

Eficiência, Eficácia e Efetividade na Prestação Jurisdicional e Gestão da Qualidade na Administração Pública

EDSON PEITER

Pós-Graduando do Curso de Modernização da Gestão do Poder Judiciário
Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL
ep7792@tj.sc.gov.br

RESUMO

Vê-se nos dias atuais, um clamor generalizado contra a pouca eficiência da Administração Pública e, dentro do contexto, também da Justiça oficial, que não consegue solucionar a contento os litígios que lhe são submetidos. O que é fruto, diga-se, de uma crescente consciência dos direitos sociais e individuais (liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça), do efetivo exercício da cidadania e da busca pela dignidade humana, fundamentos do Estado Democrático de Direito. No âmbito do Judiciário (objeto do presente trabalho) urge a implementação efetiva da gestão da qualidade da prestação jurisdicional, através da reforma dos serviços judiciários e do aprimoramento de todos aqueles que manejam os instrumentos jurídicos, com vistas a assegurar a paz social e aplacar a natural sede de justiça da sociedade. E o melhor método para a implementação das mudanças necessárias está na administração gerencial.

PALAVRAS-CHAVE

Eficiência – eficácia – efetividade – prestação jurisdicional

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo proceder a um exame sobre o princípio da eficiência, tratar da prestação jurisdicional, discorrendo sobre a efetividade, eficácia e igualmente sobre o novel preceito constitucional da razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, bem como, ainda que não de forma aprofundada, abordar o tema Administração Pública, com enfoque no Poder Judiciário.

A busca pela qualidade na prestação do serviço é imperativa para a nova Administração Pública, não sendo diferente para o Judiciário, que deve ter como foco sempre o cidadão, pois servir-lhe é o seu fim e razão de existir, dispensando-lhe um atendimento de excelência, que coloque os serviços, rotinas, normas e condutas a seus serviços, de forma transparente e participativa.

E, para assegurar ao povo deste país o cumprimento dos princípios, objetivos, direitos e garantias fundamentais da *Lex Mater* e, conseqüentemente, construir uma sociedade livre, justa e solidária, alicerçada na promoção do bem-estar coletivo, as práticas de gestão pública devem pautar-se em cinco fundamentos constitucionais, previstos no art. 37 da Carta Magna, a saber: Legalidade, ou seja, estrita obediência à lei; Moralidade: um código moral de aceitação pública; Impessoalidade: igualdade entre as pessoas, sem distinção de qualquer natureza; Publicidade: transparência das ações; e Eficiência: atuação com o máximo de qualidade, ao menor custo possível.

2. CONCEITO DE PRINCÍPIO

Princípio, do latim, *principium*, segundo consta do Dicionário de Filosofia de Abbagnano, é o "ponto de partida e fundamento de um processo qualquer" (2000. p. 792). Diversos são os significados que se pode atribuir ao termo, desde o de origem de algo, como o de fundamento valorativo e estruturante de uma Ciência.

Na Ciência do Direito são os princípios os elos de ligação de todo o sistema, estabelecendo os valores a serem observados e, por conseguinte, sendo fontes de criação do próprio Direito. Constituem a base de qualquer área do conhecimento humano, que sem eles simplesmente não poderiam existir, tais suas importâncias na definição de seus valores, consoante suas peculiaridades.

Portanto, os princípios estabelecem os valores e a estrutura do sistema jurídico, de modo que se encontre a necessária harmonia de seus preceitos, possibilitando a estabilidade e a segurança que o Estado deve proporcionar ao indivíduo, enquanto membro do corpo social.

A Constituição da República Federativa do Brasil, a *Lex Fundamentalis*, estabelece princípios, comandos, direcionados para a Administração Pública, seja a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, que devem obrigatoriamente ser seguidos, a fim de que seus atos, suas políticas, sempre se voltem para a sua finalidade de garantidor da segurança e de fomentador do desenvolvimento social.

Eventual choque de princípios, deve ser solucionado pelo *método da ponderação*, de modo a garantir o equilíbrio do sistema jurídico.

A quebra de um princípio jurídico basta para invalidar todo e qualquer ato do Estado, pois como bem leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a forma mais grave de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (1999, p. 630).

3. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência foi elevado a nível constitucional pela Emenda nº 19, de 04 de junho de 1998, estando inserto com esta definição expressamente no art. 37, *caput*, da Carta Magna.

É um dos princípios norteadores da administração pública anexado aos da legalidade, finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público.

