

---

# O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

## Um enfoque doutrinário multidisciplinar<sup>1</sup>

---

Paulo Soares Bugarin<sup>2</sup>

1. Apresentação 2. Aspectos Econômicos e de Gestão 3. O modelo político-ideológico anglo-saxão *The New Public Management* 4. Aspectos Jurídico-Constitucionais 5. Considerações finais.

### I. APRESENTAÇÃO

Visa o presente ensaio a apresentar alguns dos pontos doutrinários básicos concernentes à dimensão conceitual do vocábulo *eficiência*, na sua configuração multidisciplinar: aspectos econômicos e de gestão, o modelo político-ideológico anglo-saxão conhecido como *the new public management* (“a nova administração pública”) e aspectos jurídico-constitucionais.

Pretende-se, não obstante o acima exposto, oferecer, em especial, uma singela contribuição para a importante reflexão acerca das recentes e relevantes indagações doutrinárias presentes no **discurso normativo**, em função da inserção da eficiência como um dos *princípios* constitucionais explícitos da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*).

Penso que se pode, assim, desde logo, assumir a posição de que tal disposição constitucional implica, necessariamente, no plano da relação administração/administrado, em um importante *reforço* no reconhecimento de uma imperativa *relação institucional* de natureza *obrigacional* qualificada, de um lado, por um *dever* de agir de modo competente, honesto, racionalmente fundamentado, transparente e participativo, em síntese, um *dever de um agir democrático*, ao qual corresponde, de outro lado, um *direito fundamental* de cidadania consistente na *exigência de um agir* voltado para o atendimento das necessidades mais prementes da sociedade.

Neste amplo e complexo cenário, serão, também, abordadas algumas das importantes implicações do princípio constitucional em análise no relevante papel de controle externo da Administração Pública exercido pelos Tribunais de Contas.

---

<sup>1</sup> Ensaio publicado, originalmente, na revista *FORUM ADMINISTRATIVO*, Belo Horizonte, Editora Fórum, ano1, vol.3, maio/2001.

<sup>2</sup> *Diplômé d'Etudes Approfondies* d'Analyse Industrielle (**DEA** - Ciclo Doutoral em *Sciences de Gestion* - Univ. Paris I / Sorbonne) e Mestrando em Direito Público (UnB). Membro do Núcleo de Estudos de Direito Econômico (*Nede* - Fac. de Direito – UnB). Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

## 2. ASPECTOS ECONÔMICOS E DE GESTÃO

No plano das *ciências econômicas*, em especial no contexto da teoria *dominante*, **Amartya Sen**, prêmio Nobel (1998), explica que são duas as principais definições de eficiência, respectivamente: “(1) “eficiência técnica”, segundo a qual não é possível gerar mais de um determinado produto sem produzir menos de algum outro (considerando os insumos como produtos negativos); (2) “eficiência econômica”, identificada com a “otimalidade de Pareto” [Pareto optimality], condição na qual ninguém pode melhorar seu estado sem piorar o de alguma outra pessoa”. Quanto à segunda definição, ensina que se considera que “um determinado estado social atingiu um ótimo de Pareto se e somente se for impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a utilidade de outra pessoa. Esse é um tipo muito limitado de êxito e, em si mesmo, pode não garantir grande coisa”, já que “um estado pode estar no ótimo de Pareto havendo algumas pessoas na miséria extrema e outras nadando em luxo, desde que os miseráveis não possam melhorar suas condições sem reduzir o luxo dos ricos”<sup>3</sup>. (1999 : 37 e 47-8)

Ainda no enfoque econômico, outra tradicional qualificação de eficiência se substancia na dicotomia entre eficiência *técnica* e eficiência *alocativa*. Eficiência *técnica* implica na obtenção da maior produção possível dado um determinado nível de insumos *básicos* disponíveis – máquinas e mão-de-obra, em síntese. Tal enfoque impõe para sua caracterização efetiva uma necessária análise comparativa entre distintas *funções de produção*/firmas industriais. Assim, p. ex.: um fabricante de pneus que, com 5 operários e 1 máquina, produz a mesma quantidade final que um concorrente com 10 operários e 2 máquinas, é *tecnicamente* mais eficiente.

