

# PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: DIMENSÃO JURÍDICO- ADMINISTRATIVA

Joel de Menezes Niebuhr\*

## 1. Introdução

A *eficiência* é uma categoria que serve a diversos ramos científicos. Neste talante, em atenção à sua recente previsão constitucional, para delimitá-la com a devida precisão jurídica não se pode, pura e simplesmente, transplantar o significante que opera em outras esferas do conhecimento. Importa construir um conceito adequado à metodologia e aos ditames que são próprios da Ciência do Direito.

Partindo do pressuposto de que a eficiência é juridicamente concebida sob o color de um princípio da Administração Pública, é imperioso esclarecer as qualidades e os efeitos que decorrem do fato, insiste-se, de ser um *princípio* e, num segundo momento, *administrativo*.

Desta feita, pretende-se, sem exaurir ou esgotar os debates, trazer elementos úteis para a correta conceituação jurídico-administrativa da eficiência.

\* Professor de Direito Constitucional da UFSC. Doutorando em Direito Administrativo na PUC – SP. Advogado. Consultor. Parecerista.

## 2. Dimensão Jurídica

Para se apurar a dimensão jurídico-administrativa da eficiência, é preciso visualizar a maneira pela qual ela se insere e se exprime no bojo do Direito. É que a Ciência Jurídica comporta distintas espécies de proposições normativas, cuja função e sentido manifestam traços peculiares e, por isso, implicam conseqüências distintas.

Não resta dúvida que a eficiência se apresenta ao Direito – e com força ao Direito Administrativo – através de um *princípio jurídico*. E assim o é, quer por motivo de suas intrínsecas características, quer por disposição constitucional explícita. Na realidade, a Emenda Constitucional nº 19, de 4.6.1998, espancou qualquer discussão em torno da qualificação da eficiência, uma vez que a encartou, ao lado da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, dentre os princípios jurídicos que regem todo o capítulo referente à Administração Pública.

Apesar da clareza com a qual se define a eficiência dentre os princípios jurídicos, por não raras vezes esta se torna objeto de confusão ou quer-se atribuir a ela efeitos próprios de regras jurídicas. Portanto, para se preservar o devido rigor científico, ao discorrer acerca da eficiência, é conveniente tecer esclarecimentos pertinentes a categoria *princípio jurídico*.

Com efeito, a idéia basilar que envolve a palavra *princípio* opõe-se à de chegada, de fim, de algo acabado. Ela é comumente conhecida, também na esfera jurídica, como o marco inicial, o começo, a origem, aquilo que serve de base, que traduz a estrutura de um sistema.

É que, dentre as espécies de *normas jurídicas*, destacam-se os *princípios* e as *regras*. Conquanto ambas sejam gerais e abstratas, os princípios o são em patamar bem mais elevado.

E isso porque as regras, ao contrário dos princípios, são circunscritas a pressupostos de fato. Como exemplo, veja-se a regra que veda o homicídio. Embora não se refira a uma situação específica, está circunscrita ao fato de matar alguém. Em outra direção, o alto grau de abstração e generalidade dos princípios é determinado na medida em que não há qualquer espécie de predisposição dos fatos sobre os

quais incidem, alcançando e informando as mais variadas e amplas situações, tal qual ocorre com a própria eficiência, a dignidade humana, a justiça social e outros tantos.

Os princípios jurídicos, em virtude de sustentarem maior grau de abstração e de generalidade, são a espécie de norma que melhor incorpora a pluralidade dos valores sociais (mórais). Conforme bem assinala Gustavo Zagrebelsky, "a realidade, ao entrar em contato com o princípio, ganha vida, por assim dizer, e adquire valor".<sup>1</sup> Na mesma linha, é procedente a afirmação lapidar de Ronald Dworkin, catedrático da Universidade de Oxford, segundo a qual os princípios jurídicos são um *standard* a ser observado por exigência da justiça, da equidade ou de alguma outra dimensão da moralidade?

