÁLISE SOBRE A VINCULAÇÃO DA PROMESSA DE CAMPANHA NO
PLANO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E DA MORALIDADE
ADMINISTRATIVA**

Antonio Carlos Alves Pinto Serrano⁴²

Recebido em: 16/04/2019

Aprovado em: 19/08/2019

RESUMO

O presente artigo tem por finalidade analisar os princípios da eficiência e da moralidade administrativa e suas aplicações na Administração Pública no que concerne à vinculação dos programas de governo apresentados durante as campanhas eleitorais, convertidos em programas de metas para a Administração, com destaque para o fundamento dessa vinculação legal, seus meios de controle – interno e externo – e a consequência oriunda de seu descumprimento.

Palavras-chave: Eficiência. Moralidade. Administração Pública. Plano de governo. Programa de metas.

1 INTRODUÇÃO

A relação entre a sociedade brasileira e a Administração Pública e as instituições representativas de poderes políticos tem passado por significativas mudanças culturais. Não raramente as pessoas têm discutido o papel de juízes, promotores, administradores públicos com efetiva curiosidade sobre o real funcionamento das instituições e sobre como as políticas públicas podem afetar suas vidas.

A democracia brasileira é fortalecida pela demanda de acesso a informação, conscientização de direitos e pela cobrança de ações concretas contra práticas desleais de

⁴² Advogado, Especialista em Direitos da Propriedade Intelectual pela Escola Paulista da Advocacia, Assessor Jurídico no Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Mestrando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP.

administradores públicos e combate à corrupção e, num passo adiante, com o acompanhamento crítico dos programas de governo, principalmente durante o pleito eleitoral.

A reflexão que atinge a sociedade e repercute diretamente no agir dos aplicadores do Direito questiona a natureza do programa de governo, requisito de inscrição eleitoral para os cargos do Executivo, e se existe de fato alguma vinculação aos seus objetivos.

Qual o respaldo jurídico concedível ao cidadão em caso de descumprimento de uma promessa de campanha, quando passa a ser estampada em um programa de metas do governo eleito e, naturalmente, como o administrador responde diante desse contexto? Poderá alterar seu conteúdo, responderá pessoalmente ou sofrerá algum impedimento?

Essas perguntas serão objeto de análise sob a perspectiva dos princípios da eficiência e da moralidade administrativa, somando-se às ações concretas para alteração da legislação motivadas pelos anseios da população em agir para mudar a realidade brasileira.

2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA SOB NOVA ÓTICA

O princípio da eficiência inicialmente era implícito no ordenamento jurídico pátrio. Em um sistema que expressamente valoriza a moralidade e a finalidade administrativa em atendimento ao que melhor poderia ser esperado de um ato surgido pela iniciativa da Administração Pública, a eficiência decorreria naturalmente desses paradigmas constitucionais.

Todavia, preferiu o constituinte derivado alçar a eficiência à categoria de princípio expresso no corpo do artigo 37 da Constituição, por meio da Emenda Constitucional nº 19, a emenda da reforma da Administração Pública.

Seu enfoque é ponderar que a Administração Pública extraia de seus feitos a maior efetividade possível, sem com isso deixar de cumprir os ditames normativos e seguir o regular procedimento legal⁴³.

⁴³ Existe a discussão quanto a um novo modelo de aplicação da eficiência administrativa, outorgando-lhe um papel de gestão pública, em que a finalidade poderia ser o objeto principal, sendo o procedimento de formação do ato flexionado para atingir esse fundamento. Todavia, enquanto existir o modelo constitucional presente no Estado brasileiro, imperioso ao administrador público seguir a máxima do princípio da legalidade. Em que pese o respeito às escolas hodiernas que visam a implementação de uma administração desburocratizada como sinônimo de eficaz, mister ressaltar que dita “burocracia” ainda é o meio mais transparente para lidar com a verdadeira epidemia brasileira de corrupção na máquina pública. Enquanto este grande monstro não for vencido, impossível pensar em flexibilização de normas em nome de uma suposta eficiência em matéria de gestão administrativa.

A Constituição da República de 1988 foi influenciada pelo princípio da eficiência em diversos normativos, sendo um imperativo sua ocorrência mesmo antes da reforma administrativa promovida pelo constituinte derivado, como observa Silvio Luís Ferreira da Rocha (2013, p. 81-82):

O princípio da eficiência é o princípio da boa administração. Ele impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabe ao Estado administrar. O princípio da eficiência é princípio que soma aos demais princípios impostos à Administração; não pode sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade. Tal princípio “não pode ser concebido [...] senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência”.

Na Constituição visualizamos alguns institutos influenciados pelo princípio da eficiência, como: a profissionalização dos agentes públicos, pela exigência de realização de concurso público para o provimento de cargos efetivos (art. 37, II); a otimização de gastos com pessoal, com o estabelecimento de limite remuneratório conhecido como “teto”(art. 37, XI); a participação do usuário na Administração direta e indireta (prevista no art. 37, §3º); a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgão e entidade da Administração direta e indireta (art. 37, §8º); a gestão associada de serviços públicos (art. 241); a criação de Conselhos de Política de Administração e Remuneração de Pessoal (art. 39); a exigência de escolas de governo (art. 39, §2º); o desenvolvimento de programas de qualidade, produtividade, treinamento, desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização dos serviços públicos (art. 39, §7º); a avaliação especial de desenvolvimento para aquisição de estabilidade (art. 41, §4º); a perda do cargo do servidor estável por reprovação em avaliação periódica de desempenho (art. 41, §1º, III).

