

Princípio de Eficiência: parâmetro para uma nova gestão



Jerri Coelho é servidor da Presidência da República e da Controladoria-Geral da União, graduado em Engenharia pela Universidade Federal de Santa Maria/RS, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, especialista em Administração Pública pela CIPAD-FGV e especialista em Direito Civil e Processual Civil pelo IDC/RS.

1. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS, ECONÔMICOS E JURÍDICOS DA EFICIÊNCIA.

Desde que a Emenda Constitucional nº 19/1998 alçou o conceito de eficiência à condição de princípio da Administração Pública, tornou-se ainda mais necessária a reflexão acerca das práticas de gestão aplicadas às diversas áreas da atuação governamental.

Sob o ponto de vista da ciência da administração, o significado do termo eficiência já é bastante conhecido, teorizado e perseguido como atributo de gestão. Chiavenato¹, ao tratar dos conceitos de eficácia e eficiência, manifesta o seguinte:

Eficácia é uma medida do alcance de resultados, enquanto eficiência é uma medida da utilização dos recursos nesse processo.

Abordagem igualmente interessante é a que faz Vasconcelos², ao afirmar que **Eficiência Técnica** é o critério que se utiliza para escolher, entre processos possíveis de produção, aquele que permite produzir uma mesma quantidade



de produto, utilizando menor quantidade física de fatores de produção; e **Eficiência Econômica** como a qualidade que um processo possui de produzir a mesma quantidade ao menor custo.

Ainda no campo da economia, o uso eficiente dos fatores de produção recebe um tratamento interessante em uma análise conhecida pelo nome de **Lei dos Rendimentos Decrescente**³, cujo enunciado estabelece que na medida em que se aumenta o emprego de um determinado insumo, como, por exemplo, a força de trabalho, deixando os demais fixos (capital, terra e, no caso da entidade pública, sua estrutura, métodos, sistemas e estratégias de gestão), a produção adicionalmente gerada comporta-se da seguinte forma:

1. Inicialmente, expande-se a taxas crescentes;
2. a partir de determinado limite continua a expandir-se, mas a taxas decrescentes;
3. e, por fim, a produção começa a cair, ou seja, passa-se a produzir cada vez menos.

Para evitar esta situação, que pode ser considerada como um paradoxo da produtividade, é necessário que os insumos, de forma geral,

evoluam em eficiência de modo simultâneo, ou seja, que as estratégias de gestão, sistemas e outros fatores de produção acompanhem, mesmo que com intensidades diferentes, o incremento da força de trabalho, até mesmo para que o elemento humano – único fator de produção dotado de capacidade crítica – mantenha-se estimulado, confie na instituição e nela permaneça para gerar novos avanços.

As abordagens utilizadas pela administração e pela economia, embora tenham aceitação mais consolidada nos negócios privados, também podem ser – e talvez até com mais necessidade – aplicadas ao setor público, com um único e relevante diferencial que consista no fato de que, na Administração Pública, o objetivo não se resume, necessariamente, a reduzir insumos ou custos, sendo necessário alocá-los da maneira que melhor viabilize a satisfação do interesse público.

É, contudo, no campo jurídico-administrativo que a aplicação do Princípio da Eficiência é ainda bastante inexplorado. O novo princípio exige do administrador público posturas, no tratamento com a coisa pública, que não foram

suficientemente debatidas. Não refletimos de forma adequada, por exemplo, sobre as exigências práticas e consequências legais que o Princípio de Eficiência trouxe para a gestão pública.

Ao analisarmos o arcabouço legal que regula a atividade estatal – estrutura, funcionamento e limites – veremos que é possível identificar, com relativa facilidade, normas infraconstitucionais axiologicamente vinculadas aos princípios tradicionais do artigo 37 da Constituição⁴ (legalidade, impessoalidade e publicidade). Exemplos sobram: a legalidade é da própria essência da atuação estatal, prescindindo de demonstração; a impessoalidade e a publicidade revelam-se, por exemplo, na exigência de licitação nas compras públicas e de concurso público para acesso aos cargos.

Mas onde se corporifica o Princípio de Eficiência? Onde encontramos disposições capazes de concretizar esta diretriz constitucional?