Alexandre de Moraes o define do seguinte modo:

(...) é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior

rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços públicos sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais para a satisfação do bem comum. (1999, p. 294)

O renomado Hely Lopes Meirelles (1988), referiu-se sobre a eficiência como um dos deveres da Administração. Definiu-a como:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (1995, p. 90)

O autor ainda acrescenta que o dever de eficiência corresponde ao “dever de boa administração” adotado na doutrina italiana.

A introdução expressa de tal princípio objetivou oferecer respostas às acusações de praxe contra a administração pública brasileira, tais como a corrupção, nepotismo, baixa qualidade dos serviços públicos, estabilidade do servidor como mordomia, salários exorbitantes, etc, que ressoam constantemente na mídia, resultantes de um conjunto de frustrações da sociedade. As reclamações referentes à má-qualidade no atendimento e na prestação do serviço público sempre vêm à tona quando surgem discussões referentes aos agentes da administração. O legislador, destarte, almejou atenuar as pressões sócio-políticas e apresentar-se como sensível às necessidades sociais.

Não obstante ver-se a eficiência como uma obrigação constitucional, deve ela ser percebida também como exigência inerente a toda a atividade pública, vez que, se entendermos a gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir o público, na justa proporção das necessidades coletivas, há que se ver como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contra-produtivo, ineficiente.

Impõe-se consignar a diferença existente entre a eficiência a ser atingida na iniciativa privada e aquela pretendida no sistema jurídico-constitucional para a Administração Pública. Enquanto que no setor privado tudo que não é proibido pela lei é permitido ao cidadão, na gestão pública só se pode praticar aquilo que a lei autoriza, ou seja, pode o particular buscar os meios necessários para conseguir eficiência na sua ação ou no seu empreendimento, desde que não afronte a lei. Para o administrador público, entretanto, não pode ele se esquivar da legalidade para impor maior eficiência nas ações que pretenda realizar.

Incumbe ao administrador, de acordo com os recursos que dispõe e o campo de discricionariedade que a lei estabelece, buscar atingir o interesse social, sem, no entanto, olvidar da legalidade que envolve os atos de administração da coisa pública.

Tal limitação, por evidente, representa uma necessária segurança para a própria sociedade, vez que situação oposta, ou seja, aceitar que o administrador público, sob alegada necessidade de eficiência, possa se furtar ao cumprimento dos preceitos legais, redundaria em situações de insegurança para os indivíduos, em prejuízo dos fundamentos do próprio Estado de Direito. Contudo, a limitação não autoriza a omissão do administrador público. Pelo contrário, deve ele agir de modo tal que imprima eficiência às ações do Estado, voltando-se sempre para a finalidade do bem comum.

4. PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Quando o Estado decidiu assumir o monopólio da função jurisdicional passou a ser o garantidor da paz social, proporcionando ao jurisdicionado a concretização de seu direito. Destarte, há o dever jurídico do Estado à prestação da tutela jurisdicional satisfatória.

A Constituição, em seu art. 5º, LXXVIII, faz referência à razoável duração do processo, elevando-o à categoria dos direitos e garantias fundamentais. Esse dispositivo foi incorporado ao texto constitucional pela Emenda nº 45/2004 e advém da compreensão de que a tutela jurisdicional não engloba apenas a garantia do direito de ação, mas, principalmente, o direito a uma tutela adequada e efetiva entregue ao jurisdicionado de uma forma tempestiva. Donde se conclui que é uma garantia fundamental do cidadão, a prestação jurisdicional eficaz e efetiva.

Nessa seara, leciona Teori Albino Zavascki:

O direito fundamental à efetividade do processo - que denomina também, genericamente, direito de acesso à justiça ou direito à ordem jurídica justa - compreende, em suma, não apenas o direito de provocar a atuação do Estado, mas também e principalmente o de obter, em prazo adequado, uma decisão justa e com potencial de atuar eficazmente no plano dos fatos. (Revista de Informação Legislativa, v. 31, n. 122, p. 291/296)

4.1 Eficácia e efetividade da prestação jurisdicional

As normas de Direito são de ordem pública, tendo como finalidade satisfazer o interesse público de toda a sociedade, com a atuação da lei na composição dos conflitos, ou seja, o dar a razão a quem efetivamente a tem, de forma forma célere e eficaz.

