

## ISO NO SERVIÇO PÚBLICO A CERTIFICAÇÃO DA QUALIDADE E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA



Cid Sabelli<sup>1</sup>

### Resumo

*O objetivo deste artigo é confrontar o princípio da eficiência com a nova postura dos poderes públicos em exhibir o rótulo da Certificação de Qualidade – ISO. Em razão da sistemática jurídica brasileira e dos princípios norteadores das atividades públicas, emergem inúmeros inconvenientes de ordem legal e estrutural que desaconselham essa prática quando delegam seu reconhecimento a entidades do setor privado. Valorizar o patrimônio humano, reconhecendo seu potencial e incentivar seu aperfeiçoamento empregando como prioridade critérios objetivos de seleção, é o primeiro passo para alcançar a verdadeira qualidade que a sociedade espera.*

### Resumen

*El objetivo de este trabajo es confrontar el principio de la eficiencia con la nueva posición de los poderes públicos en la exposición de la etiqueta de Certificación de Calidad - ISO. Debido a la sistemática y los principios jurídicos brasileño orientar las actividades públicas, surgen muchos inconvenientes de una estructura legal que desaconsejan esta práctica cuando delegar su reconocimiento de las entidades del sector privado. La valorización del patrimonio humano, reconociendo su potencial y fomentar su mejora como una prioridad de criterios objetivos para la selección, es el primer paso para lograr la verdadera calidad que la sociedad espera.*

---

1 Formado em Direito pela Universidade de Guarulhos – UnG. Pós-Graduado em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo – ESMP. Extensão Universitária em Justiça Militar e Tribunal do Júri, pela Universidade Salesiano – UniSal. Curso de Política e Estratégia pela Escola Superior de Guerra – Delegacia de São Paulo. Aprovado pela OAB/SP e concursado para o Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo. Membro da Associação dos Oficiais da Reserva e Reformados da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Agraciado com o Colar do Mérito Cívico e Cultural no grau de Comendador com reconhecimento pelo Ministério da Educação e Cultura. Autor do livro “PROCESSO PENAL MILITAR. DA TEORIA À PRÁTICA”, pela Editora Suprema Cultura e da Resumão Jurídico nº 29, “DIREITO PENAL MILITAR” da editora Barros e Fischer. Palestrante sobre Direito Militar e articulista com artigos publicados em sites jurídicos e periódicos impressos e eletrônicos.

## INTRODUÇÃO

Não é de hoje que o tema “Qualidade” está na pauta do dia, inclusive no setor público.

O primeiro grande problema é que a busca pela função “Qualidade” nem sempre vem acompanhada dos reais ou legítimos motivos ao público alvo, beneficiário final desse processo.

A “*Gestão de Qualidade*”, aperfeiçoando o antigo “*controle de qualidade*” que objetivava inspecionar os produtos nas linhas de produção e tinha foco estritamente operacional e atividades reativas para solucionar problemas, incorporou novos conceitos, requisitos e princípios de gestão visando às necessidades e tendências do mercado consumidor.

Essa nova ferramenta assumiu posição estratégica nas organizações enquanto diferencial competitivo, uma vez que, ao menos na teoria, apresenta capacidade de gestão eficaz sobre os dados produzidos com tomadas de decisões gerenciais imediatas, objetivas e diferenciadas. Mas com quem o serviço público estará competindo quando desenvolve atividade reservada?

Essa ideia de competitividade do Estado tem característica de conflito, problema que se agrava no serviço público com a violação, direta ou indireta, dos princípios norteadores da administração pública ou mesmo da própria legislação pátria, ao buscar adaptar os mandamentos do ordenamento jurídico aos critérios estabelecidos pelo *agente acreditador*.

Ao contrário do que ocorre no setor privado, onde partes do processo industrial ou da prestação de serviços podem ser certificadas tendo em vista os inúmeros produtos produzidos ou diferentes serviços prestados, no setor público essa mesma situação, embora passível de ocorrer, implica *in theses* na certificação de um processo de produção com parcial qualidade, contrariando o princípio da eficiência, norteador constitucional da atividade administrativa, entre outros.