---

<sup>3</sup> Não se insere dentre os objetivos deste ensaio expor, com profundidade, a complexa discussão existente no discurso econômico quanto à importância do “ótimo” de Pareto para a moderna teoria da economia do bem-estar social. Não obstante, penso ser relevante trazer algumas considerações do Professor **Sen** sobre o tema. Neste contexto, ele destaca, criticamente, que a “posição da economia do bem-estar na teoria econômica moderna tem sido muito precária”. Tal constatação se fundamenta no caráter *unilateral* da relação entre economia *preditiva* e economia *normativa*, o qual se manifesta na forma de um relacionamento “de mão única”, no qual “se permite que as conclusões da economia preditiva influenciem a análise da economia do bem-estar, mas não se permite que as idéias da economia do bem-estar influenciem a economia preditiva, pois se considera que a ação humana real tem por base unicamente o auto-interesse, sem impacto algum de considerações éticas ou de juízos provenientes da economia do bem-estar” (1999 : 45). Em síntese, pode-se afirmar, então, que este “formato unilateral” só é “inteiramente sustentável contanto que a economia do bem-estar fique confinada ao reduzido compartimento que proclama a adequação da otimalidade de Pareto. Quando esse reduzido compartimento for explodido ao se trazer para ele considerações éticas mais abrangentes, a sustentabilidade da relação unilateral também deve desaparecer”. (1999 : 69)

Já a eficiência *alocativa* vincula-se à idéia de obtenção da *produção do melhor conjunto de bens, empregando o melhor conjunto de elementos de produção*. Assim, a eficiência *alocativa* *significa a escolha do conjunto certo de produtos*, alcançando-se, também, o uso do *conjunto certo de bens e serviços produtivos, como mão-de-obra e máquinas*. Do exposto, infere-se que a eficiência *alocativa* alcança tanto a questão de como distribuir os recursos produtivos (p. ex.: máquinas x mão-de-obra) na fabricação de um determinado bem, como, também, como distribuir a própria produção entre diversos bens, em especial, aqueles com demanda “complementar” (p.ex. : pão x manteiga). (Wonnacott/Wonnacott ,1985 : 15/6)

||

Uma outra abordagem doutrinária, ora no plano tradicional da *teoria de gestão*, consagra uma tríplice e sutil repartição conceitual concernente aos resultados obtidos por uma dada organização: *efetividade, eficácia e eficiência*. (Sandroni, 1996: 149)

*Efetividade* é vista como a expressão do desempenho de uma empresa (organização) em função da relação entre os resultados alcançados e os objetivos propostos *ao longo do tempo*.

*Eficácia*, por sua vez, significa fazer o que é preciso fazer para alcançar determinado objetivo. Não se confunde com a *eficiência*, uma vez que se refere especificamente ao resultado do trabalho realizado, ou seja, se este é adequado a um fim proposto. Pode, todavia, ocorrer que o produto em si seja considerado adequado, no entanto, o seu processo se dê sem eficiência, levando a um resultado final não apropriado.

Assim, no âmbito estatal, pode-se afirmar que a *eficácia* “diz respeito ao alcance da meta desejada”, sendo que este termo “expressa o grau com que um programa governamental, por exemplo, é capaz de produzir os resultados previamente definidos, através de seus objetivos de performance, dentro dos prazos estabelecidos”. Importa destacar, nesse contexto, que pode ocorrer que uma dada organização pública “seja altamente eficaz e ao mesmo tempo bastante ineficiente. Isso ocorre quando ela gera os seus resultados a custos exorbitantes. Daí a necessidade de se operar a custos mínimos, de forma econômica”. (Bugarin, 1995 : 17)

*Eficiência*, numa visão tradicional, se vincula à forma (processo) de realizar determinada tarefa/atividade. Assim, considera-se que se determinada tarefa é desenvolvida de acordo com as normas e padrões estabelecidos, ela estará se realizando de forma eficiente. Ademais, no âmbito deste conceito não caberia examinar se aquilo que foi produzido com eficiência é eficaz, isto é, se o produto ou resultado do produto do trabalho eficiente está adequado à finalidade proposta. Como exemplo, a doutrina organizacional apresenta a hipótese de um cirurgião que adota todos os procedimentos adequados durante uma cirurgia, no entanto, opera órgão diverso do necessitado. Assim, a sua ação (escabrosa!), apesar de *tecnicamente* eficiente, não terá a mínima eficácia para o paciente.

