

# O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Antônio Ricardo Vasconcellos Schmitt

## Introdução

Tem-se como objetivo empreender uma breve análise do princípio da eficiência, delimitando seu conteúdo e funções no sistema jurídico brasileiro, e com isso estremá-lo de outras figuras afins, como os princípios da eficácia, da economicidade e da efetividade, bem como examinar algumas decisões judiciais que o referem, identificando as possibilidades de controle judicial.

As noções comuns dos princípios supramencionados levam em conta os seguintes aspectos:

**Economicidade:** qualidade do que é econômico; sendo econômico aquilo que, de modo parcimonioso, controla seus recursos<sup>1</sup>. Em uma acepção mais jurídica (ou econômica?) seria a relação entre custo e benefício a ser observada na atividade pública<sup>2</sup>.

**Efetividade:** qualidade do que é efetivo; sendo que é efetivo aquilo que se manifesta por um efeito real, positivo<sup>3</sup>.

**Eficácia:** qualidade ou propriedade de eficaz; eficiência; sendo que é eficaz aquilo que produz o efeito desejado ou que age com eficiência<sup>4</sup>.

**Eficiência:** ação, força, virtude de produzir um efeito; eficácia<sup>5</sup>.

Os pontos de contato entre um e outro conceito já demonstram o inter-relacionamento entre os efeitos e os recursos necessários para alcançá-los. Mais do que isso, é nítido o enfoque de alocação de recursos para a consecução dos fins pretendidos, o que é um tema de interesse das ciências econômicas. No mesmo sentido, parte da discussão na literatura estrangeira sobre a questão da eficiência se dá sob o influxo de uma análise econômica do direito.

No campo das ciências econômicas, esses conceitos têm a seguinte concepção:

**Economicidade:** qualidade do que é econômico, do que diz respeito à economia; consistindo no estudo da maneira como as pessoas adquirem as necessidades e comodidades materiais, dos problemas que encontram ao fazê-lo e das maneiras como estes problemas podem ser contornados; e, em uma acepção mais estreita, o estudo de alocação de recursos escassos à satisfação das necessidades

---

<sup>1</sup> Republicado por haver saído com incorreções na RPGE n. 58.

<sup>2</sup> Fiscal de tributos estaduais, mestrando em direito pela UFRGS.

<sup>3</sup> Segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, em Novo Dicionário da Língua Portuguesa, 2. ed., 30. Impressão. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975. p. 617.

<sup>4</sup> Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 1097.

<sup>5</sup> Novo Dicionário, ... p. 620.

<sup>6</sup> Novo Dicionário, ... p. 620.

<sup>7</sup> Novo Dicionário, ... p. 620.

humanas<sup>6</sup>.

Eficiência: tem duas acepções: alocativa, consistente na produção da melhor combinação de bens a partir da melhor combinação possível de insumos; e técnica, em que se traduz por prover o máximo produto com os recursos e tecnologia disponíveis, anulação de moção de desperdício e gerência mal feita<sup>7</sup>. Alguns autores valem-se apenas dessa última concepção<sup>8 9</sup>.

No debate que se estabeleceu a partir de uma perspectiva econômica do direito, discute-se se a eficiência é um princípio de conteúdo jurídico. Para alguns autores, é o princípio determinante do direito<sup>10</sup> e da atividade judicial<sup>11</sup>. Para outros, maximizar a riqueza social não faz nenhum sentido como objetivo social<sup>12</sup>.

Sob o enfoque estritamente jurídico, há quem entenda o princípio da eficiência como subprincípio da proporcionalidade<sup>13</sup>. Na literatura, vamos encontrar que o dever de proporcionalidade estrutura-se em três elementos: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Uma medida é adequada se o meio escolhido está apto para alcançar o resultado pretendido; necessária se, dentre todas as disponíveis e igualmente eficazes para atingir um fim, é a menos gravosa em relação aos direitos envolvidos<sup>14</sup>; e estritamente proporcional se, relativamente ao fim

<sup>6</sup> Economia, Paul Wonacott & Ronald Wonacott, Yeda Rorato Crusius & Carlos Augusto Crusius, São Paulo: McGraw Hill do Brasil, 1982, p. 679.

<sup>7</sup> Economia, p. 680.

<sup>8</sup> E.g. N. Gregory Mankiw, Introdução à Economia, Rio de Janeiro: Campus, p. 151: "propriedade da alocação de um recurso em maximizar o excedente total recebido por todos os membros de uma sociedade. Não se pode esquecer que ele afirma ainda que "A questão da eficiência se refere ao fato de saber se o bolo é o maior possível. A questão da equidade é sobre se o bolo está dividido de maneira imparcial. Avaliar a equidade de um resultado de mercado é mais difícil do que avaliar sua eficiência. Enquanto a eficiência é um resultado objetivo que pode ser julgado de acordo com critérios exclusivamente positivos, a equidade envolve julgamentos normativos que vão além da economia e entram no domínio da filosofia política." (p. 152).

