**RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DOS FUNCIONARIOS PUBLICOS POR INEFICIÊNCIA:** Aplicação das Penalidades Disciplinares ao Servidor Público Ineficiente.[[1]](#footnote-1)

João Pedro Campos Santos

Rhaonny Morais Costa[[2]](#footnote-2)

Hugo Assis Passos[[3]](#footnote-3)

**Sumário:** Introdução; 1 Funcionário público; 2 Princípio da eficiência da Administração Pública.; 3 Penalidades disciplinar aplicada ao servidor público ineficiente; Considerações finais.

**RESUMO**

O presente paper tem por escopo abordar a responsabilidade administrativa do servidor público por ineficiência, e as penalidades disciplinares impostas a ele em decorrência da lesão causada na Administração Pública. Para uma melhor compreensão do tema será abordado o princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, e conceito de servidor público. No ultimo tópico será abordado as penalidades disciplinares aplicadas ao servidor público ineficiente, como advertência, suspensão e demissão.

**PALAVRA-CHAVE:** Princípio da eficiência, responsabilidade administrativa.

**INTRODUÇÃO**

O princípio da eficiência é um dos princípios da Administração Pública. Determina o artigo 37 da Constituição Federal, que A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência . Assim, se observa que a Administração Pública deve sempre obedece o princípio da eficiência.

Portanto, O servidor público tem o dever de exercer sua função obedecendo ao princípio da eficiência. O servidor que não atende o princípio da eficiência, isto é o servidor público ineficiente está sujeito a sofrer penalidades disciplinares, imposta pela Administração Pública. No âmbito Federal, o artigo 127 da Lei 8.112/90 enumera as penalidades disciplinares impostas ao servidor que praticar alguma infração (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 407). Diante disso, é possível aplicação de uma penalidade disciplinar ao servidor por ineficiência. O servidor ineficiente pode até punido com demissão.

Comprovado a ineficiência do servidor público, ele estará sujeito as penalidades disciplinares previstas na lei. Desse modo, deve autoridade competente aplicar a punição cabível, sempre motivando a razão da penalidade aplicada, para impedir arbítrio (MEIRELLES, 2006, p. 498).

**1. FUNCIONÁRIO PÚBLICO**

A constituição de 1988 foi muito detalhista no direito administrativo, com o intuito de modificar e corrigir os erros, e distorções existentes nas administrações públicas do Brasil, que segundo Alexandrino é consequência de séculos de patrimonialismo, que infelizmente existem até hoje, característico de governantes que tratam a coisa pública com o mesmo modo que tratam seu negócios particulares cuidando dos interesses coletivos da sociedade como se fossem seus interesses individuais e privados, a tal ponto que confundem este, daquele (ALEXANDRINO, 2010, p.255).

Sendo assim, o servidor público é a pessoa física que exerce a atividade do estado em nome dele, como coloca o autor Carvalho Filho ( 2012, p. 583):

A expressão agentes públicos tem sido amplo. Significa o conjunto de pessoas que a qualquer titulo exercem uma função publica como preposto do estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada, ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público. Como se sabe, o estado só se faz presente através das pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, e é por isso que essa manifestação volitiva acaba por ser imputada ao próprio Estado. São todas essas pessoas físicas que constituem os agentes públicos.

Em relação a criação, extinção e transformação de cargos públicos, assim como da estruturação e do estabelecimento de atribuições no serviço público e, ainda da criação e extinção de órgãos e ministérios.

A criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas são da competência do congresso nacional, que depende de sanção do presidente da república, portanto o exercício desta competência é realizado por meio de lei. A iniciativa para a criação da lei será privativa do presidente quando se tratar de cargos, empregos ou funções públicas na administração federal direta e autárquica (CF, art. 61, §1º).

No caso de cargos ou funções públicas que estejam vagos, a extinção será feita mediante decreto. Logo, a extinção e de função ou cargo publico preenchido só poderá ser extinto mediante lei, caso o cargo esteja vago será por decreto autônomo, sendo privativa do Presidente da república (ALEXANDRINO, 2010, p.257).

