

REFLEXÕES SOBRE O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA *ECONOMICIDADE* E O PAPEL DO TCU

Paulo Soares Bugarin¹

APRESENTAÇÃO

É notório que a Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente o universo de competências e atribuições do Sistema Federal de Controle Externo (arts. 70 a 75).

2. Com efeito, afirma o Professor José Afonso da Silva² que *a Constituição de 1967 e suas alterações posteriores diminuíram substancialmente as prerrogativas do Tribunal, mas a Constituição de 1988 o eleva possivelmente mais além do que fora sob a égide da Constituição de 1946, especialmente porque dera ao Poder Legislativo maiores atribuições.*

3. Neste novo cenário, a atuação do Tribunal de Contas da União - TCU, como órgão de controle externo, em íntima cooperação com o Congresso Nacional, engendra uma avaliação cada vez mais **qualitativa** dos gastos públicos. A propósito, o Texto Constitucional inseriu no ordenamento jurídico parâmetro de natureza essencialmente gerencial, intrínseco à noção de eficiência, eficácia e efetividade, impondo como um dos vetores da **regular** gestão de recursos e bens públicos o respeito ao *princípio da economicidade*, ao lado do basilar princípio da legalidade e do, também recém-integrado, princípio da legitimidade (CF, art.70, *caput*).

4. Este ensaio se estrutura em três partes principais, além desta apresentação.

5. Na primeira parte, transcreve-se, por oportuno, a previsão do referido princípio no ordenamento jurídico federal.

6. Na segunda parte, contempla-se uma abordagem conceitual, de índole pluridisciplinar, sobre o sentido do termo *economicidade*.

7. Na terceira e última parte, aborda-se o cenário atual e o relevante papel institucional do Tribunal de Contas da União na *concretização* do princípio constitucional sob exame.

1. Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU

2. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 8^a ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1992, p. 636.

I A PREVISÃO DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO FEDERAL

8. Inicialmente, vale destacar o teor do art. 70, **caput**, da CF/88, **verbis**:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (Grifou-se.)

9. Adicionalmente, impõe-se trazer à baila o disposto nos artigos 1º, § 1º, e 43, II, da Lei nº 8.443, de 16/07/92 – *Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União*, **verbis**:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

§ 1º No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.

...

Art. 43. Ao proceder à fiscalização de que trata este Capítulo, o Relator ou o Tribunal:

II – se verificar a ocorrência de irregularidade quanto à legitimidade ou economicidade, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa. (Grifou-se.)

II A QUESTÃO CONCEITUAL : ASPECTO PLURIDISCIPLINAR

10. O vocábulo *economicidade* se vincula no domínio da ciência econômica e das ciências de gestão à idéia fundamental de *desempenho qualitativo*. Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico. Neste contexto, parece relevante, em um primeiro momento, uma pesquisa de índole pluridisciplinar quanto ao aspecto conceitual da questão em tela:

- a) O jurista Régis Fernandes de Oliveira³ explica que *economicidade diz respeito a se saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo, para chegar-se à despesa e se ela fez-se com modicidade, dentro da equação custo-benefício.*
- b) O economista Fernando Rezende⁴, dissertando sobre a natureza político-econômica das despesas públicas, estatui que *além da quantificação dos recursos aplicados em cada programa, subprograma ou projeto, a efetiva implantação do orçamento-programa depende, ainda, da aplicação de métodos apropriados para a identificação de custos e resultados, tendo em vista uma correta avaliação de alternativas. No caso de empreendimentos executados pelo setor privado, a escolha entre alternativas para atingimento dos objetivos do grupo é, normalmente, feita mediante comparações entre taxas de retorno estimadas para cada projeto, com a finalidade de estabelecer qual a alternativa que oferece os melhores índices de lucratividade. No caso de programas governamentais, o raciocínio é semelhante, recomendando-se, apenas, substituir a ótica privada de avaliação de custos e resultados (lucros) por uma abordagem que procure revelar os custos e benefícios sociais de cada projeto. Nesse caso, ao invés do critério de seleção referir-se à maximização de lucros, refere-se à maximização do valor da diferença entre benefícios e custos sociais.*
- c) O tributarista Ricardo L. Torres⁵, por sua vez, afirma que o *conceito de economicidade, originário da linguagem dos economistas, corresponde, no discurso jurídico, ao de **justiça**. Implica na eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação.* Por fim, conclui que *é, sobretudo, a justa adequação e equilíbrio entre as duas vertentes das finanças públicas.*
- d) O economista Paulo Sandroni⁶, ao destacar a importância da análise de custo-benefício dos investimentos públicos, ensina que, segundo esse processo, *deve-se escolher entre vários projetos (de investimento) aquele que apresente a maior diferença positiva entre os benefícios globais (econômicos e sociais) e os custos globais.* Em seguida, destaca que *as dificuldades apresentadas*

-
3. OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão; e TAMBASCO, Teresa Cristina Castrucci. Manual de Direito Financeiro, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 94.
4. REZENDE, Fernando. Finanças Públicas, São Paulo, Atlas, 1980, pp. 111/112.
5. 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.
6. SANDRONI, Paulo. Novo Dicionário de Economia, 3ª ed., São Paulo, Editora Best Seller, 1994, p. 86.

por esse processo de análise são a quantificação dos benefícios e dos custos sociais e a determinação de uma taxa de juros para os capitais empregados.