<sup>9</sup> Na mesma linha, Richard A. Posner, El análisis económico del derecho, Madri: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 18.

<sup>10</sup> Posner, ob. cit. p. 251, em que afirma que o compromisso do direito comum com a eficiência é forte, complementando com a noção de justiça como vinculada à eficiência, ao menos em uma acepção - p. 32.

<sup>11</sup> Richard A. Posner, The problems of jurisprudence, Harvard University Press, 1990, p. 360-361.

<sup>12</sup> Ronald Dworkin, Uma questão de princípio, São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 393 - A riqueza é um valor?

<sup>13</sup> Observe-se a decisão assim emendada:

PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. VALOR ÍNFINO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR DO IBAMA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE. ART. 1º DA LEI Nº 9.469/97. INAPLICABILIDADE.

1. A tramitação de processo executivo de valor tão ínfimo não se justifica, pois fere o **Princípio da Eficiência, subprincípio do Princípio da Proporcionalidade**.

2. Posição jurisprudencial está contrária à deste e. Tribunal, à qual, ressaltando meu entendimento sobre a matéria, curvo-me em homenagem à uniformização da postura pretoriana da Corte.

3. O art. 1º da Lei nº 9.469/97 autoriza apenas o Advogado-Geral da União e os dirigentes máximos das autarquias, das fundações e das empresas públicas federais a requerer a extinção de execução de valor igual ou inferior a mil reais.

4. Trata-se de mera faculdade e não obrigação, não sendo lícito ao juiz substituir o credor na valorização de seu interesse de agir, extinguindo o processo, sem julgamento do mérito.

5. Apelação provida. Sentença anulada.

(AC 1999.01.00.080705-4/PA, TRF 1ª Região, 3ª Turma Suplementar, Rel. Juiz convocado Carlos Alberto Simões de Tomaz, j. 22/8/2002, v.u., D.J. de 3/10/2002, p. 210), grifos apostos.

<sup>14</sup> Cfe. Humberto Ávila, em "A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade", Revista Diálogo Jurídico, Ano I, v. I, nº 4, em <http://www.DireitoPulico.com.br>. Acesso em 15/4/2002. Publicado originalmente em Revista de Direito Administrativo, (215): 151-179, Rio de Janeiro: Renovar, jan./mar. 1999.

perseguido não restringir excessivamente os direitos envolvidos. Assim, por dizer respeito à alocação de recursos para atingir determinado fim, haveria alguma coincidência entre eficiência e adequação e/ou necessidade?

Em um desdobramento da teoria das normas, aponta-se um outro gênero seu, o de condição formal ou estrutural de aplicação de outras normas, no qual se enquadraria o princípio da proporcionalidade<sup>15</sup>. Se tomarmos a eficiência como um subprincípio do princípio da proporcionalidade ou como coincidente com algum(ns) de seus elementos, seria aplicável a mesma classificação?

Essas são as questões e incertezas que se apresentam de plano no exame do tema e em relação às quais se pretende encaminhar a definição de alguns pontos e qualificar a discussão no que não for possível responder aos questionamentos.

A necessidade de uma melhor fixação do conteúdo do princípio da eficiência já se faz sentir, pois é invocado como razão de decidir em diversas instâncias e relativamente a diferentes matérias<sup>16</sup>, independentemente da imprecisão de seu conceito.

## **I) O TEMA NA DOCTRINA.**

O princípio da eficiência enseja posicionamentos diversos da doutrina já desde antes da sua inclusão, modo expresso, em nossa Constituição, o que se deu por meio da EC 19/98. De lá para cá, alguns doutrinadores detiveram-se com maior ou menor atenção sobre o tema. Entretanto, longe se está de algum consenso sobre seu conteúdo.

Na doutrina estrangeira, a discussão se desenvolve em dois eixos: ou a eficiência é admitida como um princípio da administração pública, ou discute-se se ela encerra algum conteúdo jurídico e, em caso afirmativo, qual é ele.

---

<sup>15</sup> Ainda segundo H. Ávila, ob. cit.

<sup>16</sup> Como nas decisões assim ementadas.

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO OMISSIVO. AUTORIZAÇÃO. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE RÁDIODIFUSÃO COMUNITÁRIA.

1. O exercício da atividade administrativa está submetido ao princípio da eficiência, nos termos do art. 37, caput, CF/88.

2. Configura-se ofensiva ao princípio da eficiência a conduta omissiva da autoridade competente, que deixa transcorrer longo lapso temporal sem processar pedido de autorização de funcionamento de rádio comunitária.