Em síntese, pode-se inferir, com base na tríplice repartição conceitual acima exposta, que a *efetividade*, ao referir-se ao resultado global (“ao longo do tempo”), atingido por determinada organização (de fins lucrativos ou não), implica a busca e realização, ao mesmo tempo, dos imperativos de *eficácia e eficiência*.

### 3. THE NEW PUBLIC MANAGEMENT - NPM

Tratando, especificamente, do contexto das organizações públicas, revela-se de suma importância o recente processo de tentativa de mudança estrutural e cultural havido nos anos 80, em especial no Reino Unido, sob a ideologia liberal “thatcheriana”, o qual ficou conhecido como “a nova administração pública” (*the new public management - NPM*).

Durante todo o período de inovações tentadas ou implementadas, uma série de estudos teóricos e aplicados foram produzidos. Considerado o ápice desse conjunto de pesquisas, foi publicado, em 1996, a obra coletiva *the new public management in action*<sup>4</sup>.

A referida obra contempla inúmeros aspectos de interesse para a relevante e atual questão relativa à reforma administrativa brasileira, nos três níveis da nossa federação. Obviamente, não se enquadra nos estritos limites deste ensaio uma aprofundada análise do amplo, complexo e polêmico conjunto de medidas adotadas ou propostas no contexto do Reino Unido, e, em uma menor medida, em outros importantes países do chamado mundo anglo-saxão: EUA, Austrália e Nova Zelândia.

De todo modo, a obra em tela contempla algumas constatações de ordem doutrinária, tanto no âmbito econômico quanto no gerencial, que se fazem merecedoras de ser, ainda que superficialmente, abordadas.

Quanto à visão econômica tradicional de *eficiência*, fundamental no ideário **NPM**, cabe destacar o seu enfoque estritamente de ordem produtiva, centrando a sua análise nos aspectos de ordem tecnológica. Assim, consideram-se “inexplorados” os aspectos reais de ordem *estratégica* presentes no dia-a-dia do comportamento da organização<sup>5</sup>.

Explica-se tal viés tendo em vista que “a hipótese neoclássica de hiper-racionalidade<sup>6</sup> vê a organização como fazendo escolhas lógicas a partir de um conjunto

<sup>4</sup> Obra disponível em português: FERLIE, Ewan *et al.* *A Nova Administração Pública em Ação*, Brasília, Editora UnB e ENAP, 1999.

<sup>5</sup> Sobre esse aspecto, é extremamente esclarecedor o seguinte comentário: “a Economia preocupa-se principalmente com o desempenho de mercados na alocação e coordenação de recursos. O Gerenciamento Estratégico, ao contrário, refere-se à coordenação e à alocação de recursos *dentro da empresa*. Essa distinção é crucial e explica prontamente por que grande parte de Economia não é prontamente aplicável ao estudo do Gerenciamento Estratégico e por que este pode estimular a Economia tanto quanto a Economia pode fazê-lo com relação ao Gerenciamento Estratégico”. (Rumelt *et al* *apud* Ferlie *et al*, 1999 : 118/9)

<sup>6</sup> Pressuposto fundamental da teoria microeconômica “ortodoxa” ou “neoclássica”, fundado na tese de que o indivíduo “racional” centra suas decisões, essencialmente, na *maximização do seu auto-interesse* ou na *consistência interna de suas escolhas* (Sen , 1999 : 26/37). Ferlie *et al* destacam, ademais, que a referida teoria “fundamentalmente dirige nossa atenção para questões de eficiência, incentivos e de estrutura de mercado, em vez de organização interna da unidade de produção ou a questões de como os mercados evoluem no tempo. Seu foco estático portanto não lida com a questão de processo de mercado”. (1999 : 119).

bem definido de possibilidades. Essa abordagem esquemática dificilmente se torna proveitosa em qualquer análise de como os paramercados [ou os mercados, em geral]<sup>7</sup> realmente funcionam”. (Ferlie *et al*, 1999 : 119)

Como reação recente (últimos vinte ou trinta anos) à visão tradicional supra-exposta, foi desenvolvido um novo arcabouço teórico chamado de *nova economia institucional* ou *teoria dos custos de transação*. Essa teoria, destacam **Ferlie et al**, por sua vez, tem o seu principal foco sobre as propriedades de eficiência derivadas de “uma série de maneiras diferentes de se organizar as transações”. Neste cenário, a transação é vista como “o elemento básico da análise econômica, em vez, digamos, do tradicional foco no desenvolvimento da tecnologia” e se configura como uma “tentativa rica, sofisticada e poderosa de associar formas imaginativas de análise econômica com outras disciplinas tais como a lei de contratos e a teoria das organizações”. (1999 : 119)