Será competência do Congresso Nacional, exercida por meio de lei, com iniciativa do presidente da república, a criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública federal.

**2. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

A EC nº19/1988 que implementou ao ordenamento jurídico brasileiro as regras relativas ao projeto de reforma do estado, acrescentou ao caput do art. 37 o principio da eficiência, que no projeto da emenda denominava-se de “qualidade do serviço prestado”. Com esta inclusão pretendia o estado garantir direitos aos usuários dos serviços públicos na qual a administração prestava, e gerar obrigações efetivas aos prestadores (ALEXANDRINO, 2010, p.202).

Com o estabelecimento deste princípio pela emenda constitucional número 19, fica evidente a resposta por parte da sociedade, contra os abusos da administração publica e a impotência de poder exigir a prestação de vários serviços públicos que o estado deveria fornecer com eficiência e qualidade, porém que não acabavam fornecendo, gerando um histórico de inúmeros prejuízos aos usuários destes, e a medida que forneciam tais serviços, estes se revelavam insuficientes para sanar os prejuízos que causavam (CARVALHO FILHO, 2012, p.29).

Segundo Carvalho Filho, o princípio da eficiência que agora fazia parte da constituição sofreu duras criticas por parte da doutrina:

A inclusão do princípio, que passou a ser expresso na constituição, suscitou numerosas e acerbadas críticas por parte de alguns estudiosos. Uma delas consiste na imprecisão do termo. Ou seja: quando se pode dizer que a atividade administrativa é eficiente ou não? Por outro lado, afirma-se ainda, de nada adianta a referência expressa na constituição se houver por parte da administração a efetiva intenção de melhorar a gestão da coisa publica e dos interesses da sociedade. Com efeito, nenhum órgão público se tornará eficiente por ter sido a eficiência qualificada como princípio na constituição. O que precisa mudar, isto sim, é a mentalidade dos governantes; o que precisa haver é a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos. Somente assim se poderá falar em eficiência. (CARVALHO FILHO, 2012, p.29).

Apesar das criticas feitas pela doutrina existente, o princípio da eficiência proporcionou uma maior oportunidade para os indivíduos poderem exercer sua cidadania contra os abusos, falhas e omissões do estado.

O princípio trata na verdade de uma obrigação gerada e imposta pelo estado que deverá ser observada e cumprida por ele mesmo, é um dever constitucional da administração que não poderá desrespeita-lo, sob pena de sofrerem responsabilização os agentes que forem ineficientes a ponto de ter gerado uma lesão ao cidadão. Segundo Carvalho filho, de nada adiantará a menção a tal principio se não houver uma disciplina precisa e definida sobre os meios de assegurar os direitos dos usuários, a qual, diga-se por oportuno, já a muito deveria ser instituída se tivesse regulamentado o art. 37, § 3º, da constituição federal, que mesmo antes da alteração imposta pela emenda constitucional, previa expressamente a edição de uma lei que regule as reclamações relativas a prestação de serviços públicos. Fora deste contexto, o princípio tornar-se-á letra morta (CARVALHO FILHO, 2012, p.30).

Atualmente, a doutrina tem apresentado vários estudos sobre a questão cernente ao controle da observância do princípio da eficiência. A complexidade da questão é notável, pois de um lado há que se respeitar as prioridades e diretrizes dos administradores públicos, bem como os recursos financeiros disponíveis, e por contrapartida não se pode tolerar ou admitir que o princípio constitucional deixe de ser respeitado e aplicado (CARVALHO FILHO, 2012, p.30).

Sendo assim alguns julgados são proferidos em favor do princípio da eficiência, colocando que deve ser observado e respeitado em sua íntegra, como é o caso da jurisprudência, que decide a favor da parte com argumento baseado no princípio da eficiência, que exige informações corretas e sem distorções:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. INFORMAÇÕES PROCESSUAIS DISPONIBILIZADAS NA PÁGINA OFICIAL DOS TRIBUNAIS. CONFIABILIDADE. JUSTA CAUSA. ART. 183, § 2º, DO CPC. PRESERVAÇÃO DA BOA-FÉ E DA CONFIANÇA DO ADVOGADO. **PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA** E DA CELERIDADE PROCESSUAL. INFORMAÇÃO CONSIDERADA OFICIAL, APÓS O ADVENTO DA LEI N.º 11.419/06.

