

A COMPREENSÃO DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE NOS PARECERES DA PRO- CURADORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ricardo Antônio Lucas Camargo ¹

PROÊMIO

Aquiescendo a convite para colaborar com este número da Revista da Procuradoria-Geral do Estado acerca dos princípios de Direito Administrativo, resolvemos interpretá-lo como referente aos princípios da Administração Pública. E por que tal interpretação? Simplesmente porque nem todos eles encontram equacionamento adequado mediante o instrumental daquele ramo do Direito, sendo que um deles, o da economicidade, por interessar diretamente ao ramo do Direito que tem por objeto a regulamentação jurídica da política econômica – o Direito Econômico –, mereceria um exame mais detalhado, dada a constante invocação a tal princípio, a partir da entrada em vigor da Constituição de 1988, tanto pelo Poder Público quanto pelos particulares. Ao extremar os enfoques do Direito Administrativo e do Direito Econômico, Washington Peluso Albino de Souza reconhece que a possibilidade de confusão somente se explica por alguns traços de aproximação, e que “essa proximidade justifica-se apenas pelo fato de se tratar de idêntico ‘conteúdo econômico’, na hipótese, comum às normas dos dois ramos do Direito e, especialmente, porque o Estado figura como ‘sujeito’ do ato em ambos”.

O APARECIMENTO DA ECONOMICIDADE NA DOUTRINA

Poucas palavras podem ter seu nascimento datado. Uma delas, sem sombra de dúvidas, é “economicidade”. Com efeito, ela vem a ser introduzida no Brasil pelo artigo publicado em 1954 pelo Professor Washington Peluso Albino de Souza na revista do Centro Acadêmico Pedro Lessa, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Este artigo consta hoje de coletânea publicada em 2002.

¹ Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, Doutor em Direito Econômico pela Universidade Federal de Minas Gerais

Em tal texto, buscando purificar o conceito de eventuais vínculos ideológicos com determinada concepção econômica, o Professor Emérito da Casa de Afonso Pena identificou como traço comum a todas as concepções econômicas a busca de uma linha de maior vantagem. Por outro lado, vem a suscitar a própria extrapolação do sentido puramente econômico, para se adentrar, mesmo, terrenos como o hierocrático, o político, o estético, admitindo, inclusive, a aparentemente paradoxal “economicidade anti-econômica”. Outras concepções vêm a comparecer, como a que identifica o vocábulo ao menor dispêndio e maior lucro – seguindo, assim, o critério próprio da concepção econômica adotada pelo liberalismo clássico – e a que, voltada especificamente a conceitos hauridos da Administração de empresas, ao critério custo/benefício. O traço diferencial entre a aceção de economicidade enquanto linha de maior vantagem e a de custo/benefício é salientado por Luíza Helena Moll, quando se coloca o problema do desenvolvimento sustentável, em que se considera que as atividades econômicas não que estabelecer um ponto de equilíbrio entre a necessidade de se expandirem para atenderem aos consumidores de seus produtos e serviços e a de se preservarem estoques recursos naturais para as gerações futuras. Ao primeiro, atende o critério “custo/benefício”, ao passo que o segundo diz respeito à garantia da sustentabilidade da atividade, para além do imediato: “na medida em que a limitação da função social busca aumentar a utilidade e a produtividade, a apropriação visa uma equação de maior grau de economicidade para efetividade dos objetivos do desenvolvimento sustentável, dada a relevância da preservação ambiental”. Note-se que os critérios não se interexcluem, apenas o que se coloca é a maior ou menor amplitude: a linha de maior vantagem abrange o custo/benefício, mas nele não se exaure. Por outro lado, o custo/benefício inclui o critério de maior lucratividade, mas nele também não se exaure. Particularmente, no campo doutrinário, continuamos a nos alinhar com os que a tomam como linha de maior vantagem, e isto em razão do que foi posto pelo Professor Washington Peluso Albino de Souza em memorável conferência:

Esse princípio da economicidade, na verdade, foi tratado há 40 anos por nós, e ele nada mais é do que um princípio valorativo, uma referência a valor. [...] E essa interpretação chamada ‘axiomática’ hoje, e unitária da Constituição, é interessante porque ela é valor, valor em si; então naquele estudo da economicidade nós dizemos o seguinte: - não há várias espécies de valor, há uma infinidade de espécies de valor, mas esses valores podem ser conjugados de tal maneira que eles encontrem um denominador comum. Aí nos afastamos de tudo que era Marx. Ficamos no Max Weber mesmo, naquela linha de maior vantagem. Mas essa vantagem varia: vantagem religiosa, vantagem estética, vantagem econômica, então as limitações. Porém, não pode ficar na cabeça do juiz, o juiz tem de ter um referencial, e o referencial é constitucional [...]. O princípio da economicidade permite que se admitam os valores e se comparem os valores.