3. Ordem parcialmente concedida.

(MS 7765/DF, STJ, 1ª Seção, Rel. Min. Paulo Medina, v. u., j. 26/6/2002, D.J. 14/10/2002, p. 183)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA. INAMPS. AUTORIZAÇÃO DE INTERNAÇÃO HOSPITALAR. CADASTRAMENTO DE NOVOS LEITOS. NEGATIVA DE VERBAS. DEVER DE EFICIÊNCIA.

Demonstrado que havia 18 (dezoito) leitos disponíveis, os quais estavam aguardando tão-somente a liberação do órgão competente para regulares internamentos.

Restou comprovado que os auditores do INAMPS permitiam que a cobrança dos serviços de UTI fosse elaborada nas AIH'S.

A demora no cadastramento dos leitos, aproximadamente um ano e sete meses, ou seja, o quádruplo do tempo máximo estabelecido, ocorreu única e exclusivamente por culpa do INAMPS.

O dever de eficiência é o que se impõe à administração pública de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento, ou seja, não basta apenas a legalidade, exige-se resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. (AC 2001.04.01.012451-6/PR, TRF 4ª Região, 4ª Turma, Rel. J. Valdemar Capeletti, v.u./v.m., j. 5/6/2001, DJ2 de 15/8/2001, p. 2207).

## A) No Brasil.

O dever de eficiência já era referido por Hely Lopes Meireles como sendo ...

... o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Esse dever de eficiência, ..., corresponde ao “dever de boa administração” da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, ... (MEIRELLES, **Direito...**, p. 68).

Deve-se lembrar que a opinião do ilustre administrativista é anterior à edição da EC 19/98.

Nesta mesma linha de entendimento encontramos a posição de Luís Henrique Martins dos Anjos e Walter Jone dos Anjos, para quem ...

Eficiência é uma diretriz consagrada antes da própria Constituição de 1988 e pela mesma foi recepcionada e ampliada também antes da Emenda Constitucional nº 19 no sentido de que a máquina administrativa seja dinâmica e ágil como contraponto à inerente burocracia existente em toda estrutura administrativa fruto de outros Princípios como Legalidade, Motivação, Hierarquia, Tutela, bem como indicando a utilização de recursos nem maiores nem menores do que o necessário para o Poder Público realizar suas funções, através de uma atividade planejada e coordenada em que se busque sempre a qualificação do serviço público. (ANJOS, **Manual de Direito ...**, p. 60).

Partindo da colocação de Hely Lopes Meireles, Maria Sylvia Zanella di Pietro acresce que ...

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: 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 resultados; 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. (DI PIETRO, **Direito ...**, p. 73).

Celso Ribeiro Bastos assevera que o princípio já poderia ser extraído do sistema de princípios que regem a Administração Pública, antes mesmo da EC 19/98, e que, ao analisar as modificações por ela introduzidas...

... pode-se concluir que a grande preocupação concentra-se na Administração Pública, ou seja, buscam-se melhores resultados em suas atividade, com a substituição dos obsoletos mecanismos de fiscalização dos processos pelo controle dos resultados, sempre tendo em vista a realização do interesse público. (BASTOS, **Curso ...**, p. 80).

Em sentido oposto, restringindo o alcance do princípio, tem-se a opinião de Celso Antônio Bandeira de Mello, concebendo-o “... na intimidade do princípio da legalidade”, também mencionando o princípio da boa administração do Direito Italiano (MELLO, **Curso** ..., p. 104).

Entre um e outro extremos encontramos ainda Odete Medauar, para quem

...

... o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira, com raras exceções. (MEDAUAR, **Direito Administrativo** ..., p. 152).

Referindo também a existência do tema fora do Brasil, Diógenes Gasparini descreve que ...

Conhecido entre os italianos como “dever de boa administração”, o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade. (GASPARINI, **Direito** ..., p. 19).

Lúcia Valle Figueiredo entende que o legislador da EC 19 teria pretendido dizer que a Administração deveria agir com eficácia, mas isto é inerente à função administrativa. Entretanto, somando-se o princípio ao disposto no art. 70, que trata do controle exercido pelos Tribunais de Contas, afirma que ...

Deveras, tal controle deverá ser exercido sobre a legitimidade e economicidade; portanto, praticamente chegando-se ao cerne, ao núcleo, dos atos praticados pela Administração Pública, para verificação se foram úteis o suficiente ao fim a que se preordenavam, se foram eficientes. (FIGUEIREDO, **Curso** ..., p. 60).

Visões mais recentes do princípio da eficiência aprofundam sua conceituação. Paulo Modesto, por exemplo, assevera que ...