O fato é que o Princípio da Eficiência tem sido utilizado, quase que unicamente, como recurso hermenêutico para a análise de situa-



ções fáticas, principalmente nos casos em que se faz necessário temperar a aplicação do Princípio da Legalidade em prol do atendimento pragmático de alguma necessidade real. Pouco se recorre ao Princípio de Eficiência com a finalidade de utilizá-lo na perspectiva de uma diretriz de atuação intrinsecamente orientada para a finalidade que seu conteúdo expressa: a ação administrativa eficiente do Estado.

Não é sem motivo que doutrinador do porte de Celso Antônio Bandeira de Melo⁵, ao referir-se ao Princípio da Eficiência, assim se pronunciou:

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 o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da boa administração.

Todavia, com a devida vênia do mestre, a eficiência, enquanto princípio ou finalidade, possui alcance bem maior, pois em sua (não) aplicação concreta reside a diferença entre, de um lado, uma ação estatal errática, confusa, perdulária e inefetiva, e, de outro, uma ação planejada, consciente, sóbria, respeitosa e focada na efetiva produção de resultados úteis à sociedade.

Se, por um lado, não há controvérsia em admitirmos que o mau uso dos recursos públicos, por quem quer que seja, pode e deve implicar a devida responsabilização, por desatendimento a princípios tais como a economicidade, legalidade e probidade, parece que ainda não conseguimos – nós, os agentes públicos – vislumbrar a mesma necessidade de enfrentar, no mínimo pela via da exigência gerencial, as práticas administrativas ineficientes que frustram os mais fundamentais objetivos estatais.

A insistência de determinados setores da Administração Pública em empreender estratégias de atuação de efetividade duvidosa ou já comprovadamente - pela lógica e pela experiência - ineficientes e ineficazes, fere as mais mezinhas noções de respeito à coisa pública, arrastando recursos, esforços e tempo em direção a um sumidouro implacável e incondizente com o esforço de financiamento que a sociedade empreende em prol do Estado.

2. A EFICIÊNCIA AFERIDA PELA PROPORCIONALIDADE.

O Princípio de Eficiência não é, ao contrário do que se diz, um conceito etéreo, de difícil aplicação, pois há parâmetros disponíveis para que façamos, no mínimo, uma análise lógica, uma checagem prática e um exame crítico dos fatos, com o fim de verificar se determinada atuação, projeto ou estratégia administrativa é ou não eficiente.

Neste mister, auxilia-nos bastante, por exemplo, a aplicação do Princípio da Proporcionalidade na análise de determinada estratégia de ação estatal, pois embora o referido princípio seja mais comumente aplicado como critério de ponderação nos conflitos entre direitos fundamentais, a lógica interna também pode ser utilizada na análise de alternativas de atuação administrativa. O professor J Juarez Freitas⁶ leciona que “o princípio da proporcio-

nalidade quer significar que o Estado não deve agir com demasia, tampouco de modo insuficiente na consecução dos seus objetivos”.

Este comedimento, prescrito pelo Princípio da Proporcionalidade e que possui estreita correlação axiológica com a diretriz da eficiência, impõe, segundo teoria constitucionalista alemã, que determinada medida ou ação estatal seja testada, basicamente, segundo dois parâmetros fundamentais, que podem ser considerados como subprincípios, quais sejam: o da **necessidade** (*Erforderlichkeit*) e o da **adequação** (*Geeignetheit*).

O subprincípio da **necessidade**, moldado à administração pública, impõe ao administrador que adote as medidas tendentes a produzir o resultado necessário por meio do uso racional dos recursos, ou seja, impondo o menor ônus possível à sociedade. No dizer da Canotilho⁸, “exigir-se-ia sempre a prova de que, para a obtenção de determinados fins, não era possível adotar outro meio menos oneroso para o cidadão”, ou para o erário, complementamos. Não está em sintonia com o critério da necessidade o administrador que, podendo alcançar um determinado resultado, lançando mão de, por exemplo, 100 unidades de insumos, resolve aplicar 1000 unidades para chegar ao mesmo objetivo.