Por isso, parte significativa da doutrina, liderada pelo seu maior expoente, Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, p. 126), de forma muito bem fundamentada, entende desnecessária a normatização expressa do princípio da eficiência no caput do artigo 37, uma vez que sua observação já era uma decorrência lógica do próprio sistema normativo:

A Constituição se refere, no art. 37, ao princípio da eficiência. Advirta-se que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca da eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”. Esse último significa, como resulta das lições de Guido Falzone, em desenvolver a atividade administrativa “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto”. Tal dever, como assinala Falzone, “não se põe simplesmente como um dever ético ou como mera aplicação deontológica, senão como um dever atual e estritamente jurídico.

Traduz a ideia do bom administrador, cuja atuação visa a extrair dos feitos os maiores e melhores resultados possíveis, impingindo sua efetivação em todos os atos praticados, desde a escolha de um modelo de contratação ou a criação de um sistema de fiscalização, até a

disponibilização de recursos financeiros de modo a melhor adequar a relação de custo-benefício, ou ainda a otimização de recursos, que também figura como um desdobramento do princípio da economicidade previsto no artigo 70 da Constituição Federal.

Não se trata, obviamente, de uma equação econômica em que a melhor alternativa decorre de uma análise estritamente financeira, pois o papel constitucional do Estado é muito mais amplo e, nos termos do artigo 3º da Constituição Federal, implica construir uma “sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos”, como bem assinala Edson Luís Kossamann (2015, p. 148):

O Estado nunca poderá ser considerado eficiente se sua eficiência pautar-se somente no objetivo de atingir melhores resultados econômicos, numa simples equação matemática da maximização dos resultados pelo menor custo possível. Essa bem sucedida equação econômica não demonstra eficiência do Estado; pode, no máximo, demonstrar uma eficiente atuação gerencial-administrativa, mas não uma atuação eficiente do Estado, pois a sua função não se limita à eficiência econômica, sob o prisma gerencial.

[...]

Assim, o grau de eficiência do Estado está ligado, primeiro à estrutura que dispõe para o desenvolvimento de suas funções e atividades, seja essa estrutura material ou pessoal; e segundo, do correto e bom uso que é feito dessa estrutura, para o cumprimento integral e universal de suas funções. Portanto, é plenamente verificável que o grau de eficiência deve ser comparado diretamente à estrutura existente, conjugado com o seu correto uso. Estrutura escassa, que não possibilita o atendimento das demandas de forma universal, conjugado com o seu bom uso, pode ser no máximo entendido como eficiência do Estado. O Estado somente será eficiente se atender as necessidades sociais que lhe são impostas de forma satisfatória e universal.

A importância prática de evidenciar o exaurimento do princípio da eficiência na composição diária da Administração Pública ganha relevo frente à atual imperatividade de melhor envolvimento do Estado com seus cidadãos, especialmente no que se refere ao aperfeiçoamento da aplicação de recursos e ao combate à corrupção.

A eficiência hoje relaciona-se às competências constitucionais, aos limites colocados pelo ordenamento jurídico, com destaque para as incursões do Estado na atividade econômica, seu exercício ativo em assegurar garantias e direitos fundamentais, a melhor adequação do gasto do orçamento público às finalidades indicadas e agora, no presente contexto, a necessidade de transparência das metas governamentais e seu cumprimento de fato.

O Estado brasileiro adotou em seu texto constitucional o princípio da intervenção mínima, a significar que sua interferência nas atividades econômicas deve restringir-se a atuar contra a concentração de mercado e composições que visem o enfraquecimento de setores

econômicos, além de conferir proteção absoluta aos consumidores e explorar com exclusividade segmentos de nítido interesse nacional.

Como bem destacam Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior (2018, p. 455), a livre iniciativa e o modelo capitalista adotado pelo Estado brasileiro não são absolutamente livres e devem contracenar com outros regramentos de cunho constitucional:

É oportuno observar, porém, que o regime jurídico da livre iniciativa não viceja exclusivamente da previsão de seus dois dispositivos específicos de proteção (arts. 1º, IV, e 170, caput), mas da conjugação de diversos dispositivos constitucionais, que, de algum modo, com eles se relacionam, como, por exemplo, os que protegem a propriedade privada, a função social da propriedade, a defesa do consumidor, o livre exercício da profissão e a proteção do trabalho. Não se trata, dessa maneira, de um direito absoluto, sem fronteiras e sem finalidade. Como fundamento da ordem econômica, a livre iniciativa está jungida a seu fim declarado (art. 170, caput, parte final): propiciar dignidade a todos, segundo os ditames da justiça social.

Sob o enfoque social, também é atribuída ao Estado a prestação de serviços essenciais como saúde, assistência social, educação pública e gratuita em todas as fases da formação acadêmica do cidadão, transporte público, entre outros, a serem desenvolvidos de forma isolada ou subsidiariamente à iniciativa privada.