Eficiência, para fins jurídicos, não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins prezados, como é corrente entre os economistas e os administradores. A eficiência, para os administradores, é um simples problema de otimização de meios; para o jurista, diz respeito tanto à otimização dos meios quanto à qualidade do agir final. (MODESTO, **Notas** ..., p. 54).

Conclui conceituando o princípio como sendo ...

a exigência jurídica, imposta à Administração Pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados

de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhes forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público. (Ob. cit., p. 55).

Alexandre Moraes, em recente obra, define o princípio como sendo ...

... aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social. (MORAES, **Direito** ..., p. 108).

Como se vê, várias são as posições dos administrativistas brasileiros. Essa diversidade retrata a dificuldade de delimitação do princípio. No entanto, sintetizando as colocações doutrinárias, observa-se a presença constante das seguintes idéias:

1) Imanência do princípio como consequência do poder-dever de agir, o que seria atestado também pelo reconhecimento de sua existência em outros ordenamentos;

2) A procura dos melhores resultados, o que é associado por muitos à eficácia.

3) O dever de agilidade, dinamicidade, rapidez do agir, enfatizando uma dimensão temporal do princípio.

4) A noção de melhor utilização de recursos, ou o ponto ótimo de seu aproveitamento ou rendimento, o que se enquadra no enfoque dado ao princípio pelos adeptos de uma concepção situada no campo das ciências econômicas.

5) A noção de economicidade, na esteira da coincidência de conceitos que se repete também aqui.

6) A eficiência seria o repositório de outros princípios ou deveres, como legalidade, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação, eficácia, desburocratização e busca da qualidade. Para um dos autores, essa qualidade seria voltada ao agir final.

Acerca dessa síntese cabe ponderar, ainda, que mesmo os autores que vislumbram uma certa imanência da eficiência não a relacionam com outras concepções também imanentes como justiça e igualdade, mas radicam-na no poder-dever de agir.

O administrador a quem foi conferida competência para agir, tem o dever de fazê-lo, é certo. Mas como estabelecer a vinculação deste dever a uma ou outra conduta, mesmo se pautadas por diferentes níveis de eficiência? Bastaria atingir o resultado pretendido, então? Bastaria que o administrador agisse, em direção à finalidade, para que fosse eficiente? Essas são questões que até o momento permanecem como um desafio àqueles que se debruçam sobre o assunto.

De outro lado, a idéia de economicidade traz no seu bojo a questão da otimização dos recursos. E dentre os recursos administrados há uma menção repetida à noção de rapidez, que conduz por sua vez à agilidade e dinamicidade. Talvez por

se constituir em um critério de aferição de eficiência do serviço muitas vezes relegado a segundo plano, ou porque o tempo não é comumente determinado para a execução das tarefas mais cotidianas da administração, há uma certa ênfase nesse aspecto por parte dos doutrinadores citados.

Assim, mesmo as condutas que traduziriam mais objetivamente o conteúdo do princípio, segundo um posicionamento mais homogêneo na doutrina, suscitam também dificuldades para estremá-lo de outros conceitos.

## B) No exterior.

Alexandre Moraes<sup>17</sup> faz um bom apanhado do tema nas constituições de outros países, citando as Constituições da Espanha (art. 103), em que há referência ao princípio da eficácia, assim como a de Portugal (art. 267, 2); de Filipinas (art. IX, B, seção 3), com menção expressa à eficiência; e do Suriname (art. 122), em que há a incumbência ao conselho de ministros de preparar e executar uma política eficiente.

Na Itália, o art. 97<sup>18</sup> da Constituição prevê o dever de bom andamento da Administração Pública, traduzido por Massimo Giannini como princípio da regularidade. Este autor, entretanto, tem uma visão um tanto restritiva do mesmo. Segundo ele<sup>19</sup>, seria uma norma que se dirige ao legislador em primeiro lugar. Seria dirigida à Administração, mas não enquanto desenvolva uma atividade institucional, apenas quando da atividade de organização de si mesma mediante atos gerais ou particulares. Assim, o princípio de regularidade teria um alcance bastante limitado. Refere, ainda, que tal princípio é uma originalidade da Constituição Italiana, mas que não foi aplicado pelos juízes<sup>20</sup>.

A discussão mais acirrada se dá no âmbito da *common law*. Claramente, há um embate entre partidários da análise econômica do direito (Posner), e seus opositores (e.g. Dworkin, Rawls e Finnis).

Para Richard Posner, a produção normativa é compulsada pela idéia de riqueza, considerada esta em um sentido bastante amplo, não apenas monetário<sup>21</sup>. A maximização da riqueza, tendo em vista o sentido comum atribuído à eficiência (melhor nível de resultados atingido com os recursos disponíveis), é a ela associada. Para ele, o legislativo se guia por redistribuição de riqueza e o judiciário por sua maximização<sup>22</sup>, ainda que não a tome por objetivo explícito, pois mesmo quando não observada, a busca da eficiência moverá aqueles não favorecidos pela decisão judicial. Assim, a atividade judiciária, realimentada pelos precedentes gerados, tenderia a se alinhar com a busca da eficiência.