Esse processo “*facilitador*” fracionado resulta em certificações obtidas pela comprovação da qualidade de apenas partes prévias e meticulosamente selecionadas do conjunto de procedimentos para apenas alguns setores do próprio ente público, que leva o cidadão à falsa ideia de que o próprio produto ou o serviço prestado está na sua totalidade credenciado ou, pior, à certeza de que outros produtos ou serviços não operam na devida “*qualidade*”.

O resultado num primeiro plano é a enorme contribuição para o descrédito das instituições públicas, seguido do desperdício de dinheiro público, uso indevido de pessoal e material públicos e várias situações envolvendo abusos e ofensas aos mandamentos legais, sem falar na parcialidade das auditorias.

Mas, tudo isso somente pode ser compreendido quando conhecido o processo, a

finalidade e qual o resultado que deveria produzir a Certificação de Qualidade.

Eis o objetivo deste artigo.

## DESENVOLVIMENTO

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37 estabeleceu que a Administração Pública, de quaisquer dos Poderes e em todos os níveis de governo, deve atender, além de outros mandamentos legais, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, a partir de 1998, introduziu de forma explícita o princípio da “eficiência” (EC nº 19/98).

Nesse particular, feliz a judiciosa manifestação do Ministro EROS ROBERTO GRAU<sup>2</sup>, ao observar que a análise da eficiência da Administração Pública adquiriu grande valoração por parte da sociedade estando atualmente cristalizado enquanto valor, pois num processo crescente de globalização não seria interessante à sociedade a manutenção de uma estrutura estatal ineficiente.

O legislador constituinte buscou evidenciar a necessidade de uma postura do ente público divorciada de conotações ideológicas em relação ao princípio da eficiência, devendo ressaltar seu conteúdo jurídico enquanto empenho de todo esforço da administração pública para realizar de forma concreta e efetiva os objetivos que dispuser a lei.

No entanto, operam alguns dirigentes públicos interpretando segundo seus interesses pessoais o vocábulo “eficiência” como instrumento restritivo voltado ao social de forma a desprezar a necessidade de incluir ou ampliar seu espectro com os meios e os insumos necessários para atingir os objetivos, que deveriam ser unicamente os legais.

Não acreditamos ser esta possibilidade de interpretação que buscou o legislador da EC nº 19, mas afirmar que à Administração Pública cabe o poder-dever de agir com eficácia, principalmente combinando o princípio da eficiência com o disposto no artigo 70 da Lei Maior, que determina ser atribuição do Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

Fiscalização esta que não se restringe à legalidade, mas ainda à legitimidade e economicidade de modo a atingir o núcleo legal dos atos praticados pela Administração Pública, verificando se foram suficientemente úteis em relação à finalidade que se preordenavam, em outras palavras: se foram eficientes.

---

2 GRAU, Roberto. “A ordem econômica na constituição de 1988”. São Paulo: Malheiros. 2ª Ed.: 1991. Pág. 194/196.

O vocábulo “*eficiência*” se divorciado dos demais pressupostos constitucionais jamais poderia ser alçado a princípio, logo, não existe para a administração pública margem que autorize fracionar seu conteúdo, por meio de interpretação restritiva, de modo a atender interesses diversos do bem comum a que se destina o ato praticado pelo administrador, devendo cumprir o trinômio: prestabilidade (ser útil ao cidadão), presteza (ser rápido e eficiente) e economicidade (não onerar o erário). Mas de todos esses elementos apontados, não podemos abandonar ou mesmo dispor como fator secundário do elemento que torna realidade esses objetivos e necessidades do cidadão: o servidor público.

É justamente ao servidor, elemento materializador e em determinado momento destinatário da atividade pública, que o processo da *qualidade* atinge de modo imediato, pois a *gestão de pessoal* será aplicada em face da estrutura hierárquica existente, traçando metas e prospectando resultados, desenvolvendo critérios objetivos que possibilitem exigir do servidor a eficiência no desenvolver de suas atividades funcionais para realização dos objetivos desejados.