Os princípios, sob essa luz, representam o conteúdo axiológico do Direito, os valores sociais fundamentais que o legitimam. Aliás, resgatando o significado primitivo da proposição, os princípios vêm antes, na frente, são a base, as vigas mestras do sistema jurídico. Destarte, consoante as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, os mesmos são "por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas".<sup>2</sup> E a conclusão é inevitável, como percebe Paulo Bonavides, "postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos, sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas".<sup>4</sup>

Seguindo esse diapasão, acentua-se que todos os princípios exercem plena normatividade, acarretam direitos subjetivos e impõem obrigações, além de orientarem a criação e a interpretação dos demais diplomas normativos.

A par da relevância com que os princípios são concebidos na Ciência do Direito, o processo de concretização dos mesmos é especialíssimo e muito diferente daquele tocante às regras jurídicas.

Para Ronald Dworkin, as regras são aplicadas sob a idéia do *tudo ou nada*.<sup>5</sup> Se são válidas, devem ser efetivadas na exata e inteira extensão de seu conteúdo. Havendo duas regras contraditórias, uma das duas é inválida e, em conseqüência, não faz parte do sistema jurídico.

Noutra perspectiva é que se inserem os princípios jurídicos, pois os mesmos, observa Robert Alexy, "não contêm mandatos definitivos

senão só *prima facie*”<sup>6</sup> Por isso, um princípio não exclui a incidência de outro princípio que lhe pareça contrário, porém permite a otimização ou a ponderação de cada um deles. Afora a questão da validade, vêm a lume considerações de importância e conveniência em aplicá-los com maior ou menor ênfase, sempre tendo em vista a situação de fato que se apresenta.

Esse processo não é singelo e, mesmo sem o zelo da grande maioria dos agentes jurídicos, é usual na atividade forense. Para apreendê-lo, com decalque no escólio de Luiz Recaséns Siches, é indispensável a *lógica do razoável*, formando sentidos e nexos entre significações, operações de valoração e, por fim, estabelecendo finalidades e propósitos.<sup>7</sup>

Tomados sob a égide da razoabilidade, os princípios são percebidos em conjunto, havendo entre eles uma estrutura dialógica de informação e re-informação recíproca. Não há princípio que possa ser entendido isoladamente, uma vez que sua correta delimitação jurídica é aferida pela proporção de seus pares.

### 3. Dimensão Jurídico-Administrativa

A categoria *eficiência*, repete-se, serve a diversos ramos científicos. O sentido original parece provir da área econômica; contudo, em exame acurado, percebe-se que o mesmo se aplica a qualquer espécie de investigação comprometida a otimizar resultados práticos de acordo com suas finalidades.

A eficiência é juridicamente qualificada como um princípio, cujo entendimento deve ter em vista as peculiaridades deste tipo de proposição normativa. Nada obstante isso, há, na Ciência do Direito, ramos ou setores diferenciados em relação aos interesses e valores sociais que eles incorporam e representam, ensejando princípios setoriais, também diferenciados. Daí que ganha relevo, para aprumar o adequado conceito de eficiência, a particularização dela no contexto metodológico da esfera de conhecimento a ser analisada.

Pois bem, o *Direito Administrativo* se situa na perspectiva do *Direito Público*. Este tem como objeto a coisa que pertence a *todos* e, sob

este prisma, é pautado pelos interesses gerais do *todo*, denominado *interesse público*. Não se trata, por um lado, do interesse da Sociedade apartada dos interesses dos indivíduos que a compõem; todavia, em outro, também não se trata da soma dos interesses individuais. Numa percepção pluralista, os valores são conflitantes, tornando-se difícil precisar qual, afinal de contas, é o interesse público.

A despeito de toda e qualquer noção a respeito do que é ou não é interesse público, o certo é relacioná-lo ao bem comum: aquilo que Miguel Reale define como "a coexistência e a harmonia do bem de cada um com o bem de todos"<sup>8</sup> Com esse propósito, é necessário aparelhar a coletividade de órgãos e meios hábeis a concretizá-lo. Eis a Administração Pública, disciplinada por uma principiologia jurídica própria, que, em decorrência de tão elevada finalidade, confere a esta destaque e proeminência.