É importante ressaltar que esse contexto doutrinário, ao enfatizar *excessivamente* o papel da eficiência *econômica*, “em detrimento de qualquer consideração do poder organizacional e social, sem mencionar a questão das formas de cultura ideológicas ou hegemônicas”, recebeu fortes críticas dos sociólogos organizacionais que enfatizam o seu fundamento em uma “concepção subsocializada da ação humana”<sup>8</sup>. (Ferlie *et al*, 1999 : 120)

Tal visão crítica comporta uma qualificada importância doutrinária, uma vez que os “conceitos essencialmente sociológicos das relações sociais, da confiança, da reputação e da obrigação são vistos como centrais para a compreensão de como os mercados realmente funcionam”. (Idem, id. : 121)

Nesse plano teórico, três enfoques conceituais complementares podem oferecer instrumentos úteis para o entendimento do funcionamento dos [para]mercados: a) os “mercados relacionais”; b) o “imbricamento social”; e c) o “imbricamento institucional”.

A idéia de mercados relacionais tem por fundamento a crença de que as “decisões de compra seriam feitas com base em dados intangíveis (confiança, por exemplo) como também em informações tangíveis, sendo que a reputação é um bem intangível essencial com base no qual os fornecedores negociam”. (Id., id. : 122)

<sup>7</sup> O conceito de *paramercado*, ínsito ao contexto teórico **NPM**, exprime a tentativa de se criar, no âmbito da prestação de serviços públicos, mecanismos semelhante aos de livre-mercado. No entanto, os serviços, em geral, continuam a ser gratuitos. Assim, em princípio, parece estarmos diante da proposta de um novo *paradigma* para o setor público – tanto no plano organizacional, quanto no institucional -, uma vez que tal iniciativa se baseou na idéia de que “os serviços públicos tinham de ser mais empresariais, mas não uma empresa”. (Ferlie *et al*, 1999 : 98)

<sup>8</sup> Conforme tais críticas, “é a existência das relações sociais, mais do que a das estruturas de governabilidade ou formas de contratação, que garante a confiança interpessoal necessária à vida econômica. A abordagem dos custos de transação supõe que o estado natural do homem é o oportunismo e não a confiança e tem dificuldade para modelar o comportamento com base na confiabilidade das instituições, como também para, diferentemente da economia schumpeteriana, oferecer um relato convincente de como os mercados evoluem e operam”. (Ferlie *et al*, 1999 : 120/1)

A idéia de imbricamento social, ínsita à de mercados relacionais, pressupõe que “mesmo em mercados modernos os padrões de relações sociais ainda moldam os negócios. Nos serviços profissionais (por exemplo, médicos), as informações acerca da reputação transmitida por meio de redes organizacionais e ocupacionais são críticas para o estabelecimento da posição de mercado”. (Ferlie *et al*, 1999 : 123)

Por fim, o conceito de imbricamento institucional explica que as “organizações são levadas a incorporar as práticas e os procedimentos definidos pelos conceitos racionalizados dominantes de trabalho legítimo (por exemplo, “os serviços públicos devem ser parecidos com um empreendimento privado”). Entende-se que, desse modo, as organizações públicas “aumentam sua legitimidade, fluxos de recursos e portanto suas perspectivas de sobrevivência, independentemente da eficácia das práticas e procedimentos adquiridos”. (Id., id. : 125/6)

A amplitude e a profundidade do debate ocorrido no âmbito do Reino Unido, ora sucintamente apresentado, bem denota a enorme dificuldade em se construir, seja no plano teórico, seja no operacional, um novo modelo *paradigmático* para a administração pública.

A busca, no plano da macro-gestão pública, de *eficiência*, qualificada, singelamente, como o pleno atingimento das metas definidas para a realização de sua missão social, ao menor custo possível, insere-se dentro de qualquer discurso “oficial”, independentemente da ideologia (ou ideologias) dominante(s).

O aspecto *fundacional*, no plano ideológico **NPM**, de que a prestação de serviços públicos deve se submeter, no limite máximo possível, à lógica de mercado, ou seja, da livre-iniciativa, encerra e consagra, dogmaticamente, a tese de que o mercado é o local *ótimo* [maximizador de resultados] para a alocação do conjunto de recursos públicos, ou seja, é o meio mais eficiente para se atingir os fins públicos desejados.