1. O equívoco ou a omissão nas informações processuais prestadas na página eletrônica dos tribunais configura justa causa, nos termos do art. 183, § 2º, do CPC, a autorizar a prática posterior do ato, sem prejuízo da parte.

2. A confiabilidade das informações prestadas por meio eletrônico é essencial à preservação da boa-fé e da confiança do advogado, bem como à observância dos **princípios da eficiência** da Administração e da celeridade processual.

3. Informações processuais veiculadas na página eletrônica dos

tribunais que, após o advento da Lei n.º 11.419/06, são consideradas oficiais. Precedente específico desta Corte (REsp n.º 1.186.276/RS).

4. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. REsp 960280 / RS. 2007/0134692-2

Assim, como existem julgados, que decidem em favor da administração pública, mostrando esta relação entre direito e obrigação, colocando que a administração pública pode colocar suas próprias regras sem desrespeitar o principio da eficiência:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DETERMINAÇÃO DE ABERTURA DE CONTA CORRENTE EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PRÉ-DETERMINADA. RECEBIMENTO DE PROVENTOS. POSSIBILIDADE.

1. O princípio constitucional da supremacia do interesse público,

como modernamente compreendido, impõe ao administrador ponderar, diante do caso concreto, o conflito de interesses entre o público e o privado, a fim de definir, à luz da proporcionalidade, qual direito deve prevalecer sobre os demais.

2. A liberdade de escolha da instituição bancária que o servidor receberá sua remuneração não pode se contrapor ao **princípio da** **eficiência,** que exige do Administrador soluções que alcancem os resultados almejados do modo menos oneroso ao aparelho estatal.

3. Inviável possibilitar que cada servidor escolha o banco que melhor atenda seus interesses, inclusive escolhendo praça e agência, pois tal medida inviabilizaria a Administração Pública em sua tarefa de emitir, em tempo hábil, as devidas ordens de pagamento.

4. O fato de o recorrente receber os vencimentos em instituição indicada pela Administração não lhe tolhe o direito de escolher outra que ofereça melhores vantagens, pois a conta-salário é isenta de tarifas e deve permitir a transferência imediata dos créditos para outras contas bancárias de que o beneficiário seja titular, nos termos das Resoluções n. 3.402/2006 e n. 3.424/2006, editadas pelo Banco Central do Brasil, por meio do Conselho Monetário Nacional.

5. Recurso ordinário improvido. RMS 27428 / GO. 2008/0163682-7

Sendo assim, faz-se evidente a dificuldade com que o judiciário se depara ao analisar o que seria ou não um ato de ineficiência por parte da administração publica, podendo este conceito ser moldado aos interesses e entendimentos atuais. O controle judicial sofre limitações e só poderá incidir quando houver comprovada ilegalidade. O poder judiciário não poderá compelir a tomada de decisão que entende ser de maior grau da eficiência, nem invalidar atos administrativos, invocando exclusivamente o princípio da eficiência (CARVALHO FILHO, 2012, p.31).

Por isso, em muitos julgados o STJ tem indeferido pedidos, pelo fato de não conseguir ser provado a real lesão sofrida pela parte, pelo ato de ineficiência do poder público. Portanto, é necessário comprovar o efetivo prejuízo sofrido para poder proceder a punição do funcionário público ineficiente, caso contrário, não se poderá cogitar a punição do mesmo.

**3. PENALIDADE DISCIPLINARES APLICADA AO SERVIDOR PÚBLICO INEFICIENTE**

O servidor público tem o dever de prestar os serviços públicos em observância ao principio da eficiência. O funcionário público que não atende o princípio da eficiência, isto é, o servidor ineficiente, está sujeito a ser responsabilizado no âmbito da Administração Pública. A responsabilidade administrativa resulta de infrações de normas internas da administração cometidas pelo servidor (MEIRELES, 2006, p. 498).