De outro lado, o autor afirma que várias concepções de justiça e equidade

<sup>17</sup> MORAES, *Direito ...*, p. 106-107.

<sup>18</sup> 97. - I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

<sup>19</sup> *Derecho Administrativo*, v.1, Madri: Ministerio para las Administraciones Publicas, 1991, p. 114.

<sup>20</sup> *Ob. cit.*, p. 115.

<sup>21</sup> Richard A. Posner, *The problems ...*, p. 356.

<sup>22</sup> Richard A. Posner, *The problems ...*, p. 360.

são rótulos para maximização da riqueza<sup>23</sup>. Assim, se poderia pensar que mesmo a atividade legislativa, quando pautada por esses “ideais”, também estaria alinhada com a eficiência.

A crítica mais contundente parte de Dworkin. Valendo-se de alguns dos mesmos exemplos usados por Posner, demonstra que a maximização da riqueza pode ser até mesmo maior em um ambiente injusto<sup>24</sup>. Vai mais além, demonstrando que a riqueza não é um valor a ser considerado na *common law*. Afirma ainda que a eficiência não serve de parâmetro para a prestação jurisdicional<sup>25</sup>.

Uma crítica mais branda é empreendida por John Rawls, para quem “... o princípio da eficiência não pode, por si só, servir como concepção de justiça.” (RAWLS, **Uma Teoria ...**, p. 75). Para o autor, a eficiência não é indesejável, mas somente se justifica enquanto estiver vinculada ao princípio da diferença, ou seja, mudanças no rendimento da sociedade são admitidas apenas enquanto se prestarem a melhorar a situação dos menos favorecidos.

John Finnis coloca a eficiência como uma exigência da razão prática. Cada um deve causar o bem no mundo (promover o bem comum) mediante ações que sejam eficientes para alcançar seus propósitos razoáveis<sup>26</sup>. Nesse sentido, sua visão está mais para a efetividade somada à eficácia.

Esses autores demonstram que a eficiência não é, juridicamente, um fim em si mesma e que só ganha conteúdo jurídico quando associada a uma concepção de justiça. Isso pode conduzir a duas interpretações: a eficiência não pode estar desvinculada da eficácia, servindo esta como indicadora dos fins pretendidos pela sociedade e que traduziriam sua concepção de justiça; ou a eficiência deveria corresponder a uma noção de justiça balizada pelo atendimento aos interesses a que se voltam os recursos manejados.

Pode-se afirmar, portanto, que partindo da relação entre eficiência e justiça e sua submissão à promoção do bem comum, fim maior do Estado, e considerando que sua busca é empreendida mediante restrições mútuas ao direito de liberdade de cada um, que contribuem para a soma de recursos que serão manejados com este fim, decorre que o aproveitamento desses recursos deve ser realizado de modo a trazer o máximo retorno. Não por uma simples questão de justiça, mas em reciprocidade à consentida restrição das liberdades individuais. Ou seja, é uma noção estritamente vinculada à idéia de administração de recursos alheios. O gestor, nessa situação, deve buscar a atitude mais produtiva possível, respeitados os fins desejados e acordados por todos, que representam a concepção de justiça e bem comum.

## II) CONFIGURAÇÃO NORMATIVA.

### A) Na Constituição Federal.

Na Constituição Federal encontramos a referência à eficiência, de forma

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Dworkin, **Uma questão ...**, p. 359-360 e 375-379.

<sup>25</sup> Ob. cit. p. 399-434.

<sup>26</sup> Ley natural y derechos naturales, Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2000, p. 141.



expressa, em quatro dispositivos; quais sejam: arts. 37; 74, II; 126, § único; e 144, § 7º. Também merece menção o art. 70, por estar relacionado ao art. 74.<sup>27</sup>

Importante seja procedido um exame em conjunto dos dispositivos citados, para que daí possam ser extraídas algumas conclusões.

Em primeiro lugar, os comandos citados são voltados para os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Em segundo lugar, dizem respeito a pelo menos uma atividade-fim de cada poder. Exige-se do juiz que compareça ao local de litígio, para eficientemente promover a prestação jurisdicional; exige-se que a lei preveja a organização e funcionamento dos órgãos de segurança de modo a garantir sua eficiência; exige-se do poder legislativo, assim como dos demais, é verdade, que, em relação ao controle interno da gestão orçamentária, opere com eficiência, mas não se pode desconhecer que a fiscalização orçamentária dos demais poderes é tarefa precípua desse poder. Mais especificamente, o art. 70 da Constituição menciona que esse controle será exercido quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, que, como já se viu, pode se constituir em um dos sinônimos da eficiência.