Em Direito, o termo **eficácia** pode ser compreendido em dois sentidos. Como fenômeno puramente normativo, é a aptidão da norma jurídica para gerar efeitos no mundo jurídico. Como ensina Pontes de Miranda, "*eficácia jurídica é a que se produz no mundo do direito como decorrência dos fatos jurídicos e não a mudança que atua nas relações jurídicas.*"

Há, todavia, um segundo sentido, como ensina Teori Albino Zavascki:

O que designa a aptidão da norma jurídica para produzir efeitos na realidade social, ou seja, para produzir, concretamente, condutas sociais compatíveis com as determinações ou os valores consagrados no preceito normativo. (...) é o fenômeno que se passa, não no plano puramente formal, mas no mundo dos fatos e por isso mesmo é denominado eficácia social ou efetividade." E conclui: "A norma será tanto mais eficaz quanto maior for a aproximação e a atração que o plano da normatividade puder exercer sobre o plano da realidade. (Revista de Informação Legislativa, v. 31, n. 122, p. 291/296)

Contudo, tem-se inúmeros exemplos colhidos das estatísticas oficiais a demonstrar o distanciamento existente entre o ideal normativo e a realidade social, mormente falando-se de Carta Magna (direitos e garantias fundamentais), em que um grande fosso separa o ideário constitucional e a realidade nacional.

E, na transformação desse ideário constitucional em condutas e realidades concretas o Poder Judiciário possui papel importante.

Segundo Carmen Lúcia Antunes (1993), a jurisdição é um direito que se manifesta em três fases distintas:

O direito à jurisdição apresenta-se em três fases que se desencadeiam e se completam, a saber: a) acesso ao poder estatal prestador da jurisdição; b) a eficiência e a prontidão da resposta estatal à demanda de jurisdição; e c) a eficácia da decisão jurisdita. (O Direito Constitucional à Jurisdição, In: Sálvio de Figueiredo Teixeira. As garantias do cidadão na justiça, 1993, p. 33)

Após o advento da Constituição de 1988, os direitos dos cidadãos saíram do âmbito das meras declarações para entrar no campo das missões práticas que ao Estado cumpre implementar. E isso reflete diretamente no Poder Judiciário.

Como leciona Humberto Theodoro Júnior:

A primeira grande conquista do Estado Democrático de Direito é justamente a de oferecer a todos uma justiça confiável, independente, imparcial, e dotada de meios que a faça respeitada e acatada pela sociedade." E prossegue "(...) por terem consciência de seus direitos à tutela jurisdicional, cada vez mais as pessoas passaram a ir à Justiça e a dela exigir a prestação que, de fato, correspondesse à função que as modernas constituições lhe atribuíam. Como os órgãos jurisdicionais disponíveis quase nunca se achavam servidos por pessoal, recursos e meios suficientes para o bom atendimento dos postulantes, logo tiveram início as insatisfações e reclamações dos jurisdicionados. (Disponível em: <<http://abdpc.org.br/artigos/artigo51.htm>> Acesso em 06 set.2008.)

Lamentavelmente, a prestação não tem chegado em tempo de proteção ao direito que sofre risco de perecimento. Algumas vezes, para não dizer a maioria das vezes, quando a prestação jurisdicional, por mais justa que seja, é entregue ao jurisdicionado, já não lhe serve tanto, pois já ficou no passado a necessidade daquela proteção.

4.2 Razoável duração do processo e celeridade na tramitação

É inegável que a morosidade da prestação jurisdicional vem frustrando a concretização de direitos, além de provocar o descrédito do poder público, em especial do Poder Judiciário, haja vista o prejuízo que a demora no trâmite processual causa a quem recorre ao Judiciário.

Muito embora inúmeras iniciativas verificadas, o ideal de celeridade continua inatingido e o clamor social contra a morosidade da justiça se avoluma, continuando ela desacreditada aos olhos da sociedade pela excessiva demora na solução dos litígios. É a dura realidade.

Sabe-se que as simples alterações legislativas não resolverão os crônicos problemas de ineficiência dos serviços judiciários. Já escrevia o jurista italiano GIUSEPPE TARZIA (1996), ela será impotente para desatramancar a prestação jurisdicional "*se non accompagnata da profunde riforme di struttura, che attengono all'ordinamento giudiziario, all'organico dei giudici, al personale ausiliario, agli strumenti materiali che costituiscono l'indispensabile supporto per l'esercizio della giurisdizione.*"

Na prática, não adianta fixar a lei processual um prazo de três ou cinco dias para determinado ato da parte, se, o cartório judicial gasta um mês ou dois (e até mais) para promover a respectiva publicação no diário oficial! Que adianta prever a lei prazo de noventa dias para encerramento do feito de rito sumário se a audiência só vem a ser designada para seis meses após o ajuizamento da causa, e se interposto o recurso de apelação, só nos atos burocráticos que antecedem a distribuição ao relator serão consumidos vários meses ou até anos!