Dentro dessa perspectiva jurídica talhada pelo enfoque administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello ressaltou dois princípios fundamentais, quais sejam a supremacia e a indisponibilidade do interesse público. O primeiro princípio "proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguração deste último."<sup>9</sup> Lado a lado, servindo de complemento, "a indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriável!"<sup>10</sup>

Há uma espécie de tensão, que é da essência do interesse público e que confere à Administração uma série de privilégios; e, em contraposição, circunscreve a ela o respeito a todos os membros que compõem a coletividade, compelindo-a a agir de maneira equânime.

Em se considerando que a Administração Pública tem o dever vocacionado à realização do bem comum – operacionalizando o interesse público manifesto nas necessidades da Sociedade em detrimento dos interesses meramente individuais –, é a ela garantido uma gama de poderes prevaletentes à esfera privada. Para propiciar o bem de todos, o exercício da atividade administrativa requer atributos e prerrogativas especiais.

Sob outro foco, já que a Administração Pública gere os bens comuns a todos os cidadãos, são imprescindíveis critérios e formalidades para a tomada de suas decisões. Não há dúvida que, como professa Rui Cirne Lima, "em direito público, designa, também, a palavra *administração* a atividade do que não é senhor absoluto".<sup>11</sup> Bem se vê que nenhuma autoridade administrativa, por maior que sejam os seus méritos, influência ou cargo, pode dispor do interesse que é público. Este diz respeito a todos os membros da Sociedade; logo, não toca a ninguém em particular.

Atendendo-se a esse critério, conferem-se garantias às pessoas privadas. Em que pese a importância do interesse público, este não enseja à Administração poderes ilimitados e absolutos. Se numa face o interesse público acarreta privilégios, noutra impõe obrigações rígidas, que devem ser cumpridas com esmero.

Jean Rivero é categórico: "As normas do direito administrativo caracterizam-se em face das do direito privado, seja porque conferem à Administração prerrogativas sem equivalentes nas relações privadas, seja porque impõem à sua liberdade de ações sujeições mais estreitas do que aquelas a que estão submetidas".<sup>12</sup>

Na mesma trilha, Eduardo Garcia Enterría e Tomás-Ramon Fernández percebem o ponto fulcral do regime jurídico-administrativo, assinalando que "o Direito Administrativo, como Direito próprio e específico das Administrações Públicas, está de fato, pois, em equilíbrio (por suposto difícil, porém possível) entre privilégios e garantias".<sup>13</sup> E, adiante, arremata: "Em definitivo, do que se trata é perseguir e obter a pronta e eficaz satisfação do interesse geral, sem prejuízo das situações jurídicas, igualmente respeitáveis, dos cidadãos".<sup>14</sup>

Desse modo, todos os princípios que incidem sobre a disciplina administrativa – dentre eles a eficiência – são subsumidos ao desafio de equilibrar os privilégios públicos com as garantias individuais. Para tanto, nenhum princípio pode ser tomado de maneira isolada e incontrastável. Sempre se faz necessário realizar a ponderação dos mesmos com o propósito de efetivar o bem comum. É dentro desse contexto que se deve conjeturar a Administração Pública e aplicar, sob o desenho da razoabilidade, os princípios que a ela são pertinentes.

## 4. Princípio da Eficiência na Administração Pública

A eficiência é uma exigência social intrínseca a tudo o que se faça ou se pretenda fazer. A própria idéia de boa-fé refuta a construção ou a prática de atos concebidos para serem ineficientes.

E assim o é com referência à atividade administrativa. Como visto, a razão de sua existência é a efetivação do bem comum, respaldando o interesse público. Não se erigiu todo o complexo arcabouço administrativo, com os vultosos ônus que lhe são inerentes, por efeito de capricho político ou para agasalhar vaidades pessoais.