Em terceiro lugar, verifica-se pela análise do texto constitucional, que a eficiência não pode ser tomada como sinônimo de eficácia, ou mesmo como contendo em seu bojo a legitimidade e a legalidade. O art. 74, II, é específico em atribuir a cada um dos poderes a obrigação de comprovar e avaliar a gestão orçamentária quanto à eficácia e eficiência, devendo comprovar a legalidade e avaliar os resultados. Do mesmo modo, o art. 70 aparta a eficiência da legalidade e da legitimidade.

Em quarto lugar, constata-se que o art. 74 está a sugerir que a eficácia está vinculada à avaliação do atingimento dos resultados legalmente previstos (sim ou não), enquanto a eficiência dirige-se à avaliação qualitativa dos mesmos (grau). Não haveria sentido em colocá-lo aqui ao lado do controle orçamentário, já que o orçamento constitui-se na lei que determina os recursos a serem aplicados às finalidades nele previstas o que já dimensiona a eficiência como um controle do

---

<sup>27</sup> **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

**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.

**Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - *omissis*

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

**Art. 126.** Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça designará juízes de entrância especial, com competência exclusiva para questões agrárias.

*Parágrafo único.* Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio.

**Art. 144.** A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

emprego desses recursos, ou seja, como um mecanismo de avaliação da maneira de maximizá-los em atenção aos fins desejados.

Assim, pode-se dizer, tomando por base as palavras de Paulo Modesto<sup>28</sup>, que a eficiência está voltada ao agir final da Administração Pública de modo satisfatório. Não basta ter atingido o fim, é preciso que isso se dê em um nível compatível com as demandas públicas.

Por último, o art. 37 sugere que os princípios da legalidade e impessoalidade não se confundem com o princípio da eficiência. A legalidade diz respeito aos fins e meios, mas se esgota nas disposições do legislador enquanto a eficiência invade a discricionariedade do administrador nas lacunas da lei, compulsando seu agir. Já a impessoalidade seria referente aos destinatários administrados e aos agentes administradores, enquanto a eficiência diria respeito aos meios de que se valem esses para realizar os fins públicos destinados àqueles, qualificando seu agir final.

Assim, esse é o conteúdo constitucional do princípio que, somado às considerações ontológicas já esboçadas, nos permitirão definir seus contornos com mais precisão.

## **B) Na legislação infraconstitucional.**

Sem a pretensão de arrolar exaustivamente as normas infraconstitucionais em que detectada a presença do princípio, cumpre referir que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, desde a EC 7/95, abriga menção ao princípio da economicidade, ao lado da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, e da motivação.

A Constituição do Estado do Tocantins cita expressamente o princípio da eficiência e a Constituição do Estado de Rondônia menciona incumbir ao Poder Público assegurar a efetividade do requisito de eficiência na prestação direta e indireta dos serviços públicos<sup>29</sup>.

Já a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, alinha a eficiência como princípio a ser seguido, ao lado da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público.

No inciso VI de seu art. 2º indica como critério a adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Essa idéia de adequação é um pouco diversa daquela adotada para um dos elementos do princípio da proporcionalidade. De certa forma englobaria aqueles elementos de adequação e necessidade, com uma distinção. Enquanto aqui se toma como limite o interesse público, lá o parâmetro é dado por todos os direitos envolvidos, públicos e particulares.

---

<sup>28</sup> Modesto, Notas ...

<sup>29</sup> Moraes, Direito ... , p. 107.

A lei 9.784/99 trouxe ainda disposição interessante no tocante a um dos aspectos que a doutrina enfatiza no conteúdo do princípio: a celeridade, ou agilidade. Em seu art. 49 estabelece o prazo de 30 dias para a Administração decidir, após terminada a instrução do processo administrativo.

Assim, identifica-se uma conduta objetiva que traduz o alcance do princípio, ao lado de uma distinção importante para com um dos elementos do princípio da proporcionalidade.

## **CONCLUSÕES.**

### **A) Conteúdo.**

1) A eficiência deita suas raízes na própria noção de Estado, se entendido esse como constituído para a busca do bem comum. Nos Estados modernos os indivíduos limitam sua esfera de liberdade visando ao bem da coletividade. Assim, o administrador, de modo a melhor justificar as privações individuais de liberdade, deve maximizar o uso dos recursos comuns na consecução dos fins acordados pela sociedade.

2) A eficiência não tem conteúdo jurídico se desvinculada das concepções de justiça, bem comum e de eficácia, se entendermos essa como os fins pretendidos pela atuação da Administração Pública.