Como se viu, tal posição, excessivamente fundada nos aspectos centrais da *racionalidade* econômica, do ponto de vista da teoria econômica tradicional, não é consensual, mesmo no contexto do Reino Unido, não obstante os influentes e paradigmáticos anos do “reinado” liberal-ortodoxo da “Dama de ferro”.

Penso que a questão como um todo, seja no plano político, seja no plano doutrinário, ainda está longe de um “denominador comum”.

O apelo à racionalidade econômica no processo de tomada de decisão de investimentos/gastos públicos é importante e deve ser sempre estimulado, **em conjunto** com outros fundamentos, em especial, de ordem jurídico-institucional, com proeminência para o conjunto amplo de relevantes e concernentes princípios constitucionais, como se observa, bem claramente, no caso brasileiro.

Portanto, reconhecer, no amplo conjunto dos atos públicos de gestão, a importância política, estratégica e operacional da lógica econômica, não significa conferir-lhe uma espécie de *status fundacional*, como consagrado pela ideologia “thatcheriana” e seu conjunto de propostas e iniciativas qualificado como *the new public management*.

#### 4. ASPECTOS JURIDICO-CONSTITUCIONAIS

É de profunda relevância doutrinária e jurisprudencial *lato sensu*, a inclusão da eficiência entre os princípios constitucionais explícitos que devem nortear a atuação da administração pública, direta e indireta (CF, art. 37, *caput*), nos termos da E.C. nº 19, de 04.07.98 (*Reforma Administrativa Federal*)<sup>9</sup>.

No âmbito desse novo e ampliado cenário institucional, afigura-se de extrema importância a posição no sentido de que essa inovação “é uma tentativa de ajuste do texto do art. 37 com o disposto no art. 70, quando este determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta levará em conta a economicidade”. (Reis, 2000 : 5)

Nesse contexto, **Bento José Bugarin** entende que o conceito de eficiência “se faz equivalente ao de economicidade na medida em que expressa a racionalidade com que é feita a seleção e alocação dos recursos econômicos aos processos produtivos”. (1995 : 17)

É importante destacar, por outro lado, que o texto constitucional de 05.10.88 já previa expressamente a eficiência, ao lado da *eficácia*, como um dos vetores referenciais fundamentais para a atuação do sistema de *controle interno* de cada um dos três Poderes do Estado, no exercício permanente e essencial de avaliação qualitativa ou material da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (CF, art. 74, inc. II).

Assim, o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante, “tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades”, impondo-se “o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade da escolha entre os diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão”. (Reis, 2000:5)

Ademais, cabe observar que nos termos da referida E.C. nº 19/98, o compromisso com a eficiência passa a ser essencial para o servidor público, tendo em vista, em especial, as mudanças ocorridas nos critérios referentes ao estágio probatório e à estabilidade funcional (CF, arts. 41 e 247).

<sup>9</sup> Tal posição, importa esclarecer, comporta dissonância no cenário doutrinário nacional. Celso Antônio Bandeira de Mello, consagrado administrativista, ao abordar o tema, assim se manifestou: “Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto.” (*Curso de Direito Administrativo*, 11ª ed., São Paulo, Malheiros, 1999)

É relevante destacar, por outro lado, que a inserção do princípio da eficiência no ordenamento jurídico brasileiro não é exclusivamente de ordem constitucional. Com efeito, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04.04.90, no art. 123, parágrafo único, já previa que ao “usuário fica garantido serviço público compatível com sua dignidade humana, prestado com eficiência, regularidade, pontualidade, uniformidade, conforto e segurança, sem distinção de qualquer espécie”. No mesmo sentido, a Lei nº 8.987/95 – Concessão e Permissão de Serviços Públicos - no § 1º do art. 6º, define serviço adequado como aquele “que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, modicidade das tarifas”. (Grifos não são do original.)

Quanto a sua configuração político-institucional, merece integral apoio a posição no sentido de que o princípio da eficiência “determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população”. Assim, a este princípio “contrapõe-se a lentidão, o descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções”. (Medauar, 1999 : 145)

||

A inserção da eficiência entre os *vetores* fundamentais da administração pública engendra uma série de reflexões, também, no âmbito da teoria geral do direito, em especial, quanto a sua qualificação principiológica.