- e) A FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - SP⁷, provocada pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo, concluiu que *economicidade tem a ver com avaliação das decisões públicas, sob o prisma da análise de seus custos e benefícios para a sociedade, ou comunidade a que se refere.*

11. Verifica-se, assim, não obstante o enfoque dado, uma significativa convergência quanto ao alcance conceitual do princípio constitucional sob análise.

12. Cumpre, ora, destacar que, apesar de o princípio em tela não se encontrar formalmente entre aqueles constitucionalmente previstos para a Administração Pública Federal (art. 37, *caput*), impõe-se *materialmente* como um dos vetores essenciais da boa e regular gestão de bens e recursos públicos.

13. Ademais, é inegável que o princípio da *economicidade* se harmoniza integral e complementarmente com o recém-introduzido princípio da **eficiência** (EC nº 19/98), sendo deste, com efeito, corolário, e vice-versa.

III

O TCU E A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE

14. Preliminarmente, insta ressaltar que o caráter amplo e aberto da expressão *economicidade*, fruto de sua natureza principiológica, impõe ao intérprete um denso e criativo exercício de **concretização** do Texto Constitucional, na necessária busca de sua plena *efetividade político-social*.

15. A propósito, cabe destacar, forte nas lições do Professor Inocêncio Mártires Coelho⁸, que *a diferença específica entre Lei e Constituição residiria na peculiar estrutura normativo-material das Cartas Políticas*. Neste sentido, expõe o referido jurista, citando LARENZ, que *enquanto as leis definem, com certeza e precisão, o suposto e a disposição, os chamados elementos de previsão, as normas constitucionais não contêm uma previsão por elementos, limitando-se a enunciar princípios ou critérios gerais de valoração, que não podem exercer a função de premissa maior de um silogismo subsuntivo e, por isso, só se tornam operantes depois de densificados e concretizados pelo intérprete-aplicador*.

16. Ricardo L. Torres⁹ destaca que *o controle da economicidade, relevante no direito constitucional moderno, em que o orçamento está cada vez mais ligado ao*

7. Fundação opina sobre conceitos de economicidade e operacionalidade. Cuiabá, Revista do TCE/MT, nº 10, ago/1989, pp. 49/58.

8. COELHO, Inocêncio Mártires. Interpretação Constitucional, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, pp. 75 e 77/78.

9. Ob. cit.

programa econômico, inspira-se no princípio do custo-benefício. Em seguida, esclarece que este princípio implica na *adequação entre receita e despesa, de modo que o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter bens e serviços que estão disponíveis no mercado a menor preço.*

17. Torres ressalta, ainda, que o *princípio da economicidade carece de leitura conjunta com outras novidades introduzidas na fiscalização contábil, financeira e orçamentária, especialmente a que se refere à aplicação das subvenções e renúncia de receitas.* Outrossim, reconhece a *possibilidade de o Tribunal de Contas controlar, sob o ponto de vista da economicidade, todos os incentivos fiscais e financeiros concedidos na vertente da receita (isenções, créditos fiscais, deduções, abatimento, reduções de alíquotas, etc.) ou da despesa pública (restituições de tributos, subvenções, subsídios).*

18. O Ministro Ivan Luz¹⁰, do TCU, um dos primeiros a abordar a questão do controle da eficiência e da *economicidade* pelos Tribunais de Contas, consigna que *os resultados objetivos dos planos, projetos e programas, ..., podem ser objeto de avaliação. Esta revelará a eficiência, a produtividade dos instrumentos administrativos envolvidos, o acerto dos estudos de viabilidade econômica realizados, a economicidade como relação adequada entre os recursos envolvidos e as resultantes alcançadas; revelará, outrossim, seu bom ou mau emprego, o desperdício insensato, a levandade, a gestão temerária, a negligência ...* (Grifou-se.)

19. A administrativista Maria Sylvia Z. Di Pietro¹¹, a seu turno, consagra a tese de que o controle externo da *economicidade*, assim como da legitimidade, envolve *questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, uma adequada relação custo-benefício.*

20. Ante todo o exposto, infere-se que o princípio constitucional da *economicidade* da gestão de recursos e bens públicos autoriza o ente político-administrativo encarregado do específico e peculiar afazer hermenêutico constitucional — *in casu*, o TCU —, ao exame, *pari passu*, dos elementos de fato informadores dos diversos processos *subjetivos* de tomadas de decisão de gastos/investimentos públicos *vis-à-vis* o conjunto *objetivo* dos resultados alcançáveis, qualificando-os, efetiva ou potencialmente, como ganhos ou perdas sociais, evitando-se, deste modo, a despesa pública antieconômica e a conseqüente perpetração do, muitas vezes irremediável, prejuízo social.

21. Pode-se, assim, em síntese, afirmar que o Tribunal de Contas da União é destinatário de explícita autorização constitucional para desempenhar, de modo independente, porém harmônico, verdadeiro papel de **parceiro** da Administração Pública Federal, constituindo-se, com fulcro em competências e prerrogativas específicas, em *imprescindível colaborador*, e assumindo, em conseqüência, ativo papel institucional na condução dos destinos da sociedade brasileira.

10. LUZ, Ivan. Do controle da eficiência e economicidade pelos Tribunais de Contas. Porto Alegre, Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Vol. 2, nº 5, jun/1985, pp.77/84.

11. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 8ª ed., São Paulo, Atlas, 1997, p. 490.