3) O princípio em estudo embute a noção de maximização do uso de recursos em atenção aos fins e, nesse aspecto, coincide com a noção de economicidade.

4) A eficiência traz em si, ainda, o aspecto de satisfação do administrado na consecução dos fins pretendidos.

5) A eficiência não deve ser confundida com eficácia, legalidade, legitimidade, imparcialidade e neutralidade, como prevêem vários dos dispositivos analisados e as distinções precedentes.

6) A doutrina nacional considera como elemento objetivo da eficiência a celeridade, a agilidade.

7) Com referência a seu posicionamento relativamente ao princípio da proporcionalidade, a eficiência é mais do que a adequação, pois ultrapassa a eficácia (na medida em que se deve produzir o efeito pretendido de modo satisfatório), e não coincide plenamente com a necessidade, pois enquanto essa diz respeito à menor oneração dos interesses envolvidos, a eficiência se refere à maximização dos recursos disponíveis. Poder-se-ia até pensar numa zona de superposição, na medida em que os interesses públicos envolvidos são no sentido de maximizar os recursos e os interesses particulares consistiriam em que o seu uso fosse o melhor possível de modo a não demandar maiores restrições às liberdades de cada um dos já onerados na obtenção dos meios utilizados.

8.1) Em seu primeiro aspecto (item 1 retro), que leva em conta até mesmo a concepção de Estado e coisa pública, a eficiência seria um postulado da Administração Pública, uma condição para seu agir.

8.2) Em seu segundo aspecto (item 3 retro), corresponderia a um princípio, pois deveria considerar a ponderação da satisfação dos administrados e as possibilidades materiais de atendê-las.

8.3) Portanto, a eficiência traz essas duas dimensões normativas: é um postulado e um princípio.

## **B) Funções.**

9) A eficiência é um comando para todas as esferas de poder.

10) A busca da eficiência não pode ser restringida às atividades-meio da Administração Pública, mas deve atingir seus fins últimos e de modo satisfatório. Não basta a maximização dos meios, os resultados devem ser compatíveis com o que se espera das políticas públicas. Nesse ponto, distingue-se da mera efetividade (produzir um efeito, qualquer que seja) e da eficácia, pois o efeito deve ser produzido de acordo com parâmetros aceitáveis. Serve, portanto, como medida da realização dos interesses públicos.

## **C) Controle: mecanismos e o princípio como fundamento.**

11) Quanto aos meios, entendemos que o controle da eficiência deve se dar principalmente através da motivação e finalidade dos atos administrativos. É por seu intermédio que se poderá aferir a maximização dos recursos disponíveis e o atendimento aos fins pretendidos. Corroborando esse entendimento, deve-se enfatizar que há um aspecto muitas vezes não explicitado nos fins no que diz respeito à satisfatoriedade dos mesmos em relação às demandas sociais. O administrador não pode ficar indiferente a isso, pois, como deflui da etiologia do princípio, sua ação deve respeitar os esforços de todos para alcançar o bem comum. Novamente, entendemos que esse agir poderá ser valorado em face de sua motivação.

Calha ainda um breve comentário acerca do controle judicial exercido com fundamento no princípio da eficiência.

Dado ser recente a sua expressa inclusão na Constituição Federal, são escassas as decisões invocando-o. Os precedentes jurisprudenciais (e. g. MS 7765 e AC 2001.04.01.012451-6, já citados) permitem observar uma certa tendência observada na jurisprudência: fixam-se em elementos objetivos da legislação, como o tempo de resposta ou de ação, limitando o exame do mérito dos atos administrativos a esses dados. Fora desse âmbito, não se encontram decisões acerca da necessidade de maximização dos recursos públicos, estritamente, embora se reconheça o dever de eficiência. Não se formula um juízo crítico acerca das possibilidades de uso dos recursos. Apenas quando são apresentadas alternativas concretas ao magistrado, a decisão pode se embasar na adoção de uma ou outra, considerando a economicidade dos recursos<sup>30</sup>. Nesse sentido, a jurisprudência se inclina pela impossibilidade de

<sup>30</sup> Ver, por exemplo, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, os agravos de instrumento de números 70001051960, 70001056050 e 70003552726

apreciação do ato quanto a esse aspecto. Não se questiona se o uso dos recursos foi sequer razoável<sup>31</sup>.

É interessante notar que a jurisprudência do STF não toma, expressamente, o princípio como razão de decidir, até mesmo em decorrência de sua recente introdução. Menções à eficiência são encontradas em julgados referentes à qualidade da defesa técnica do réu no processo penal, ações de desapropriação<sup>32</sup>, e, mais recentemente, na apreciação da ADIn 1851<sup>33</sup>. Nesse julgado, a decisão, de certa forma, levou em conta o princípio da eficiência como manifestação da economicidade.