Em diversos momentos históricos do Brasil ocorreram tentativas de desburocratização administrativa, sempre com a intenção de tornar a máquina pública mais eficiente⁴⁴. Entretanto, o que mais chamou a atenção ao debate é apresentar, em relação a alguns segmentos qualificados como de maior interesse em função do dispêndio econômico, ferramentas aptas para, por exemplo, auferir o grau de eficiência das ações realizadas e, conseqüentemente, imputar aos agentes responsáveis por práticas ineficazes as conseqüências jurídicas inerentes aos seus atos.

Em síntese, pretende-se analisar aqui a correlação do plano de metas do governo com os princípios norteadores da Administração Pública da eficiência e da moralidade, com o fim de outorgar obrigatoriedade e força coativa às metas estabelecidas, culminando com a punição do administrador público inepto de suas funções.

3 O PLANO DE GOVERNO: DA PROMESSA POLÍTICA À SUA VINCULAÇÃO

⁴⁴ Podemos citar alguns exemplos de implementação de planos no Brasil, como em 1964 com a instituição da Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa – COMESTRA; em 1979 o Programa Nacional de Desburocratização; em 1995 o Plano de Reforma do Aparelho do Estado, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, objeto do presente estudo. Vale destacar em 2016 a criação da Comissão mista de Desburocratização, encerrada em 2018, cujo funcionamento fomentou diversos projetos de lei com a finalidade de tornar a máquina administrativa mais eficiente.

A nova redação conferida pela Lei 13.165/2015 ao artigo 11, §1º, inciso IX, da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Lei das Eleições – estabeleceu uma nova dinâmica quanto ao controle sobre os atos praticados pela Administração Pública.

Destaca-se que, a partir dessa alteração, o registro da candidatura do pleiteante a um cargo de direção no Executivo fica condicionada à apresentação do programa de governo. A intenção é levar ao conhecimento dos eleitores as diretrizes a serem seguidas pelos potenciais eleitos, caso assumam o mandato. Transparecem, assim, os indicadores de metas e políticas públicas a serem alcançadas e investimentos nos setores que os candidatos entendem mais relevantes naquele certo contexto social.

A questão que se coloca frente à obrigatória apresentação do programa de governo gira em torno do poder de vinculação do mesmo quando o candidato eleito assume a Administração Pública.

Neste sentido, será traçada a seguir uma abordagem sobre as fases de implementação do plano de metas e suas consequências práticas, com resultado jurídico e possibilidade de efetiva cobrança, além das penalidades advindas da sua correlação com a eficiência e a moralidade administrativa.

3.1 A TRANSFORMAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO EM PROGRAMA DE METAS DO GOVERNO

Após o candidato vencer o pleito eleitoral e assumir o cargo perante o Poder Executivo, impõe-se a formulação do plano plurianual, em cumprimento ao disposto no artigo 165 da Constituição Federal, pelo qual cumpre-se estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Todavia, apesar das consequências da incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal e da necessidade de cumprimento das diretrizes atinentes à indicação dos gastos públicos, o planejamento não se correlacionava diretamente ao programa de governo apresentado durante as campanhas eleitorais.

A partir de 2007, a sociedade civil organizada e encampada pela Rede Nossa São Paulo estabeleceu um debate com os poderes instituídos, reivindicando maior transparência da gestão pública.

Com início em São Paulo, a organização apresentou um projeto prevendo que todo chefe do Poder Executivo, assim que eleito ou reeleito, apresentasse o programa de metas de sua gestão, que deveria contemplar as promessas de sua campanha eleitoral⁴⁵.

O debate culminou com a publicação da Emenda nº 30, que acrescentou o artigo 69-A à Lei Orgânica do Município de São Paulo, que prevê a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do programa de metas pelo Poder Executivo.

Desta forma, o plano de metas apresentado durante o pleito eleitoral passou a constar como elemento obrigatório entre as demais realizações a serem efetivadas constantes do plano plurianual do Poder Executivo do Município de São Paulo .

Nesse sentido, constitui obrigação do Prefeito apresentar, em até 90 (noventa) dias após sua posse, o programa de metas que deverá conter, além das diretrizes de seu programa de governo apresentado na eleição, as prioridades de sua gestão, tais como: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativos para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, observando os objetivos, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

A lei também prevê a realização de audiências públicas nos 30 (trinta) dias subsequentes e a prestação de contas à população a cada 6 (seis) meses, bem como a publicização de relatório anual sobre o andamento das metas.

Trata-se de iniciativa inédita e inovadora no país, uma ferramenta eficaz de controle social, com força de lei, que possibilita o acompanhamento e a avaliação objetiva da gestão municipal. É também uma forma do governo selar compromissos com a população quanto à implementação, ao longo de sua gestão, das propostas que fizeram eleger o representante da sociedade, com a possibilidade de acompanhamento e responsabilização de suas condutas nos termos da lei⁴⁶.

Atualmente 53 municípios já adotaram propostas semelhantes em suas Leis Orgânicas⁴⁷.

3.2 A vinculação do plano de metas do governo

⁴⁵ Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/revista-pec-plano-de-metas.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2019.

⁴⁶ Atualmente discute-se no Congresso Nacional a PEC 10/11, que altera os artigos 28, 29 e 84 da Constituição Federal para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do plano de metas pelo Poder Executivo municipal, estadual e federal, com base nas propostas da campanha eleitoral.