É notório que entre as espécies de normas jurídicas destacam-se os princípios e as regras.

As regras, ao contrário dos princípios, são circunscritas a pressupostos de fato. Já os princípios se caracterizam por alcançar e informar as mais variadas e amplas situações, tal qual ocorre com a própria eficiência, a dignidade humana, a justiça social, etc. (Niebuhr, 1999 : 952)

**Paulo Bonavides** destaca que a “constitucionalização dos princípios – axioma juspublicístico de nosso tempo – faz líquida e inquestionável a sua dimensão normativa, retirando-os da penumbra jusprivatista dos Códigos, onde na escala normativa estiveram inferiorizados durante mais de um século, como elementos supletivos e subsidiários, úteis tão-somente ao preenchimento de lacunas legais, para, a partir daí, numa revolução conceitual, os colocar no vértice da pirâmide jurídica, transformados doravante em ponto culminante da hierarquia normativa”. (1987 : 2)

Neste contexto, reconhece-se ao conjunto dos princípios plena normatividade, a qual, no plano subjetivo, acarreta direitos e impõe obrigações, além de orientar a criação e a interpretação dos demais diplomas normativos. Assim, impõe-se um exercício de harmonização entre os diversos princípios que informam o regime jurídico-constitucional administrativo, uma vez que “nenhum princípio pode ser tomado de maneira isolada e incontrastável, sendo sempre

necessário ponderá-los, tomando-os em conjunto mediante a razoabilidade”<sup>10</sup>. (Niebuhr, 1999 : 955)

**Robert Alexy**, em importante obra de referência sobre a questão hermenêutica sob análise, destaca que as colisões de princípios devem ser solucionadas de uma maneira distinta à adotada quanto às regras. Assim, quando dois princípios entram em colisão, um deles tem de ceder perante o outro, o que não significa que aquele seja declarado inválido. De fato, explica o referido autor que “(...), bajo ciertas circunstancias uno de los principios precede al otro. Bajo otras circunstancias, la cuestión de la precedencia puede ser solucionada de manera inversa. Esto es lo que se quiere decir cuando se afirma que en los casos concretos los principios tienen diferente peso y que prima el principio com mayor peso”. (1993: 89)

Esta profícua reflexão, considerando que o conflito de regras se dá na dimensão da validade e o de princípios numa dimensão mais ampla (“más allá”), a do peso, implica que tal conflito requer, para a sua solução, “una ponderación de los intereses opuestos”. Assim, este procedimento de ponderação visa a verificar qual destes interesses, “abstratamente del mismo rango, posee mayor peso en el caso concreto”. (Alexy, 1993: 90)

Vale destacar, por oportuno, que é grandemente aceita pelos doutrinadores a idéia de que não há um único modo ou método de interpretação constitucional. A Constituição deve ser interpretada com o auxílio de um conjunto de técnicas ou posições hermenêuticas, em busca de uma solução que a torne válida e eficaz, valorizando a sua **força normativa**.

Nesse sentido, os princípios constitucionais devem ser harmonizados visando à não-desestruturação do todo normativo. Ao intérprete incumbe uma “solução de equilíbrio” em contextos de aparente antinomia, presentes os aspectos fáticos e normativos do caso concreto.

### III

De volta ao princípio da *eficiência* no plano da recente “reforma administrativa federal”, exsurge que a nova configuração da Administração Pública leva-a a passar dos modelos burocráticos aos gerenciais, dos modelos voltados à eficácia para os modelos que buscam a eficiência, dos modelos enfatizadores da ética intencional

<sup>10</sup> Niebuhr sustenta, ademais, que a eficiência na dimensão administrativa implica que junto à obtenção de resultados práticos, deve a Administração tratar todas as pessoas com equidade, o que se consubstancia “na própria garantia decorrente da indisponibilidade do interesse público, o que denota variada gama de princípios, como, *verbi gratia*, a isonomia, a legalidade, a moralidade e tantos outros”. Em suma, conclui que “no altiplano da dimensão jurídica, deve a eficiência, na qualidade de princípio, ser ponderada em face de todos os seus pares, cujo conteúdo, salienta-se, expressa a equidade”. Por fim, examinando o objetivo e alcance de tal exercício de ponderação, alerta que a “verdadeira razão (princípio da razoabilidade) por meio do qual se deve pautar o agente jurídico-administrativo é aferido pela proporção (princípio da proporcionalidade) entre esses dois pólos (eficiência e equidade)”. (1999 : 957)

aos modelos enfatizadores da ética de resultados: “deve-se entender que a *realização eficiente* é, em si mesma, uma exigência ética, no conceito de ética weberiana de resultados, e a *boa administração* é, simultaneamente, um dever ético e jurídico”. (Moreira Neto, 1999: 18)