O enfoque da eficiência em relação ao uso da propriedade privada, tão comum nas ações de desapropriação, enseja até mesmo uma análise quanto ao dever de eficiência em correlação ao bem comum, tendo em vista a sua estreita vinculação, como já referido. Entretanto, essa abordagem ultrapassa o escopo desse trabalho, restrito ao âmbito da administração pública.

## BIBLIOGRAFIA

ANJOS, Luís Henrique Martins dos; ANJOS, Walter Jone dos. **Manual de Direito Administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

ÁVILA, Humberto. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade. **Revista Diálogo Jurídico**, Ano I, v. I, n. 4, em <<http://www.DireitoPulico.com.br>>. Acesso em 15/4/2002.

<sup>31</sup> Ver, por exemplo, do STJ, ROMS 3339 / RO (DJ 28/2/2000, p. 92), RESP 169876 / SP (DJ 21/9/98, p. 70), MS 7409 / DF (DJ 4/2/2002, p. 274).

<sup>32</sup> Ver, por exemplo, HC 74674/SP (DJ 22/10/99, p. 58), HC 76898/SP (DJ 7/12/2000, p. 5); MS 23391/PR (DJ 24/11/2000, p. 88) e MS 22193/SP (DJ 21/3/96, p. 47160).

<sup>33</sup> TRIBUTÁRIO. ICMS. SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA. CLÁUSULA SEGUNDA DO CONVÊNIO 13/97 E §§ 6.º E 7.º DO ART. 498 DO DEC. N.º 35.245/91 (REDAÇÃO DO ART. 1.º DO DEC. N.º 37.406/98), DO ESTADO DE ALAGOAS. ALEGADA OFENSA AO § 7.º DO ART. 150 DA CF (REDAÇÃO DA EC 3/93) E AO DIREITO DE PETIÇÃO E DE ACESSO AO JUDICIÁRIO.

Convênio que objetivou prevenir guerra fiscal resultante de eventual concessão do benefício tributário representado pela restituição do ICMS cobrado a maior quando a operação final for de valor superior ao do fato gerador presumido. Irrelevante que não tenha sido subscrito por todos os Estados, se não se cuida de concessão de benefício (LC 24/75, art. 2.º, INC. 2.º). Impossibilidade de exame, nesta ação, do decreto, que tem natureza regulamentar. A EC n.º 03/93, ao introduzir no art. 150 da CF/88 o § 7.º, aperfeiçoou o instituto, já previsto em nosso sistema jurídico-tributário, ao delinear a figura do fato gerador presumido e ao estabelecer a garantia de reembolso preferencial e imediato do tributo pago quando não verificado o mesmo fato a final. A circunstância de ser presumido o fato gerador não constitui óbice à exigência antecipada do tributo, dado tratar-se de sistema instituído pela própria Constituição, encontrando-se regulamentado por lei complementar que, para definir-lhe a base de cálculo, se valeu de critério de estimativa que a aproxima o mais possível da realidade. A lei complementar, por igual, definiu o aspecto temporal do fato gerador presumido como sendo a saída da mercadoria do estabelecimento do contribuinte substituído, não deixando margem para cogitar-se de momento diverso, no futuro, na conformidade, aliás, do previsto no art. 114 do CTN, que tem o fato gerador da obrigação principal como a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência. O fato gerador presumido, por isso mesmo, não é provisório, mas definitivo, não dando ensejo a restituição ou complementação do imposto pago, senão, no primeiro caso, na hipótese de sua não-realização final. Admitir o contrário valeria por despojar-se o instituto das vantagens que determinaram a sua concepção e adoção, como a redução, a um só tempo, da máquina-fiscal e da evasão fiscal a dimensões mínimas, propiciando, portanto, maior comodidade, economia, **eficiência** e celeridade às atividades de tributação e arrecadação. Ação conhecida apenas em parte e, nessa parte, julgada improcedente.

(Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, v.m., j. 8/5/2002, DJ 22/11/2002, republicado em 13/12/2002, p. 60 ) grifos apostos.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002..

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

DWORKIN, Ronald. **Uma Questão de Princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle de. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

FINNIS, John Mitchell. **Ley natural y derechos naturales**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2000.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GIANNINI, Massimo Severo. **Derecho Administrativo**. Madri: Ministerio para las Administraciones Publicas, 1991. v. 1.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 31, 2001.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

POSNER, Richard A. **El análisis económico del derecho**. Madri: Fondo de Cultura Económica, 2000.

POSNER, Richard A. **The problems of jurisprudence**. Cambridge,

Massachussets: Harvard University Press, 1990.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Lisboa: Editorial Presença, 1993.

WONACOTT, Paul et al. **Economia**. São Paulo: McGraw Hill do Brasil, 1982.