⁴⁷ Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/campanhas/#1>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

Uma vez consignado e registrado o plano de metas como diretriz a ser perseguida pelo Administrador Público, torna-se fundamental assegurar sua vinculação normativa.

A vinculação às metas não consubstancia mero indicativo formal não sujeito à responsabilidade direta de seu executor.

As escolhas realizadas pelos administradores públicos devem contemplar a possibilidade ajustes legais, pois implicam e se relacionam com o bem público, em que os interesses coletivos devem prevalecer sobre vontades individuais.

A atribuição de força de lei a uma determinação que anteriormente se enquadrava apenas no espectro da moralidade civil promove-a a uma obrigatoriedade de natureza cogente e esta mesma moralidade passa a ser tipificada como administrativa em razão do imperativo legal.

3.3 A aplicação efetiva do programa de metas na realização da política pública

A confecção de um ato administrativo, que revela a vontade da Administração Pública, pode decorrer da expressão da norma jurídica, enquanto resultado de uma vinculação normativa, ou preencher espaços de escolha discricionária.

As escolhas do Estado, portanto, devem ser avaliadas principalmente em razão dos nortes constitucionais fixados na lei maior, vislumbrando-se as motivações dessas escolhas e vinculando-as a seus administradores.

As decisões genéricas, principalmente fundamentadas em conceitos abertos, como conveniência e oportunidade, não servem para albergar a indicação de um caminho como mais eficaz, devem antes se somar às questões sociais, econômicas, financeiras, ambientais, entre outras, sempre sob a máxima do direito fundamental à boa administração (FREITAS, 2014, p. 20).

Juarez Freitas (2014, p. 21), cuja obra constitui fonte necessária de pesquisa e base estrutural para quem pretende se lançar à tarefa árdua de compreender este tema, lança o seguinte entendimento sobre o direito fundamental à boa administração:

O Estado Democrático de Direito, em sua crescente afirmação (nem sempre linear) da cidadania, tem o compromisso de facilitar e prover o acesso ao direito fundamental à boa administração pública, que pode ser assim compreendido: trata-se do direito fundamental à boa administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a coerência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades.

O exaurimento das metas ocorre com a realização do ato administrativo que deu efetividade à execução do programa. O administrador público, ao estruturar o programa de metas, deve fazê-lo sob a máxima de seu cumprimento efetivo, devendo observar as dificuldades reais atinentes a sua estruturação prática, como a arrecadação de tributos, a divisão dos recursos públicos em todos os segmentos e nos limites indicados pelas normas de regência.

4 A INOBSERVÂNCIA DO PROGRAMA DE METAS COMO INFRINGÊNCIA A MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Para tratar do princípio da moralidade administrativa é inquestionável referenciar a obra ícone sobre a matéria no Direito Administrativo brasileiro: “O Princípio Constitucional da Moralidade e o Exercício da Função Administrativa”, de Márcio Cammarosano (2006).

De maneira incomparável, o autor incursiona no Direito e nas normas morais, aprofundando a discussão no que tange à ética e à possível antinomia entre a moral e o Direito, para abordar como os valores são juridicizados e passam a fazer fluir no ordenamento jurídico a aplicação do princípio da moralidade. Cammarosano aproxima as premissas gerais e de conceitos abstratos de moral que perpassam a legislação e passam a pertencer ao mundo jurídico.

Em resumo, determinada conduta moral definida no tempo e no espaço influencia o legislador que a insere como arrazoado legal e, uma vez no ordenamento por meio das regras legiferantes, a regra moral transforma-se em regra jurídica, obrigando o cidadão à sua observância sob o poder coativo do Estado.

Consoante o entendimento do autor:

Na medida em que o próprio Direito consagra a moralidade administrativa como bem jurídico amparável por ação popular, é porque está outorgando ao cidadão legitimação ativa para provocar o controle judicial dos atos que sejam inválidos por ofensa a valores ou preceitos morais juridicizados. São esses valores ou preceitos que compõem a moralidade administrativa. A moralidade administrativa tem conteúdo jurídico porque compreende valores juridicizados, e tem sentido a expressão moralidade porque os valores juridicizados foram recolhidos de outra ordem normativa do comportamento humano: a ordem moral. Os aspectos jurídicos e morais se fundem, resultando na moralidade jurídica, que é moralidade administrativa quando reporta à Administração Pública.

O princípio da moralidade administrativa está referido, assim, não diretamente à ordem moral do comportamento humano, mas a outros princípios e normas que, por sua vez, juridicizam valores morais.

É por essa razão que o princípio da moralidade administrativa não agrega ao mundo do Direito, por si só, qualquer norma moral, que se violada, implicaria invalidade do ato. Não há que se falar em ofensa à moralidade administrativa se ofensa não houver ao Direito. Mas só se pode falar em ofensa à moralidade administrativa se a ofensa ao Direito caracterizar também ofensa a preceito moral por ele juridicizado, e não é o princípio da moralidade que, de per si, juridiciza preceitos morais. (CAMMAROSANO, 2006, p. 113-114)

Para uma conduta comissiva ou omissa configurar ofensa à moralidade administrativa, deve estar inserida no ordenamento jurídico e nortear o administrador público e todos os atores que contracenam com a Administração Pública.