O princípio em tela, ademais, não se limita ao campo da ação administrativa, alcançando também o do orçamento, projetando-se “diretamente (...) para a temática da gestão orçamentária, que também se deixa influenciar por novas técnicas gerenciais”. Assim, revela-se importante e oportuno ressaltar, uma vez mais, a ligação entre o princípio da eficiência e o da *economicidade* (CF, art. 70, *caput*), permitindo, ambos, que se proceda à “abertura do controle orçamentário ao Judiciário e ao Tribunal de Contas”. (Torres, 2000 : 307)

No mesmo espírito, cabe afirmar que a eficiência é o dever de agir do administrador em função executiva, a que corresponde a função de controle da economicidade e da legitimidade, atribuída aos Tribunais de Contas. (Pereira Jr., 1999 : 45)

Assim, a perspectiva que se coloca de ampliação do controle sobre os atos da Administração, quanto à eficiência, objetivamente aferível, pela via da *razoabilidade*, implica que “eficiência, economicidade, legitimidade e moralidade passam a constituir um padrão de comportamento administrativo sujeito tanto ao controle interno, na linha da hierarquia que enseja a autotutela (STF, Súmula 473), quanto externo, pelos Cidadãos (ação popular constitucional), pelos Tribunais de Contas e pelo Judiciário”. (Pereira Jr., idem)

Por fim, cabe o alerta de que o princípio da eficiência “se coloca em permanente tensão e busca se equilibrar com os princípios da equidade na distribuição de bens e da solidariedade”. (Torres, 2000 : 307)

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse momento embrionário desta reflexão sobre o princípio da *eficiência*, com as cautelas devidas quanto ao longo e desafiador caminho a percorrer, penso que algumas constatações podem já ser enunciadas:

1. No plano da teoria econômica e de gestão, a busca de eficiência – e num plano mais amplo, de *efetividade* - pelas organizações públicas se consubstancia, em última instância, num imperativo de ordem *estratégica*, ou seja, num determinante de sua *legitimidade social*. Assim, no necessário plano *normativo* (ético) da *economia política do bem-estar*<sup>11</sup>, pode-se vincular a idéia de eficiência, em íntima correlação material com a de economicidade, à obtenção do melhor resultado socioeconômico possível da *alocação* do conjunto escasso de recursos transferidos da sociedade para os entes estatais responsáveis pelo atendimento das múltiplas e urgentes necessidades de ordem pública ou geral. Tal posição, portanto, reconhece a importância da *racionalidade econômica* no complexo processo de tomada de decisão de investimentos/gastos públicos, no entanto, não lhe confere o *status fundacional*

<sup>11</sup> Destaco o aspecto “político” da economia do bem estar de índole “normativa” (*ética*), para caracterizar o distanciamento proposto em relação à tradicional e dominante visão exclusivamente, ou majoritariamente, “preditiva”, de índole essencialmente racionalista/utilitarista.

consagrado no conjunto de idéias e iniciativas político-administrativas conhecido, no mundo anglo-saxão, como *the new public management*.

2. A eficiência, erigida em princípio jurídico-constitucional, desvela o anseio social que fundamenta a exigência de um agir administrativo consentâneo com o enorme conjunto de legítimas, profundas e estruturais demandas coletivas e/ou difusas presentes em nossa perversa realidade socioeconômica, impondo-se, como direito subjetivo público fundamental, a existência de uma gestão pública competente, honesta, racionalmente fundamentada, transparente e participativa, propiciando-se, enfim, a concretização de uma Pública Administração efetivamente democrática.

3. O princípio constitucional da eficiência não pode, é fundamental que isso fique bem claro, suscitar entendimento errôneo no sentido de que, em seu nome, a legalidade seja, *pura e simplesmente*, sacrificada ou relegada a um plano inferior. Com efeito, estes dois princípios constitucionais da Administração devem *harmonizar-se, entre si e com os demais princípios correlatos*, permitindo ao gestor público atuar com eficiência, dentro da legalidade<sup>12</sup>.