Esse é um dos problemas do qual falamos na introdução, traduzido na “*gestão*” dos meios para buscar a “*qualidade*”, quando desacompanhada de políticas reais ou legítimas voltadas a prestigiar o conhecimento, habilidades e atitudes como forma de motivar e comprometer o servidor com a execução da estratégia.

Nessa cadeia estrutural e hierárquica, inconcebível que entidades privadas sejam habilitadas a certificar o ente público principalmente por sua estreita relação de subordinação fiscal, financeira, contábil, jurídica, etc.

Para o desempenho dessa atividade o ente público deveria se valer de sua própria estrutura, sujeitando-se à fiscalização por autarquia federal especificamente criada para este fim, já que aceitou submeter-se a *controle de qualidade*.

A ABNT<sup>3</sup> (*Associação Brasileira de Normas Técnicas*), fundada em 1940, é o órgão responsável pela normalização técnica no país, fornecendo a base necessária ao desenvolvimento tecnológico brasileiro. É uma entidade privada, sem fins lucrativos, reconhecida como único Foro Nacional de Normalização através da Resolução n.º 07 do CONMETRO, de 24.08.1992. É membro fundador da ISO (*International Organization for Standardization*), da COPANT (*Comissão Panamericana de Normas Técnicas*) e da AMN (*Associação Mercosul de Normalização*). A ABNT é a única e exclusiva representante no Brasil das seguintes entidades internacionais: ISO (*International Organization for Standardization*), IEC (*International Electrotechnical Commission*); e das entidades de normalização regional COPANT (*Comissão Panamericana de Normas Técnicas*) e a AMN

---

3 In: <http://www.abnt.org.br>

(Associação Mercosul de Normalização).

Por sua vez, o Brasil, por intermédio do INMETRO, autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, criado pela Lei nº 5.966, de 11/12/1973, com competência estabelecida pela Lei 9.933, de 20/12/1999, está acreditado junto ao *BUREAU VERITAS CERTIFICATION*<sup>4</sup>, fundado na Antuérpia, Bélgica, em 1828.

Dentro dessa complexa rede, para promover os processos de certificação, os organismos certificadores credenciam entidades, as chamadas OCCs (Organismos de Certificação Credenciados), as quais, preenchendo certos requisitos legais e técnicos ficam autorizadas a desenvolver os processos internos que visem permitir que determinado produto ou serviço possa ser certificado como resultado de um processo de qualidade.

Para que determinada entidade, pública ou privada, receba uma certificação não é o produto ou serviço o principal responsável por expressar a *qualidade*, mas o *processo* pelo qual os mesmos são produzidos.

Em outras palavras, um ente público ou privado pode não produzir um produto ou serviço de qualidade e ainda assim ser validamente certificado, pois todo seu *processo* atendeu aos requisitos exigidos para a certificação.

E mais, o processo de certificação foi criado com intuito comercial, pois o mercado, principalmente o internacional, exige que produtos e serviços disponibilizados atendam critérios de qualidades de forma a garantir e valorizar o produto final.

Como não poderia ser diferente, nem todos os participantes da cadeia produtiva ou de prestação de serviços reuniam os requisitos necessários para receberem certificações. A saída comercial foi certificar partes desse processo de forma que mais interessados pudessem participar do cenário comercial ostentando uma Certificação de Qualidade.

No setor público o resultado não foi diferente em relação ao processo, mas com certeza comprometeu o resultado, pois o agente certificador, embora possa não certificar toda atividade estatal, ao certificar parte dessa atividade faz o cidadão presumir que todo o ente público ostenta essa desejável situação.

O comprometimento do resultado é observado melhor justamente no raciocínio contrário. Se o ente público possui apenas determinado setor ou somente parte de seu processo laboral certificado com o “*selo da qualidade*”, isso implica que os demais setores ou processos são prestados sem essa característica, fato prejudicial à imagem da administração pública. Lógica que alcança comparativos em esferas diversas.

Inúmeras são as falhas desse processo no campo da administração pública, a começar

---

4 In: <http://www.bureauveritascertification.com.br>

pelo modelo utilizado para seleção de pessoal envolvida na cadeia de realização do serviço prestado.