No âmbito Federal, artigo 127, da lei 8.112/90 prevê várias penalidades disciplinares que o servidor público está sujeito, quais sejam: advertência, suspensão, demissão; cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão, destituição de função comissionada (DI PIETRO, 2005, p. 590).

A infração cometida pelo servidor público deve ser apurada pela própria administração pública, sendo necessária a instauração de procedimento para esse fim, garantindo o servidor o direito ao contraditório e ampla defesa, que estão garantidos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal (DI PIETRO, 2005, 589).

Portanto, “para aplicação de qualquer penalidade deve sempre, sem exceção alguma, ser assegurado ao servidor o direito constitucional fundamental ao contraditório e à ampla defesa prévios” (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 407). Em suma, antes de impor qualquer punição disciplinar ao servidor público, deve se conceder a ele o direito constitucional do contraditório e a ampla defesa.

Segundo Maria Zanella Di Pietro (2005, p. 590), a Administração dispõe de certa margem para apreciar o enquadramento da falta entre os ilícitos previstos na lei, no entanto, isso não significa que a decisão possa ser arbitraria, pois existem critérios a serem observado, tendo em vista, que o artigo 128, da lei 18112/90 estabelece que na aplicação das punições disciplinares deverá ser considerado a natureza e a gravidade da infração cometida, e os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2012, p. 407), “deve-se atentar que, embora exista alguma discricionariedade na graduação das sanções, a margem de liberdade de administração é bastante reduzida, especialmente no que concerne à aplicação da penalidade mais grave, que é a demissão”.

Para Maria Zanella Di Pietro (2005, p. 590), é justamente essa margem de apreciação que exige a motivação da punição disciplinar imposta, para revelar a adequação entre a infração e a pena escolhida desse modo impedir a o arbítrio da Administração. Geralmente a motivação da penalidade é prevista no relatório da comissão ou servidor que realizou tal procedimento. Segundo Hely Lopes Meirelles (2006, 498):

Na motivação da penalidade, a autoridade administrativa competente para sua aplicação deve justificar a punição imposta, alinhando os atos irregulares praticados pelo servidor, analisando sua repercussão danosa para o Poder Público, apontando os dispositivos legais ou regulamentares violados e a cominação prevista. O necessário é que administração Pública, ao punir seu servidor, demonstre a legalidade da punição.

É preciso destacar, que apesar de existir certa margem de discricionariedade na aplicação de uma punição disciplinar, ou no enquadramento de uma conduta, não existe dúvida de que não há discricionariedade quando ao dever de punir o servidor que tenha praticado uma infração disciplinar (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 407). Assim, ainda que exista certa margem de escolha para aplicação de uma penalidade disciplinar ao servidor infrator, o mesmo não ocorre quanto o dever de punir da administração pública:

Por outras palavras, quando a administração constata que um servidor público, ou um particular que com ela possua vinculação jurídica especifica, praticou uma infração administrativa, ela é obrigada a puni-lo; não há discricionariedade quanto a punir ou não alguém que comprovadamente tenha praticado uma infração disciplinar. O que pode existir é discricionariedade na graduação da penalidade disciplinar, ou mesmo no enquadramento da conduta como infração sujeita a uma ou outra penalidade dentre as previstas em lei, mas não há discricionariedade quanto ao dever de punir o infrator (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 408).

Portanto, verificado a existência de uma infração o servidor público estará sujeito a sofrer algumas das penalidades disciplinares (DI PIETRO, 2005, p. 590). Segundo Hely Lopes Meirelles (2006, p. 498), “o que a Administração não pode é aplicar punições arbitrárias, isto é, que não estejam legalmente previstas”. Dessa forma, Administração não pode punir arbitrariamente o servidor público.

No caso, do funcionário público ineficiente, devem ser observadas as medidas legalmente cabíveis, isto é, qual a penalidade que será imposta ao funcionário ineficiente, sendo que Administração deve motivar aplicação da penalidade, para impedir arbitrariedade (DI PIETRO, 2005, p. 590).