Neste ponto, cabe questionar se o programa de metas passou da esfera da moralidade civil para a administrativa e, em caso positivo, qual o instrumento legiferante que lhe outorgou a força de obrigatoriedade.

A legislação eleitoral (lei 9.504/97) prevê a obrigatoriedade do programa de metas para o registro eleitoral. No entanto, uma vez eleito, o mandatário não se vincula às suas promessas de campanha, uma vez que a lei não lhe obriga a tanto.

Entretanto, naqueles municípios que incorporaram às suas respectivas Leis Orgânicas a previsão de vinculação do programa de metas ao programa de governo apresentado no registro eleitoral, a tipificação desta conduta torna-a obrigatória.

Uma vez não cumprido o programa de metas proposto, o administrador público, além de ineficiente, pode responder por imoralidade administrativa.

A transformação de uma norma moral de controle das promessas realizadas em campanha para uma norma de caráter cogente do Estado acarreta a tipificação de sua inobservância como imoralidade administrativa e, conseqüentemente, passível de ação de improbidade administrativa.

5 MEIOS DE CONTROLE

O exercício da função administrativa é sujeito ao controle dos Poderes Legislativo, Judiciário e de órgãos como o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

Esse controle alcança todos os poderes e órgãos da Administração Pública direta e indireta, de modo que todas as vezes que se manifeste a função administrativa, o exercício do controle estará implícito.

Atualmente, a participação dos cidadãos tem se destacado no exercício do controle da Administração Pública. Políticas de combate à corrupção têm encorajado os cidadãos a

pesquisarem sobre as origens e aplicação de recursos, bem como a provocarem os órgãos de controle interno e externo para que efetivem suas competências inerentes.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 808-809) discrimina como meios de participação do particular na Administração Pública direta e indireta o que dispõe o §3º do artigo 37 da Constituição, ao regular 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 interna, da qualidade dos serviços; II – o acesso dos usuários a registros administrativos e as informações sobre os atos de governo, observando o disposto no artigo 5º, X e XXXIII; III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública. O dispositivo foi parcialmente disciplinado pela Lei de Acesso a Informações (lei nº 12.527, de 18.11.11).

Essa lei constitui-se em importante instrumento de controle por parte do cidadão.

Consubstancia outro meio de participação o direito de petição previsto na Constituição Federal, artigo 5º, XXXIV, “a”, sendo a obtenção de resposta direito inerente e passível de provocação de todos os meios de controle⁴⁸.

Cumprir destacar ainda o Ministério Público como órgão de principal competência nesse caso, em razão da titularidade da ação penal pública incondicionada e da ação civil pública, meios aptos ao exercício correlato de forças no papel de investigar e apurar os atos praticados na função administrativa. Ressalta-se também os Tribunais de Contas do país, que possuem qualificado corpo técnico para investigar com enorme eficiência contratações e gastos públicos, contando com a participação do cidadão por meio de representação ou do exercício do direito de petição⁴⁹.

Ademais, o atual discurso sobre governabilidade muito se relaciona com os controles interno e externo da função administrativa. A criação de meios de vigilância associados à rede mundial de computadores e a instrução da sociedade representam um passo nessa direção. A

⁴⁸ Denota-se que a tradução fiel do direito de petição é a obrigatoriedade de responder ao peticionário. Assim, a omissão da Administração Pública ou dos órgãos de controle, quando provocados, pode ensejar responsabilização no âmbito da improbidade administrativa e criminal, sob a tipificação prevista no artigo 319 do diploma penal.

⁴⁹ Vide o exemplo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que possui enorme corpo técnico de engenheiros, contadores, administradores, advogados, além de dispor de meios de realização de ensaios técnicos de engenharia e visualização de obras por meio de *drones* que resultam em qualificados laudos técnicos, servindo atualmente de referência tanto para a sociedade como para o Ministério Público fundamentar suas ações, bem como para a magistratura exercer com imparcialidade e segurança seu dever jurisdicional. A existência de órgãos de controle é uma necessidade da democracia, qualquer movimento no intento de diminuir seus poderes de atuação, bem como movimentos que visem seu encerramento, devem ser vistos como manipulação corrupta que visa beneficiar apenas àqueles que pretendem se apropriar de bens públicos e temem ser descobertos.

sociedade clama cada vez mais por transparência e meios de acesso a informações sobre os gastos públicos, visando a sua participação direta.

As próprias leis orçamentárias nasceram da necessidade de controle sobre a função administrativa, neste sentido:

Mesmo não sendo possível ignorar que o orçamento, desde o início, representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos. O orçamento e os demais elementos financeiros estavam a serviço da concepção de Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão de gastos. Glastone, célebre ministro das finanças da Inglaterra (1868-74), considerava que as despesas que excedessem "...as legítimas necessidades do país constituíam não apenas desperdício pecuniário, mas um grande mal político e, acima de tudo, moral". (GIACOMONI, 2016, p. 57)

O controle pode ser exercido pela Administração Pública — controle interno, com fundamento na autotutela administrativa, o poder da Administração Pública de rever seus atos —, bem como pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

O fundamento do controle interno encontra-se no poder de autotutela da Administração, sempre a possibilitar-lhe a revisão de seus atos, bem como anulá-los, revogá-los e propor novos atos corrigidos e dirigidos para as reais finalidades sociais.