O que há de se frisar, e este constitui o papel fundamental do princípio da eficiência, é o caráter *instrumental* da Administração Pública. Ela não é um fim em si mesmo. Toda a sua ação é voltada e imprescindível à realização dos valores sociais que traduzem o bem comum, prestando serviços vinculados ao interesse público.

O aparato administrativo foi criado como *instrumento* da coletividade e, para esse propósito, há de ser eficiente. É inaceitável que interesses corporativos se sobreponham ao interesse público. A Administração deve procurar excelência no interesse da Sociedade, que é a sua cliente-mor.

Hely Lopes Meirelles, em atenção à eficiência, "exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional".<sup>15</sup> Por isso, Maria Sylvia Zanella Di Pietro pondera que o princípio "impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabe ao Estado alcançar".<sup>16</sup>

Se a eficiência impõe que se produzam os fins esperados da atividade administrativa, impõe, como corolário, também a criação de meios para obtê-los. Aí reside a grande discussão concernente ao princípio. De nada adianta dizer que a Administração deve cumprir suas finalidades, constituindo-se em instrumento da Sociedade para lograr o bem comum, mas manter-se uma série de obstáculos ao seu bom desempenho. Objetivando alcançar a eficiência, inarredavelmente deve haver o aporte instrumental que propicie ao administrador exercer sua função de forma rápida e com mérito.

Ademais, a demanda é agravada com a complexidade social contemporânea. São novos atores, novas tecnologias e novos conflitos de interesses que se erguem dia-a-dia em face da Administração. Para ser eficiente, portanto, é forçoso estar em ininterrupto processo de aperfeiçoamento, renovando-se e atuando com agilidade.

Em virtude disso, à primeira vista, dessume-se que o princípio da eficiência exige da Administração Pública o abandono de garantias conferidas e conquistadas pelos entes privados e de formalidades delas decorrentes, que regem o manejo da coisa pública. O argumento é que elas (garantias e formalidades) vinculam a atividade administrativa de tal forma, que se torna impossível ou inviável obter os resultados práticos que lhes são esperados.

É claro que, com isso, há tendência a flexibilizar as normas administrativas, alargando o espectro da discricionariedade de seus agentes. Maximizam-se as prerrogativas da Administração, com o propósito de satisfazer os reclames da coletividade.

No entanto, como acima delineado, os princípios não podem ser aplicados de maneira isolada e incontrastável. Sempre é necessário ponderá-los, tomando-os em conjunto mediante a razoabilidade. E esse método, antes de tudo, deve visualizá-los dentro das peculiaridades do ramo científico em que se enxertam.

Desta sorte, percebendo a eficiência na *dimensão administrativa*, transparece que, junto à produção de resultados práticos, deve a Administração tratar todas as pessoas com equidade. Eis a própria garantia decorrente da indisponibilidade do interesse público, o que denota variada gama de princípios, como, *verbi gratia*, a isonomia, a legalidade, a moralidade e tantos outros.

Em conseqüência, no altiplano da *dimensão jurídica*, deve a eficiência, na qualidade de princípio, ser ponderada em face de todos os seus pares, cujo conteúdo, salienta-se, expressa a equidade.

E essa ponderação tão-só será razoável se repelir a sobreposição de um princípio a outro. Em todas as hipóteses, o agente jurídico-administrativo deve equilibrar o conteúdo intelectual e axiológico da eficiência e das proposições decorrentes da equidade, para que, unidas, forneçam a resposta adequada aos anseios do interesse



público. Esta conjunção não é contraditória e revela a pluralidade de valores que legitimam a Administração Pública.

A verdadeira razão (princípio da razoabilidade) por meio da qual se deve pautar o agente jurídico-administrativo é aferida pela proporção (princípio da proporcionalidade) entre esses dois pólos. Ou seja, em tributo à eficiência, não se autoriza o desrespeito às garantias privadas e o desprezo às *formalidades*. No mesmo plano, por obséquio à isonomia, à legalidade e à moralidade, não se justificam *formalismos* despiciendos, que não guardem correlação lógica com o objeto do ato a ser praticado.