O funcionário público ineficiente está sujeito a penalidades disciplinares previstos na lei. Dessa forma, comprovada a ineficiência do funcionário público, deve ser imposta uma punição disciplinar cabível, tendo em vista que o servidor agiu em desacordo com o principio da eficiência da Administração Pública. A conduta do funcionário ineficiente causa uma lesão a Administração Pública, o que justifica a aplicação de penalidade disciplinar.

Portanto, diante o caso em questão, o funcionário está sujeito a punições disciplinares, quais sejam advertência, suspensão e até a demissão, considerada a punição mais grave. Primeiramente é necessário dispor sobre cada uma das punições disciplinares previstas. Dispõe o artigo 129, da Lei 8112/90, que a advertência será aplicada por escrito , nos casos de violação das proibições constante no art. 117, e no caso da inobservância do dever funcional previsto em lei, regulamento ou norma interna, que não justifique imposição de pena mais grave (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 408).

Assim, o funcionário público poderá ser advertido por descumprir com seu dever. Além da penalidade de advertência, o servidor também está sujeito à suspensão. Dispõe o artigo 130, que a “suspensão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão, não podendo exceder de 90 (noventa) dias”. Desse modo, é possível aplicação da penalidade de suspenção ao funcionário público ineficiente. Administração Pública, portanto, pode punir disciplinarmente o servidor ineficiente com a imposição da suspenção.

Além das penalidades de advertência e suspensão, há também a previsão da penalidade de demissão. “No que concerne à demissão, a Lei 8.112/1990 estabelece uma lista das infrações que acarretam a aplicação dessa penalidade” (ALEXANDRINO; PAULO, 2012. p. 409). O artigo 132 da referia lei, enumera várias hipóteses punidas com a penalidade de demissão.

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2012, p. 409), alguns casos previstos nos incisos do artigo 132 contêm conceitos jurídicos indeterminados, o que possibilita, a depender do caso concreto, a existência de algum grau de discricionariedade.

Dentre as infrações previstas no artigo 132, é possível enquadrar a ineficiência do funcionário público. Assim, o funcionário público está sujeito à penalidade de demissão por descumprimento do dever de eficiência. Vale ressaltar que “o dever de eficiência do servidor público decorre do inciso LXXVIII do artigo 5º, da Constituição Federal, que foi acrescentado pela EC 45/2004” (MEIRELLES, 2006, 473). Portanto, comprova a ineficiência, o funcionário público deve ser demitido. Assim, a demissão imposta ao funcionário público decorre da inobservância ao dever da eficiência.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante o exposto, fica demonstrado que Administração Pública deve ser eficiente, em decorrência do princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal. Também foi demonstrado, que o servidor público que praticar infração no âmbito da administração estará sujeito a sofrer punições disciplinares.

Portanto, o servidor público ineficiente está sujeito a ser responsabilizado administrativamente. Assim, verificada a ineficiência do servidor, autoridade competente deve aplicar uma penalidade disciplinar prevista legalmente. Contudo é preciso ressaltar que para aplicação da penalidade disciplinar, deve haver motivação justificando a penalidade imposta (MEIRELLES, 2006, p. 498).

A eficiência da administração é um princípio previsto no texto constitucional, portanto o servidor tem o dever de agir de modo atender a esse mandamento. A sua inobservância, acarreta sérios prejuízos para Administração Pública, o que justifica a punições imposta para o servidor que desobedecer a esse dever. Assim, comprovada ineficiência do servidor público, deve se aplicar a penalidade disciplinar legalmente prevista.

**REFERÊNCIAS:**

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente**. Direito administrativo descomplicado.** 20 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

CARVALHO, José dos Santos Filho. Manual de Direito Administrativo. Ed. 25. São Paulo: editora Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo.** 19 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

.

.

1. Paper apresentado à disciplina de Direito Ambiental, da Unidade de Ensino Superior Dom Boscoo – UNDB. [↑](#footnote-ref-1)
2. Alunos do 4º período vespertino do Curso de Direito, da UNDB. [↑](#footnote-ref-2)
3. Professor, orientador. [↑](#footnote-ref-3)