Os poderes da República – Legislativo, Executivo e Judiciário – deverão manter de forma integrada um sistema de controle interno de suas contas, com finalidade fiscalizatória e para melhor aplicação do dinheiro público.

Preleciona Benedito Antonio Alves (MACHADO; FERRAZ, 2013, p. 476):

A norma constitucional exige que os três Poderes da República mantenham de forma integrada, o controle interno de suas contas, com o escopo de aplicar de forma legal, eficiente e eficaz o dinheiro público, o que se faz, na prática, por meio de contabilidade gerencial e financeira, posto que a fiscalização da execução orçamentária efetua-se a partir das informações contábeis. Esse sistema de controle opera-se de forma integrada e, mesmo que cada Poder tenha o seu próprio controle interno, na prática, o sistema é coordenado pelo Poder Executivo (por meio do Órgão Central de Contabilidade da União, art. 50, §2º, da LRF), a quem compete, ao final de cada exercício financeiro, preparar a prestação de contas conjuntas, o que se faz com base nas informações contidas nas contas consolidadas de todos os Poderes, nos moldes do disposto no art. 50 da LRF e nos demais dispositivos legais aplicáveis à espécie. Como a contabilidade evidencia os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial (art. 89 da Lei n. 4.320/64), o controle interno é fundamental para o êxito da administração, pois, com base nas informações contábeis, o administrador se orienta na tomada de decisões e no controle dos atos praticados na gestão do erário.

O controle interno pode ocorrer por meio da distribuição de competências, pela desconcentração administrativa e pela descentralização, que permitem o isolamento de padrões de conduta (competências).

Assim, naturalmente, para gerenciar o sistema de saúde da Administração Pública, por exemplo, caberia a uma Secretaria especializada o mister de direcionamento das políticas públicas relacionadas ao melhor desenvolvimento da atividade, sendo que poderia haver repartições internas em subsegmentos mais especializados, como um departamento para compra de remédios, outro para administração das ambulâncias públicas, ou vagas em hospitais, entre outros, cuja divisão permitiria um resultado final combinado que albergasse melhores condições.

Noutra perspectiva, a divisão segmentada de competências permitiria aos próprios agentes fiscalização direta quanto a um melhor resultado, em que cada agente funcionaria como um fiscal isolado do comportamento coletivo.

A fiscalização direta realizada por meios de agentes somente ocasiona resultado satisfatório quando a Administração Pública possui um sistema de governabilidade (também conhecido como *compliance*), para receber e apurar denúncias de desvio de condutas.

A “governança”, expressão muito em voga nos dias de hoje comporta como principais aspectos a capacidade técnica do corpo de funcionários públicos em gerir a máquina administrativa, bem como o suporte financeiro para implementação de políticas públicas. Implica atingir maior eficiência na administração da máquina pública, fortalecendo assim o Estado de Direito e firmando a democracia. Pode-se definir governança como os meios necessários para tornar a máquina administrativa eficaz (MAXIMIANO; NOHARA, 2017).

Outra forma segmentada de exercitar o poder de revisão dos atos praticados pela Administração Pública decorre da implementação de Corregedorias, cuja eficácia depende de lhes serem efetivamente conferidos os poderes e a autonomia necessários para sua atuação.

O meio mais utilizado pelas Controladorias é a realização de auditorias, que correspondem a processos de fiscalização, no caso interno, sobre o exercício de determinada atividade sob a fiel observância das leis (princípio da legalidade) e a utilização do meio mais eficaz para atingir a finalidade pública.

O controle externo, por sua vez, realiza-se através do Controle Parlamentar Direto, do controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Poder Legislativo, mas com competências próprias), do controle jurisdicional e, em que pese a classificação do Ministério Público como órgão do Poder Executivo, entendemos que o mesmo atua exercendo este tipo de controle⁵⁰.

⁵⁰ “A Constituição Federal, nos §§ 2º e 3º do art. 127, assegurou ao Ministério Público autonomia funcional, administrativa e financeira. Esses âmbitos autônomos traduzem garantias constitucionais ao exercício autônomo e independente das funções atribuídas ao Ministério Público. A autonomia funcional indica que a instituição não

5.1. O controle sobre a eficiência administrativa

Com a Reforma Administrativa de 1998, resultante da Emenda Constitucional nº 19, o principal enfoque da Administração Pública passou a ser o resultado eficaz, o que marca o início da implementação do sistema de gestão pública.

Conforme Domingos Poubel de Castro:

A administração gerencial vinha sendo aplicada cada vez mais por diversos países do mundo democrático. Ela trazia implícita a ideia de que o Governo deve focalizar sua atenção sobre o cidadão resgatando a função pública como instrumento do exercício da cidadania. Toda ação do Governo deveria ser realizada tendo como finalidade a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Neste modelo, os mecanismos de controle precisam de reorientação. Devem ser revistos os procedimentos burocráticos acostumados a olhar para o passado e para os processos. É necessário, portanto, atentar para o futuro, concentrar-se nos resultados, ou seja, no objetivo em si. Foi por causa desta mudança de foco que surgiu no SCI a separação entre auditoria e fiscalização. A auditoria ficou com o papel de avaliação da gestão de forma integral e a fiscalização com o acompanhamento das ações como subsídio aos gestores e às auditorias. (CASTRO, 2018, p. 326)

O princípio da eficiência despontou como o novo norte da Administração Pública e, conseqüentemente, das esferas de controle dos atos por ela praticados.