Mas é importante deixar destacado que a posição que se adota no plano doutrinário, entretanto, não prescinde da verificação do tratamento do tema no âmbito

da aplicação prática. Com efeito, não é raro que se estabeleçam divergências entre as posturas predominantes na doutrina e as predominantes no seio dos órgãos encarregados de proceder à aplicação do Direito. Deliberamos neste trabalho limitarmos à resposta da seguinte pergunta: qual dentre os sentidos possíveis de economicidade predomina na orientação administrativa do Estado do Rio Grande do Sul?

Tendo em vista os pontos em que toca o presente artigo, temos o dever de alertar que não será emitido qualquer juízo de valor acerca de eventuais concordâncias ou discordâncias em relação a posições adotadas nos Pareceres na solução dos problemas a eles propostos. O objetivo, aqui, é tão-só identificar o pensamento da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul acerca do princípio da economicidade, nada além disto.

Para fins didáticos, procurar-se-á distinguir o emprego do vocábulo nos períodos de 1991-1994, 1995-1998, 1999-2002 e 2003-2004. A razão disto é que a Procuradoria-Geral do Estado, encarregada do mister de defesa judicial e consultoria da Administração Pública Estadual, nos termos do artigo 132 da Constituição Federal e 115 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, detalhadas suas atribuições, hoje, no âmbito deste Estado, pela Lei Complementar Estadual 11.742, de 17 de janeiro de 2002, embora não se confunda com uma Procuradoria do Poder Executivo, ubica-se, contudo, na estrutura deste, com o que se compreende que os conceitos expendidos no exercício da atividade de consultoria não que ser os que orientarão a atuação de quem tem o mister de exercer a direção superior da Administração Pública e definir as grandes linhas da política pública, investido neste mister de acordo com o rito constitucionalmente previsto.

Dados os limites espaciais e temporais, não realizaremos transcrições dos trechos dos Pareceres, os quais, contudo, podem ser acessados pela Internet, pelo endereço <http://www.pge.rs.gov.br/index1.htm>. De outra parte, limitada a pesquisa apenas à Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, já se tem um fértil manancial para investigações, e um ponto de partida para que os mais abalizados verifiquem em outras unidades da Federação a contribuição das respectivas Procuradorias-Gerais ou Consultorias-Gerais na identificação dos traços do princípio da economicidade. É a estes, e não ao subscritor do presente texto, que se há de aplicar a frase que o saudoso Paulo Menotti del Picchia põe na boca de uma de suas personagens: “é preciso arranjar uma saída para o círculo estrangulante de perfeições atingidas”. Não é o comandante da expedição que abre a mata a facão, mas sim alguém sob seu comando. A quem abre o caminho incumbe apenas a remoção do obstáculo, a definição do objetivo da caminhada, esta, não lhe cabe fazer.

O PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Na Constituição de 1988, o vocábulo “economicidade” vem a aparecer no artigo 70, quando se fala nos critérios de avaliação da gestão pública, especialmente

dos dinheiros públicos. Já a Constituição Riograndense de 1989, por força de Emenda Constitucional apresentada em 1995, passou a albergar, dentre os princípios vetores da Administração Pública, a economicidade.

O Supremo Tribunal Federal, no primeiro pronunciamento acerca do tema, na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 2.472/RS, relatada pelo Min. Maurício Corrêa, cujo acórdão foi veiculado no Diário de Justiça da União de 3 de maio de 2002, considerou o aludido princípio como implícito no artigo 37, caput, da Constituição de 1988.

Como se pode ver, a precisão da economicidade se torna de profunda relevância prática, enquanto referencial de validade dos atos jurídicos que se pretenda tomar em consideração. Ainda mais considerando que, de 6.226 Pareceres exarados desde que entrou em vigor a Constituição Federal de 1988, tomando esta como referencial, em 61 a Procuradoria-Geral do Estado utiliza o vocábulo “economicidade”.

A UTILIZAÇÃO DO VOCÁBULO NOS PARECERES DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A primeira vez em que o vocábulo “economicidade” aparece nos Pareceres da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul ocorre no período 1991-1994. Vem no Parecer 9.107, da lavra do Dr. Mário Bernardo Sesta. Mais quatro vezes, neste período, vem a economicidade à balha, nos Pareceres 9.130, da lavra da Dra. Sandra Lazzari, 9.489, da Dra. Clarita Galbinski, 9.579, da lavra da Dra. Sílvia La Porta e 9.736, da Dra. Lisete Maria Skrebski. E nestes Pareceres precursores já vem estampada a diversidade de acepções que o vocábulo toma: ora de menor gasto, ora de critério custo/benefício, ora de linha de maior vantagem. Nos períodos de 1995-1998, 1999-2002 e 2003-2004, os Pareceres ora vêm adotando uma destas acepções, ora mais de uma delas, ora não se voltam a utilizar o princípio em si mesmo como razão de decidir.

A acepção de menor dispêndio de recursos vem tratada em onze pareceres, sendo que um é datado do período 1991-1994, quatro são do período 1995-1998, quatro do período 1999-2002 e dois do período 2003-2004. Em 18% (dezoito por cento) dos Pareceres da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul em que aparece o vocábulo, portanto, esta é a acepção adotada.