4. O enfoque material de ordem estritamente gerencial-econômica, neste cenário, não pode ser um valor absoluto, em função da necessária ponderação de valores imposta pelo Texto Constitucional, a fim de tornar efetiva a sua força normativa, e propiciar, assim, a necessária harmonização das Ordens econômica, financeira, tributária/orçamentária e social.

5. É fundamental, por fim, afirmar-se que, no duplo e complementar exame da *eficiência* e da *economicidade*<sup>13</sup> dos atos públicos de gestão, não se admite mais considerar o *mérito* do ato administrativo como empecilho à atuação do Controle Externo, em especial, nas situações em que se possa, diante do universo fático, determinar, racional e fundamentadamente, qual a alternativa que melhor atende o interesse público. Tal constatação, destaque-se, *reforça* a tese de que a Constituição Federal autoriza e impõe a avaliação pelos Tribunais de Contas do conjunto amplo de questões que se referem ao chamado *mérito administrativo*.

<sup>12</sup> Cabe destacar que a moderna doutrina administrativista tem incorporado novas acepções ao conceito de legalidade, o que, **sem descaracterizá-lo**, permite uma interpretação mais consentânea com a complexa realidade decisional e operacional dos atos administrativos de gestão. Neste novo cenário, um conjunto de elementos principiológicos, todos com inegável densidade normativa, passam a exercer um papel de maior relevância, tanto na doutrina quanto na jurisprudência *lato sensu*, com destaque para a boa-fé, a segurança jurídica, a proporcionalidade e a razoabilidade. Tal aspecto se manifesta, também e notadamente, no universo da tríplice dimensão do conceito de regularidade para os fins da atuação do controle externo, a qual enseja um exame profundo e integrado de três *vetores* normativos interdependentes e complementares: **legalidade, legitimidade e economicidade** (CF, art. 70, *caput*).

<sup>13</sup> Para uma visão mais aprofundada do *princípio da economicidade*, indica-se, entre outros, dois artigos doutrinários: TORRES, Ricardo Lobo. “O Tribunal de Contas e o Controle da Legalidade, Economicidade e Legitimidade”, Rio de Janeiro, *Revista do TCE/RJ*, nº 22, jul/1991, pp. 37/44, e BUGARIN, Paulo Soares. “Reflexões sobre o Princípio Constitucional da *Economicidade* e o Papel do TCU”, Brasília, *Revista do TCU*, nº 78, out./dez. 1998, pp. 41/5.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALEXY, Robert. *Teoria de los Derechos Fundamentales*, Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
2. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 7ª ed., São Paulo, Malheiros, 1999.
3. BUGARIN, Bento José. O Sistema de Fiscalização dos Recursos Públicos Federais adotado no Brasil (Palestra proferida no “Segundo Congresso Internacional de Auditoria Integrada”, Buenos Aires, junho de 95), Brasília, *Revista do TCU*, nº 64, 1995.
4. FERLIE, Ewan, ASBURNER, Lynn, FITZGERALD, Louise, e PETTIGREW, Andrew. *A Nova Administração Pública em Ação*, Brasília, EdUnB e ENAP, 1999.
5. HARGER, Marcelo. “Reflexões Iniciais sobre o Princípio da Eficiência”, São Paulo, *Boletim de Direito Administrativo*, nº 802, dez/1999, pp. 802/9.
6. PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Da Reforma Administrativa Constitucional*. Rio de Janeiro, Renovar, 1999.
7. MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 3ª ed. ver. e atual., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999.
8. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos sobre a Reforma Administrativa*, São Paulo, Renovar, 1999.
9. NIEBUHR, Joel de Menezes. “Princípio da Eficiência: Dimensão Jurídico-Administrativa”, São Paulo, *ILC*, nº 70, dez/1999, pp. 952/7.
10. REIS, Palhares Moreira. “A eficiência na Constituição”, Brasília, *Correio Braziliense*, Suplemento Direito & Justiça, fev/2000, p. 5.
11. SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Administração e Finanças*, São Paulo, Editora Best Seller, 1996.
12. SEN, Amartya K. *Sobre Ética e Economia*, São Paulo, Cia. das Letras, 1999.
13. TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, vol. V: o Orçamento na Constituição*, 2ª ed. rev., Rio de Janeiro, Editora Renovar, 2000.
14. WONNACOTT/WONNACOTT, Paul e Ronald. *Introdução à Economia*, São Paulo, McGraw-Hill, 1985.