Nesse contexto, a discricionariedade foi questionada a tal ponto de que parte da doutrina desconsidera sua existência, uma vez que uma escolha tida como discricionária sempre deverá implicar a melhor alternativa que se adegue ao interesse público.

Ao longo do livro expusemos que, desde os primórdios, há um embate entre a discricionariedade e o direito. No fim, pudemos concluir que o direito e a discricionariedade são elementos excludentes. Na realidade, a discricionariedade pode ser traduzida como o nome jurídico que o direito criou para tratar das hipóteses em que era excetuada sua aplicação ou incidência.

Diferentemente do que preceitua grande parcela de nossa doutrina, discricionariedade e direito não coabitam o mesmo espaço, afinal, quando

está subordinada a nenhum outro órgão, poder ou autoridade pública. O Ministério Público é uma instituição autônoma e exercita suas funções com independência, sem se reportar ao Poder Executivo, ao Poder Legislativo ou ao Poder Judiciário. Essa autonomia funcional estende-se também aos membros do Ministério Público [...]” (ARAÚJO; NUNES, 2018, p. 504).

No mesmo sentido: “Atualmente, uma instituição que desempenha importante papel no controle da Administração Pública é o Ministério Público, em decorrência das funções que lhe foram atribuídas pelo artigo 129 da Constituição. Além da tradicional função de denunciar autoridades públicas por crimes no exercício de suas funções, ainda atua como autor na ação civil pública, seja para defesa de interesses difusos e coletivos, seja para repressão à improbidade administrativa. Embora outras entidades disponham de legitimidade ativa para a propositura da ação civil pública, a independência do Ministério Público e os instrumentos que lhe foram outorgados pelo referido dispositivo constitucional (competência para realizar o inquérito civil, expedir notificações, requisitar informações e documentos, requisitar diligências investigatórias) fazem dele o órgão mais bem estruturado e mais apto para o controle da Administração Pública” (DI PIETRO, 2014, p. 809).

admitimos o uso da decisão discricionária, automaticamente, afirmamos que essa decisão poderá ser pautada por critérios não jurídicos.

Quando a discricionariedade entra, o direito sai; quando termina um inicia-se o outro [...]

Com o avanço do processo civilizador, a tendência evolutiva reduziu a dimensão da discricionariedade no direito administrativo, a ponto de podermos defender sua completa supressão atualmente [...] (ABBOUD, 2104, p. 483)

O programa de metas, quando obrigatório, vincula-se quanto às escolhas administrativas no exercício da gestão da coisa pública.

O que antes poderia ser “escolha discricionária” do administrador, figura agora como o cumprimento das metas sob a perspectiva da eficiência administrativa, deixa de subjetivismo e coloca-se com força cogente. O administrador público não poderá discricionariamente optar por uma determinada política administrativa quando no segmento indicado ainda faltar a implementação de programas apresentados no pleito eleitoral.

Da mesma maneira que o controle interno passou a ser direcionado para este novo prisma, os controles externos também necessitam analisar em maior amplitude as escolhas realizadas pela Administração Pública, o que vem gerando enorme discussão jurisdicional sobre os limites dessa atuação e em que momentos pode realmente acontecer.

Desta forma, para efeito de verificação do cumprimento do princípio da eficiência, deve-se ter como norte os princípios idealizadores do Estado brasileiro previstos no artigo 3º da Constituição da República e, quanto à execução administrativa, constituem obrigações do administrador público:

- a) respeitar as regras financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais (Lei de Responsabilidade Fiscal, leis orçamentárias, etc.);
- b) adotar o procedimento correto para a contratação de obras e serviços;
- c) basear-se nas escolhas defendidas durante o pleito eleitoral, inseridas no plano de metas.

5.2. A previsão de descumprimento das metas indicadas: a possibilidade de correção e as novas diretrizes

Frente à impossibilidade real de cumprimento das metas estabelecidas, considerando os princípios norteadores da eficiência e da moralidade, impõe-se sua correção durante a gestão, preferencialmente na conferência das metas anuais.

Em respeito ao princípio democrático e à moralidade administrativa, ciente da impossibilidade de cumprimento do plano de metas, deverá o administrador público valer-se da simetria legal e do paralelismo das formas, convocando assembleia para prestação das

contas, apontando a justificativa real sobre os motivos que ensejaram a necessidade de alteração das metas, com a indicação das novas metas a serem realizadas.

Caso a alteração do programa de metas ocasione necessária alteração legislativa, como no plano plurianual, deverá ser encaminhado ao Poder Legislativo projeto de lei para análise e aprovação.⁵¹

A correção do programa de metas pode gerar desgaste político, mas não jurídico. Sob a máxima da razoabilidade, é natural que alterações ocorram durante o período do mandato, bem como ajustes de cunho ideológico, para melhor atender o que a população entende ser prioritário no momento.

