

## Economicidade e eficiência: breves notas

Paulo Soares Bugarin

A integração da eficiência entre os princípios constitucionais *vetores* da Administração Pública (AP) significou uma marcante decisão político-institucional no sentido da valorização crescente dos aspectos intrinsecamente *materiais* ou *substantivos* da atuação estatal (CF, art. 37, caput, nos termos da EC nº 19/98), enfatizando a necessária e fundamental busca de legitimidade plena, na feliz lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>1</sup>, por parte do Estado Nacional.

Tal enfoque, aliás, já se manifestara quando da edição do Texto Constitucional de 05.10.88, ao se prever, expressamente, como *vetores normativos* do Controle Externo da AP, ao lado do basilar princípio da legalidade, os princípios da *legitimidade* e da economicidade (CF, art. 70, caput).

Recentemente, tem sido objeto de alguma indagação a questão atinente aos possíveis *limites jurídico-materiais* existentes entre os supracitados princípios da economicidade e da eficiência<sup>2</sup>.

O debate concernente à *peculiar* relação entre os referidos princípios abrange já um razoável conjunto de reflexões doutrinárias que se revelam, não obstante, ainda embrionárias no nosso cenário jurídico-constitucional.

Com efeito, considero tratar-se de questão incipiente, que vem, no entanto, merecendo, progressivamente, um tratamento mais aprofundado por parte, em especial, de nossos publicistas.

Neste contexto, algumas considerações iniciais sobre a questão podem ser, desde já, apresentadas. Vamos a elas.

Paulo Soares Bugarin é *Diplômé d'études approfondies* em Ciências de Gestão (Univ. de Paris - I) e Mestre em Direito Público (UnB). Subprocurador-geral do Ministério Público junto ao TCU

---

<sup>1</sup> "O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas" in SOUSA, Alfredo J. de et al. *O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 33/86.

<sup>2</sup> Informo, a título exemplificativo, que tal questionamento me foi dirigido durante o I Fórum Brasileiro de Controle da Administração Pública, realizado no Rio de Janeiro, de 02 a 03 de agosto de 2004, quando tive a oportunidade de proferir palestra sobre: "O controle externo sob o prisma do princípio da economicidade".

Cabe destacar que a estrita correlação entre *economicidade* e *eficiência* é destacada por inúmeros doutrinadores. Em regra, o que se vê é uma abordagem *inversa*, ou seja, ao tratarem da eficiência a relacionam direta e complementarmente à *economicidade*.<sup>3</sup>

No plano doutrinário brasileiro, a inserção expressa do princípio da eficiência no Texto Constitucional é vista como “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”<sup>4</sup>.

Interessante observar que Lúcia Valle Figueiredo, antes mesmo da edição da citada EC nº 19/98, já vislumbrava uma “nítida correlação” dos arts. 37 e 70 com todo o corpo da Constituição<sup>5</sup>.

Bento José Bugarin, neste plano, 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”<sup>6</sup>.

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”<sup>7</sup>.

O princípio da eficiência, 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”. Desse modo, revela-se importante e oportuno ressaltar, uma vez mais, a estreita ligação entre o princípio da eficiência e o da *economicidade*, permitindo, ambos, que se proceda à “abertura do controle orçamentário ao Judiciário e ao Tribunal de Contas”, conforme ensina Ricardo Lobo Torres<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Emerson Gabardo, p. ex., ao discorrer sobre o referido princípio da eficiência, e examinando a *economicidade* como um dos seus *atributos*, estatui que: “(...), no caso da economicidade, esta deve ser entendida não como sinônimo de eficiência, mas como um dos aspectos que a determina, e nem sempre”. Em seguida, no entanto, reconhece que “há que ser ponderada a existência de relevante doutrina no sentido de equiparar eficiência e economicidade”. Neste plano, cita posição de Luís Cabral de Moncada no sentido de que “a eficiência refere-se ao acomodamento da gestão econômica a um aproveitamento racional dos meios humanos e materiais de que dispõe, minimizado os custos de produção, de modo a responder na maior escala possível às necessidades que se propõe satisfazer” (*Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*: São Paulo: Dialética, 2002, p. 28/9). Cabe destacar que o referido autor português conclui suas observações afirmando que “trata-se de um corolário do princípio da economicidade que visa criar as condições para que a rentabilidade empresarial seja possível” (*Direito Económico*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1988, p. 206).