O “*comprometimento*”, termo muito utilizado para conscientização dos servidores envolvidos no processo da Certificação de Qualidade, ocorre apenas em sua mínima potencialidade, limitado em sua maioria por critérios subjetivos que independem da capacidade técnica ou intelectual do servidor.

Por certo que pessoas conscientes de que são utilizadas como meros instrumentos para realização da vontade de outrem, sem o correspondente reconhecimento, jamais atingirão o necessário comprometimento esperado.

E o que dizer do prestador particular do serviço que desenvolve suas atividades sem autonomia real, pois não tem o poder de determinar mudanças ou mesmo exigir o cumprimento de comportamentos por parte do ente público ou seus dirigentes.

Como particular, está preso a situações de ordem legal da qual o relacionamento político com autoridades públicas podem ser justificativa suficiente para entregar Certificações de Qualidades sem que isso represente sequer uma meta, quanto mais a realização de um objetivo estratégico.

## **CONCLUSÃO**

O processo de Certificação de Qualidade surgiu como uma exigência mundial dos setores comercial e empresarial e não como uma necessidade intrínseca do princípio da eficiência do serviço público.

No setor privado, com certeza, a Certificação de Qualidade atende exigências das relações comerciais para produção de bens e serviços e encontra-se legalmente estruturada, mantendo inclusive os níveis de controle e hierarquia compatíveis com o ordenamento jurídico.

O Certificado de Qualidade não implica que o produto ou serviço seja de qualidade, mas apenas que o *processo* utilizado na produção de bens ou realização de serviços encontra-se adequado e logicamente estruturado, fato que pode levar o cidadão a erro de interpretação, preterindo produto ou serviço de qualidade por outro inferior, apenas por rotular seu desenvolvimento por um processo de qualidade certificado comercialmente.

Para que essa situação não desvirtue a finalidade constitucional, o processo de certificação jamais poderia ser fracionado dentro de um mesmo órgão ou entre este e os demais. A certificação deveria ser do serviço público e não deste ou daquele ente ou setor público fracionadamente selecionado.

Também não poderia uma entidade privada, remunerada pelo erário, ser alçada a ente legalmente credenciado a afirmar que determinado serviço ou setor público ostenta características no processo produtivo ou de serviço que o credencia à Certificação da Qualidade, pois a inversão de valores é gritante. Não é o Estado que é eficiente, mas apenas determinados órgãos que o agente certificador particular, em sua atividade comercial, subordinada ao estado em seus ramos ou setores, certificar.

O quê pensar daqueles órgãos ou departamentos públicos que não ostentem a Certificação de Qualidade? Estará o Estado sendo omissos e desatendendo aos dispositivos constitucionais? O ente público certificado fica dispensado ou obrigado a ser eficiente? Estaria a certificação de qualidade desatrelada do princípio da eficiência? Poderia o ente público ser eficiente sem ter qualidade ou vice-versa? A qualidade e eficiência independem de funcionários motivados e reconhecidos profissionalmente por suas formações? Os custos de renovação da certificação justificam-se diante do serviço final prestado pelo ente público? No caso de não renovação da certificação implicaria dizer que o ente público passou a prestar um serviço ou fornecer produto sem qualidade? Por que o poder público não se utiliza ou aparelha sua própria estrutura para execução do processo para qualidade? Como pode uma empresa privada, que depende do poder público para autorizar seu funcionamento e que se subordina à sua fiscalização, ser responsável por Certificar a Qualidade do ente público e ainda manter a imparcialidade?

Não estamos pregando que o Estado não deva ser submetido a critérios que reforcem ou mesmo obriguem sua constante eficiência. Apenas buscamos que esse processo encontre eco num sistema legal insuspeito.

Estas e tantas outras questões ainda precisam de respostas. Afinal, se o serviço público deve ser prestado em sua integralidade com eficiência e esta pressupõe ou encampa a qualidade, por que mais e mais entes públicos buscam esse rótulo privado para ostentarem de forma fracionada em seus gabinetes, secretarias, repartições, instituições, etc., uma falsa ideia de Qualidade?

Quem sabe a vaidade responda!