Na acepção de critério de comparação entre custo e benefício aparece em dois Pareceres no período 1991-1994, dois no período 1995-1998, cinco no período 1999-2002. Esta acepção, portanto, no universo dos Pareceres em que aparece o vocábulo, é empregada em 15% (quinze por cento).

Na acepção de linha de maior vantagem aparecem dois Pareceres no período 1991-1994, três no período 1995-1998, quinze no período 1999-2002 e três no período 2003-2004. Quer dizer: em 37% (trinta e sete por cento) da totalidade dos Pareceres em que a palavra comparece, é ela empregada na acepção de linha de maior vantagem.

Nos demais Pareceres não há, efetivamente, nenhuma tomada de posição

acerca da aceção de economicidade, embora a palavra venha referida, seja no que tange à indicação das competências dos órgãos de controle externo e interno dos dispêndios públicos, seja como enunciação dos princípios da Administração Pública albergados no artigo 19 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989. Quer dizer: somente em trinta por cento dos Pareceres em que o vocábulo comparece não se procurou apontar a aceção em que ele é efetivamente empregado. Predominantemente, os Pareceres da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul voltam a estampar uma compreensão do que seria este princípio.

No período de 1991-1994, a aceção de menor dispêndio mostra-se minoritária, havendo equilíbrio entre as voltadas ao critério de aferição custo/benefício e à perquirição da linha de maior vantagem. No período de 1995-1998, a economicidade passa a ser predominantemente entendida na aceção de menor dispêndio – 45% (quarenta e cinco por cento) dos Pareceres -, seguida pela compreensão como linha de maior vantagem – 33% (trinta e três por cento) – e pelo critério de aferição custo/benefício – 22% (vinte e dois por cento) -. Já no período de 1999-2002, passa a predominar a compreensão da economicidade como linha de maior vantagem – 62% (sessenta e dois por cento) -, seguida do critério de verificação do custo/benefício – 21% (vinte e um por cento) e pela aceção do menor dispêndio – 17% (dezessete por cento) -. Já no período seguinte, de 2003-2004, continua a predominância da compreensão como linha de maior vantagem, seguida pela aceção do menor dispêndio.

Cada uma das aceções é tomada com determinadas nuances, podendo-se notar, por exemplo, dentre os que consideram a economicidade pelo prisma da maior vantagem, aqueles que a trabalham como critério de razoabilidade, os que a tomam como critério de eficiência e assim por diante. Cada uma destas nuances, por si só, renderia ensejo a estudos notáveis, no sentido de permitir o conhecimento do que se toma como maior vantagem para os efeitos de se caracterizar a economicidade da atuação. De outra parte, surgem algumas outras questões, acerca da maior ou menor freqüência da sua invocação em determinadas matérias, como as referentes a pessoal na Administração indireta, a políticas de fomento à iniciativa privada etc.

CONCLUSÃO

Pode-se, a partir daí, concluir que, em termos gerais, predomina nos Pareceres da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul o entendimento de que a economicidade traduziria a adoção de uma linha de maior vantagem, mas, tendo como referência a evolução do tratamento do princípio da economicidade oscila entre esta aceção e a que o toma como expressão da maior lucratividade ou menor prejuízo, sendo menos prestigiada a que se volta à aferição do custo/benefício. De qualquer sorte, está aberto o caminho para quantos se preocupem com a adoção de soluções que permitam a segurança tanto do atuar do Poder Público quanto da movimentação dos particulares, dentro da moldura traçada pela norma jurídica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRITTO, Carlos Ayres. **O perfil constitucional da licitação**. Curitiba: Znt, 1997.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. **Elisão tributária**: liberdade de iniciativa e abuso do poder econômico. In: <http://www.fbde.org.br/elisao.html>, acessado em 18 maio 2003

CARVALHOSA, Modesto de Souza Barros. **Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

CRETELLA JR., José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v. 5

FERREIRA, Luís Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 2

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. São Paulo: Malheiros, 1991.

MARTINS, Ana Sabrina Silveira. Moralidade administrativa no Estado Democrático de Direito. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 19, n. 34, p. 165-199, 1º sem 2001

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1991. v. 6, t. 2

MATA, Márcia Filomena de Oliveira. Fiscalização da administração pública em face da economicidade. **Ajuris**, Porto Alegre, v. 21, n. 61, p. 272-278, jul./1994

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo:

Malheiros, 2002.

MENOTTI DEL PICCHIA, Paulo. **Kalum**. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, [s/d].

MOLL, Luíza Helena Malta. Externalidades e apropriação: projeções do Direito Econômico na nova ordem mundial. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas [org.]. **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional**: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1995. p. 139-160.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade do Estado intervencionista**. São Paulo: Saraiva, 1990.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização, privatização, concessões e terceirizações**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000.

SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 26, n. 102, p. 173-184, abr./jun. 1989.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Direito Econômico: evolução teórica, aplicação, eficácia e perspectivas no contexto da globalização. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 24, n. 54, p. 11-20, nov 2001.

_____. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 4. ed. São Paulo: LTr, 1999.

_____. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle de legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 31, n. 121, p. 265-271, jan./mar. 1994.