Tanto na esfera penal como na administrativa, como a sanção a ser aplicada deve ser prevista em lei, ainda não é possível aferir os resultados práticos relativos ao indicado no corpo do presente artigo para os planos de metas apresentados por governadores do Estado e do Distrito Federal e pelo Presidente da República, mas apenas nos municípios que alteraram suas Leis Orgânicas e passaram a vincular o programa de metas como plano de governo⁵².

6 CONCLUSÕES

A Constituição Federal considera expressamente a eficiência como dever do administrador público na condução da máquina pública, sob a ótica da boa administração.

A eficiência administrativa legitima-se com base no artigo 3º da Lei Maior e encontra parâmetros de aferição no programa de metas.

As formas de controle constituem os meios de garantia de um Estado Democrático de Direito, todavia os órgãos competentes para tanto devem observar algumas diretrizes objetivas, obstando a supressão de competência constitucional ou a interferência indevida na condução da máquina administrativa por quem foi legitimamente eleito para tal finalidade.

Assim, não poderá ocorrer a interferência dos órgãos de controle quando a escolha da Administração Pública:

⁵¹ No município de São Paulo a Lei Plurianual, ao prever a obrigatoriedade de cumprimento do programa de metas indicado no pleito eleitoral, destaca que a alteração do programa de metas passa a compor a legislação, sem a necessidade de alteração por processo legislativa, como uma previsão de que as metas são fluídas, porém, com necessário ajuste em razão da transparência, moralidade e eficiência.

⁵² Necessário aguardar a aprovação da Emenda Constitucional nº 10/11 para que administradores estaduais e do governo federal passem a responder por este descumprimento de promessas descritas no plano de governo e incorporadas como programa de metas. Melhor solução seria a aplicação de sanção eleitoral, impossibilitando a reeleição ou disputa em outro cargo eletivo, bem como reduzir o repasse das verbas eleitorais ao partido que registrou o plano de governo.

- a) respeitar as regras financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais (Lei de Responsabilidade Fiscal, leis orçamentárias,);
- b) adotar o procedimento correto para a contratação de obras e serviços;
- c) basear-se em escolhas defendidas durante o pleito eleitoral e indicadas no programa de metas, desde que não contrariem o ordenamento jurídico, por óbvio).

O descumprimento do programa de metas pode caracterizar improbidade administrativa, relacionando-se à inobservância dos princípios da eficiência e da moralidade administrativa.

A alteração do programa de metas durante a gestão pode ser realizada desde que observados o princípio democrático e o paralelismo de formas, ou seja, mediante convocação de assembleia para prestação de contas e justificativas, e, quando necessário, alteração de legislação, precedida da apresentação de projeto de lei para tal finalidade.

REFERÊNCIAS

_____. (coord.). **Controle da Administração Pública: Temas Atuais**. São Paulo: Verbatim, 2015.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. **Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional**. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. **Tratado de Direito Administrativo**. v. 5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ENTERRÍA, Eduardo García; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. (trad. José Alberto Froes. Revisor Técnico: Carlos Ari Sundefeld). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. **Teoria Jurídica da Liberdade**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

ABBOUD, Georges. **Discricionariedade Administrativa e Judicial: O Ato Administrativo e a Decisão Judicial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JR., Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Verbatim, 2018.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

CABRAL, Flávio Garcia. **O Tribunal de Contas da União na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Verbatim, 2014.

CAMMAROSANO, Márcio. **O Princípio Constitucional da Moralidade e o Exercício da Função Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAGUNDES, M. Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. (trad. Gilmar Ferreira Mendes). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

JESUS, Damásio. **Direito Penal – Parte Geral**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

KOSSMANN, Edson Luís. **A Constitucionalização do Princípio da Eficiência na Administração Pública**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7. ed. revista e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007.

MACHADO, Antonio Cláudio da Costa (org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha (coord.). **Constituição Federal Interpretada artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. 4. ed. Barueri, SP: Manole, 2013.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos Vícios do Ato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão Pública Abordagem Integrada da Administração e do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2. ed. 6. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA Cristiane. **A Administração Consensual como a Nova Face da Administração Pública no Séc. XXI: Fundamentos Dogmáticos, Formas de Expressão e Instrumentos de Ação**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 104, p. 303-322, jan/dez. 2009.

REMÉDIO, José Antonio. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2014.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina: Breve ensaio sobre jurisdição e exceção**. São Paulo: Alameda, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012.

VIEIRA, Evelise Pedrosa Teixeira Prado. **Direito Administrativo: doutrina, jurisprudência e questões de concursos públicos**. São Paulo: Verbatim, 2011.

**THE ENTAILMENT OF THE ELECTORAL TARGET PLAN TO THE
OBSERVANCE OF THE PRINCIPLE OF THE ADMINISTRATIVE EFFICIENCY
AND THE CONSEQUENCE OF ITS BREACHING: ANALYSIS OF THE
ENTAILMENT OF CAMPAIGN PLEDGES CONSIDERING THE PRINCIPLES OF
EFFICIENCY AND ADMINISTRATIVE MORALITY**

ABSTRACT

This article aims to analyze both principles of efficiency and administrative morality and their application on the Public Administration regarding the bind of governmental programs featured during political campaigns and converted into target plans for the Administration, highlighting the fundament of this bind, its instruments of control – internal and external – and the consequences of breaching its terms.

Keywords: Efficiency. Morality. Public Administration. Governmental plan. Target plan.