Parece claro, portanto, que a aplicação do subprincípio da necessidade age em prol do alcance da eficiência, pois se é possível atingir determinado resultado, requerido da ação estatal por meio da alocação de recursos de forma mais racional (menos gravosa a quem paga). Assim, não há sentido em se aplicar insumos excessivos e, de modo mais oneroso, realizar o mesmo, ou, o que é pior, realizar menos. O cidadão almeja da ação estatal fundamentalmente duas coisas: o bem ou serviço adequadamente prestado, e a melhor aplicação dos meios públicos para o atingimento desse objetivo.



O doutrinador José Afonso da Silva⁹, ao tratar sobre o Princípio da Eficiência, enfatiza o valor da racionalidade administrativa, nos seguintes termos:

Numa ideia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência introduzido agora no art. 37 da Constituição pela EC-19/98, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação meios e resultados.

O segundo subprincípio a considerar é o da **adequação**, que se expressa de forma simples, completa e objetiva na seguinte assertiva de Humberto Ávila¹⁰: “o meio é adequado se promove o fim”.

Portanto, se a finalidade de ação estatal é o atingimento de um determinado objetivo posto, em regra, na lei, não pode o administrador adotar estratégia de ação inapta ao cumprimento da demanda, nem empreender experiências executórias sem as cautelas necessárias e prognóstico bastante razoável de êxito, ou seja, de atingimento do fim colimado. Exemplo de desatendimento ao critério da adequação é o caso do administrador que, por despreparo ou intenção, insiste em adotar o método X para a execução de determinada ação, quando todas as evidências estão a demonstrar que a execução pelo método Y traria um melhor resultado.

A adoção de métodos de atuação sabidamente ineficazes, de antecedentes desastrosos ou

não suficientemente seguros, contraria o Princípio da Eficiência, traz prejuízos à sociedade, à integridade das instituições e desacredita o Estado como ente capaz de responder aos desafios que lhe são próprios. Isso sem olvidar o fato de que no âmbito União Europeia, por exemplo, a noção de que o cidadão possui um direito fundamental a uma boa administração pública já é algo bem presente, com potencialidade, inclusive de gerar direito à indenização. É a responsabilidade extracontratual a que se submete o Estado quando atua de forma desproporcional e ineficiente.

Cabe, entretanto, salientar que a sobriedade e prudência requeridas do administrador público não podem eliminar o surgimento de iniciativas inovadoras. Ao contrário, a inovação deve ser estimulada e recompensada, eis que todo o processo precisa de evolução. O que deve haver, contudo, é cautela na sua implantação, principalmente por meio da adoção de ensaios controlados, com uso de insumos limitados, para, somente então, partir-se para uma aplicação generalizada.

3. A QUESTÃO DA NORMATIVIDADE.

Outra questão que merece debate é a que diz respeito à capacidade que os princípios possuem de gerar regramentos.

Ainda que a doutrina preconize uma igualdade jurídica entre os princípios constitucionais, negando escalonamento hierárquico entre eles, a situação real que encontramos é diferente, pois as condutas que ofendem a princípios como os da legalidade e impessoalidade, são mais combatidas do que as que atentam contra, por exemplo, o Princípio da Eficiência. Há, portanto, princípios mais e menos protegidos.

Tal distinção de intensidade protetiva talvez se explique, em parte, pela maior capacidade que alguns princípios possuem, de gerar regramentos infraconstitucionais determinantes de

consequências normativas diretas, muito embora a melhor doutrina já tenha pacificado a noção de que os princípios – todos eles – são, de per si, normas e, portanto, passíveis de aplicação imediata.

A lição de Norberto Bobbio¹¹ é esclarecedora neste sentido, senão vejamos:

O nome de princípios induz em engano, tanto que é velha questão entre juristas se os princípios são ou não são normas. Para mim não há dúvidas: os princípios gerais são normas como todas as demais.

Precisamos, todavia, também considerar a possibilidade de que a menor atenção dispensada à aplicação de alguns princípios (entre eles, eficiência e moralidade) derive não somente de sua maior abstratividade, mas também, em alguma medida, de aspectos culturais que tendem a tolerar, como contingência inevitável, um grau excessivo de ineficiência.

4. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA VISTO PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE.

O Princípio de Eficiência é pouco utilizado como diretriz de análise, tanto no que se refere ao controle prévio de legalidade efetuado pelas assessorias jurídicas, quanto ao controle auditorial posterior (e o almejadamente preventivo), realizado pelos órgãos de controle interno e externo.

Não é raro nos depararmos com análises dos órgãos de controle que, calcadas em interpretações exacerbadamente literais das normas, acabam por gerar paradigmas que levam exatamente ao resultado contra o qual deveriam atuar: a ineficiência.

Obviamente que há de se compreender as dificuldades, principalmente nossa, integrantes dos órgãos de controle auditorial, em utilizarmos o Princípio da Eficiência como instrumento de sopesamento entre valores e opções de

gestão. Esta dificuldade possui várias origens, que vão desde a sensação de mais segurança que a aplicação literal da regra proporciona, até a falta de arcabouço teórico específico para uma análise sistemática das normas e um exame mais profundo dos casos avaliados.

Não se trata, é bom que se diga, de propugnar pelo negligenciamento das normas objetivas como principal fonte norteadora da ação dos agentes públicos. Ao contrário disso, o que precisamos buscar é o enriquecimento da análise realizada sobre a aplicação dessas normas, orientando nossa atuação ao atingimento do valor mais destacado na Administração Pública, que é o interesse público.

Não são raros, por exemplo, os casos de contratações sabidamente ineficientes e onerosas, geradas pela aplicação descontextualizada – petrificada – das regras de licitação. Contudo, tais contratações, se analisadas pelo critério estrito do rito legal, estariam isentas de quaisquer restrições. Isso demonstra, de forma dramática, a necessidade, premente nos órgãos de controle, de se investir em um instrumental teórico de trabalho mais apropriado às demandas da sociedade, pois se repugna ao cidadão que o administrador público opte pela ineficiência

como forma de gerir, mais repugnante é quando a ineficiência nasce da atuação de quem, em nome da sociedade, deveria a ela opor-se.

4. CONCLUSÃO

De todo o exposto, concluímos que a eficiência é elemento que repercute no mundo dos fatos, que beneficia o cidadão e que é desejável tanto no setor privado quanto na gestão pública. Nesta última área, contudo, por ter adquirido *status* constitucional, na categoria de princípio, a ideia de eficiência dever-se-ia tornar mais presente, pois as consequências sociais e econômicas de seu descumprimento são bastante severas. Verificamos, contudo, que não obstante os avanços obtidos, ainda há muito o que ser feito para a incorporação da eficiência como valor da cultura administrativa estatal em nosso país.

A alteração deste estado de coisas cabe, de modo especial, aos responsáveis pela condução das mais diversas prestações estatais, principalmente no que se refere à organização dos serviços e à concepção de estratégias focadas em resultados úteis. Mas também é responsabilidade de cada agente público proceder a uma revisão na sua forma de atuação, no sentido



de produzir o melhor possível com os insumos postos à disposição. Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹² estabelece a seguinte relação entre o Princípio da Eficiência e as condutas dos agentes públicos e administradores:

O princípio da eficiência (...) pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resul-

tados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Por fim, não é demais lembrar que a ineficiência, em alguns casos, pode ser tão nefasta quanto à improbidade, pois, como assevera Posner¹³, “*en un mundo de recursos escasos, el desperdicio debe considerar-se inmoral*”.

REFERÊNCIAS

¹ CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 155.

² VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. *Economia*: micro e macro. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 119.

³ HALL, Robert E.; LIEBERMAN, Marc. *Microeconomia*: princípios e aplicações. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003. p. 191-192.

⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 nov. 2010.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 92.

⁶ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 56.

⁷ CANOTILHO, J.J. GOMES. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 617-618.

⁸ _____. *Direito constitucional e teoria da constituição*, 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 264.

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 652.

¹⁰ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 97.

¹¹ BOBBIO, Norberto. *Teoría general del derecho*. Bogotá: Editorial Temis, 1999. p. 239.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 84.

¹³ POSNER, Richard A. *El análisis económico del derecho*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1997. p.32.