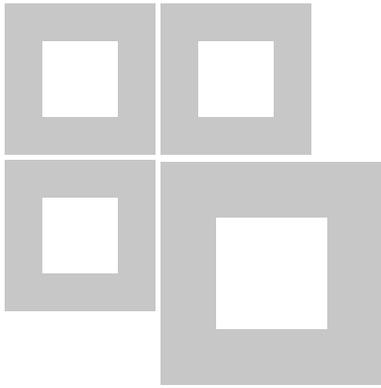
<sup>4</sup> REIS, Palhares M. “A Eficiência na Constituição”. Brasília: *Correio Braziliense, Suplemento Direito & Justiça*, fev/2000, p. 5.

<sup>5</sup> *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 235.

<sup>6</sup> “O Sistema de Fiscalização dos Recursos Públicos Federais adotado no Brasil” (Palestra proferida no “Segundo Congresso Internacional de Auditoria Integrada” Buenos Aires, jun/95). Brasília: *Revista do TCU*, nº 64, abr./jun.1995, p. 53.

<sup>7</sup> REIS, Palhares M. Ob. cit., p. 5.

<sup>8</sup> TORRES, Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, vol. V : O orçamento na Constituição. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar 2000, p. 307.



**"O princípio da eficiência, ademais, não se limita ao campo da ação administrativa, alcançando também o do orçamento,..."**

No mesmo espírito, afirma Jessé Torres Pereira Júnior 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”<sup>9</sup>.

Assim, a perspectiva que se coloca de ampliação do controle sobre os atos da Administração, quanto à eficiência, objetivamente aferível pela via da *razoabilidade*<sup>10</sup>, 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”<sup>11</sup>.

Marçal Justen Filho, por sua vez, entende que a *economicidade* “significa, ainda mais, o dever de eficiência” e que, neste cenário, “não bastam honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos”. Em síntese, conclui que a “economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos”<sup>12</sup>.

Ante todo o exposto, e à luz do singelo escopo deste ensaio, pode-se vislumbrar uma clara *complementaridade finalística* entre os princípios em tela, o que *não* significa considerá-los como *sinônimos*. Em síntese, qualquer reflexão sobre o tema deve, por um lado, reconhecer a *densidade jurídico-material* de cada um dos princípios sob exame, e, por outro, não pode desconhecer a *necessária integração*, entre si e com os demais, para os fins de sua interpretação, harmonização e aplicação, visando valorizar a sua inerente normatividade.

<sup>9</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Da Reforma Administrativa Constitucional*. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 45. Paulo Modesto, por sua vez, neste cenário, afirma não ser possível entender a autorização constitucional dada ao Tribunal de Contas para avaliar a legitimidade e a economicidade da atuação administrativa em geral, ao lado da legalidade, “sem pressupor implícita a obrigação constitucional geral de assegurar a eficiência na gestão pública”. Neste contexto, merece especial destaque a expressa autorização às cortes de contas de realizar auditorias operacionais, distintas das tradicionais auditorias contábil, financeira e patrimonial, o que “não teria sentido se o administrador fosse livre para ser eficiente e ineficiente, sem que a ineficiência importasse em violação do direito” (“Notas para um Debate sobre o Princípio da Eficiência”. Minas Gerais: *Revista do TCE/ MG*, v. 39, nº. 2, abr./jun. 2001, p. 199/200).

<sup>10</sup> Marcelo Figueiredo destaca, com precisão, neste cenário, que: “Não se pode supor que, ao exercer controle ‘contábil, orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial’, não se pautar o órgão controlador senão pela razoabilidade. Não há como pretender controlar a legitimidade do patrimônio público sem atentar concomitantemente para a razoabilidade. Essa a razão pela qual anteriormente aludimos à razoabilidade como princípio implícito a informar as atividades controladoras e fiscalizatórias dos Tribunais de Contas. A rigor, aliás, o princípio da razoabilidade é verdadeiro pressuposto necessário para empreender os controles de economicidade e legitimidade” (*O controle da moralidade na Constituição*, São Paulo: Malheiros, 1999, p. 99). (grifos não são do original)

<sup>11</sup> PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Ob. cit., p. 45.

<sup>12</sup> Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 5. ed. São Paulo: Dialética, 1998, p. 66/7.