Inserido nesse contexto, o princípio da eficiência só pode ser conhecido em relação a todos os outros princípios imprescindíveis à configuração do interesse público. Ambos se limitam reciprocamente, ensejando moderação na administração daquilo que a todos pertence.

Exigem-se resultados, mas que eles se façam acompanhar de uma conduta imparcial, que trate todos os entes privados com igualdade, que obedeça à lei e aos ditames da moral. Na hipótese contrária, a eficiência, em termos práticos, daria azo ao autoritarismo e à corrupção, atirando às calendas o bem comum.

A percepção isolada e absoluta do princípio da eficiência é extremamente perigosa. Precisa-se reconhecer a variedade de discursos que se espraiam pelo debate político e jurídico, cuja remissão à eficiência, muitas vezes, não passa de um recurso a flexibilizar e enfraquecer o regime jurídico-administrativo.

## 5. Considerações Finais

Ao término deste estudo, reafirma-se seu propósito primacial de trazer elementos para uma conceituação jurídico-administrativa da eficiência, sublinhando-se as seguintes considerações:

1. A eficiência, na qualidade de princípio jurídico, retrata o valor social que exige da Administração Pública o excelente cumprimento de suas finalidades, por efeito do qual se minimizam os entraves e se maximizam as prerrogativas. Entretanto, como é próprio

dos princípios, também ela deve ser ponderada em face de seus pares.

2. A perspectiva da Administração traz à evidência quais são esses outros princípios. Busca-se, assim, alcançar o bem comum mediante o equilíbrio entre as prerrogativas administrativas e as garantias dos entes privados.
3. Enfim, firma-se posição de defesa do regime jurídico-administrativo. A eficiência não é o bastante para justificar o abandono da equidade no manejo da coisa pública, devendo-se refutar discursos que a põem em pedestal inatingível.

# NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho ducril, ley, derechos e justicia*. Trad. Marina Grecón. Madrid : Trotta, 1995. p. 118. (Tradução do autor).
- 2 DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Trad. Marta Guastavino. Barcelona : Ariel, 1989. p. 72.
- 3 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo : Malheiros, 1999. p. 629.
- 4 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo : Malheiros, 1999. p. 260.
- 5 DWORKIN, Ronald. *Op. cit.*, p. 75.
- 6 ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1997. p. 99. (Tradução do autor).
- 7 SICHES, Luis Recaséns. *Nueva filosofía de la interpretacion del derecho*. México : Porrúa, 1973. p. 279.
- 8 REALE, Miguel. *Fundamentos do direito*. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1972. p. 331.
- 9 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.*, p. 29.
- 10 *Idem*. p. 33.
- 11 LIMA, Rui Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1982. p. 20.
- 12 RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Trad. Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra : Almedina, 1981. p. 41.
- 13 GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. *Curso de derecho administrativo*. v. 1. Madrid : Civitas, 1977. p. 35. (Tradução do autor).
- 14 *Ibidem*.
- 15 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 24. ed.. Atual. Eurico de Andrade Azevedo et al. São Paulo : Malheiros, 1999. p. 90.
- 16 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo : Atlas, 1999. p. 73.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo : Malheiros, 1999.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo : Atlas, 1999.
- DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Trad. Marta Guastavino. Barcelona : Ariel, 1989.
- GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. *Curso de derecho administrativo*. v. 1. Madrid : Civitas, 1977.
- LIMA, Rui Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1982.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 24. ed.. Atual. Eurico de Andrade Azevedo et al. São Paulo : Malheiros, 1999.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo : Malheiros, 1999.
- REALE, Miguel. *Fundamentos do direito*. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1972.
- RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Trad. Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra : Almedina, 1981.
- SICHES, Luis Recaséns. *Nueva filosofía de la interpretación del derecho*. México : Porrúa, 1973.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho ducril, ley, derechos e justicia*. Trad. Marina Grecón. Madrid : Trotta, 1995.