

**MARCOS AUGUSTO PEREZ**  
**RODRIGO PAGANI DE SOUZA**

Coordenadores

# **CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Prefácio

**Odete Medauar**

 **EDITORA  
Fórum**

MARCOS AUGUSTO PEREZ  
RODRIGO PAGANI DE SOUZA

*Coordenadores*

*Prefácio*

Odete Medauar

# CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Belo Horizonte  
EDITORA  
**f Fórum**

DIREITO DO ESTADO  
BIBLIOTECA

2017

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 21-38. ISBN 978-85-450-0193-5.

---

## EM BUSCA DE UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE RESULTADOS

RODRIGO PAGANI DE SOUZA

### 2.1 Introdução: por uma administração pública que proporcione resultados concretos à sociedade

No Brasil tem-se fortalecido “uma visão do agir estatal em função de resultados”, ou seja, quer-se uma administração pública que *proporcione resultados concretos aos administrados* – é o que nota Diogo de Figueiredo Moreira Neto.<sup>1</sup> Reclama-se do Estado que *otimize o seu agir* – acentua Paulo Modesto.<sup>2</sup> Requer-se, noutras palavras, uma *administração de resultados*, para utilizar expressão de síntese disseminada entre os italianos a partir de reformas legislativas havidas na década de 90 do século passado naquele país – ocupadas, como noticia Odete Medauar, com valorizar os sistemas de *controle da gestão* administrativa e, sobretudo, dos *resultados* dessa gestão.<sup>3</sup> Em suma, obter uma *administração pública de resultados* é uma aspiração motriz da sociedade brasileira, compartilhada, certamente, com outros povos.

No campo do direito administrativo brasileiro, pensar e criar instrumentos para atender a esta aspiração tem sido um desafio. Ela própria já foi entronizada no mundo do Direito, passando de aspiração a clara exigência do ordenamento jurídico nacional.

<sup>1</sup> *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno*: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 134.

<sup>2</sup> Complementa Modesto: “Reclama-se do Estado, cada vez com maior impaciência, para que otimize o seu agir e conduza em termos adequados a realização dos fins prezados pela comunidade. Questiona-se a omissão no agir, a aptidão do agir e a qualidade do agir estatal. Essas exigências não são dirigidas a um Estado liberal, mas a um Estado Democrático e Social, executor e fomentador da prestação de serviços coletivos essenciais”. “Notas para um debate sobre o princípio da eficiência”. *Interesse Público*, v. 7, p. 66, 2000.

<sup>3</sup> Ver *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 71-77.

Este ensaio parte da observação de que, na teoria do direito administrativo em nosso país, a visão do agir estatal em função dos resultados tem encontrado crescente expressão ao redor de três grandes ideias: *eficiência, política pública e controle de resultados*. Dessas três grandes ideias, nas suas interseções com o Direito, derivam múltiplas linhas de investigação. Elas têm em comum esta preocupação central com uma administração pública que proporcione resultados concretos à sociedade.

Observadas nalgumas de suas manifestações teóricas e normativas, tais ideias merecem reflexão. Nesse sentido, este ensaio avança com uma proposta de reflexão – por quem partilhe do objetivo de construir uma boa administração pública, geradora de resultados concretos para os administrados – sobre como fazer a administração brasileira avançar efetivamente nessa direção.

Para animar a reflexão, o ensaio propõe que seja dada atenção maior, na formulação de normas sobre gestão pública, à *precisa estipulação jurídica dos aspectos fundamentais das metas na administração pública*. Por exemplo, cumpre ao Direito estipular não apenas que haverá metas ou resultados a atingir, mas também delinear quais os possíveis conteúdos dessas metas; definir os meios a empregar ou ações a realizar para alcançá-las; exigir estudos ou estimativas de impacto das ações planejadas; desenhar os processos a seguir para elaboração das metas; definir formas de monitoramento de sua execução e de avaliação dos resultados efetivamente alcançados; estabelecer previamente quais as consequências do seu descumprimento (sancionatórias ou não, a depender do caso), sempre fixando, de resto, as competências para realizar tudo isso. Cumpre, numa palavra, levar a sério a aspiração de uma *administração de resultados*, mediante a precisa estipulação jurídica dos seus aspectos fundamentais.

Em verdade, espera-se esta precisão do labor dos juristas, ao cooperarem com as autoridades públicas investidas de competência normativa (nos Poderes Executivo e Legislativo). A proposta aqui lançada, de maior atenção a tais aspectos, não é de toda nova. Como mencionado, as ideias hoje mais disseminadas em direito administrativo – de eficiência, política pública e controle de resultados – já apontam nessa direção geral. Porém, a análise de várias normas encontráveis no direito brasileiro da atualidade revela que nem sequer esta contribuição básica os juristas estamos conseguindo dar às formulações envolvendo metas administrativas.

Com o déficit de normatização de qualidade (isto é, seriamente preocupada com resultados), o risco que corremos é o de, a pretexto de melhor disciplinar uma política pública, definindo-lhe metas, ou exigindo controle de resultados na sua execução, acabarmos deixando muitas questões sem solução – verdadeiras lacunas no arcabouço normativo que busca promover a administração de resultados.

Se, no Brasil, instituímos distintos sistemas e órgãos de controle da administração pública (no Poder Judiciário e nas Polícias, no Ministério Público, nos Tribunais de Contas, nas Comissões Parlamentares, nas Controladorias, Corregedorias e Ouvidorias e nos vários conselhos de participação popular), e se por exigência das normas eles pretendem se ocupar mais dos resultados efetivos da atuação administrativa, então é preciso que antes também nos ocupemos mais – levemos mais a sério – os desafios atinentes à disciplina jurídica dos resultados administrativos.

## 2.2 Eficiência e administração de resultados

### 2.2.1 Eficiência administrativa como valor jurídico

Muitas vezes já foram levantadas em defesa do valor jurídico da *eficiência administrativa*, em oposição a visões tendentes a minar sua juridicidade.<sup>4 5 6 7 8</sup>

Fato é que a eficiência administrativa, pela Emenda Constitucional nº 19/98, despontou como valor jurídico inquestionável no Direito brasileiro. A emenda trouxe a lume o “princípio da eficiência” na administração pública, acrescentando-o ao *caput* do art. 37 do texto constitucional originário. Tal acréscimo foi feito no contexto da última ampla reforma da gestão pública no Brasil, de meados da década de 90.<sup>9</sup> Nessa reforma, a implantação de uma “administração gerencial” no país, orientada pelo valor da eficiência – e também pelos valores da transparência e da participação social na gestão pública –, foi um dos objetivos declarados.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> Confira-se Emerson Gabardo: “Primeiro, é uma total inversão acreditar que a eficiência é ‘princípio’ da administração privada. Princípio, em sua conotação jurídica, é norma. E como norma, a eficiência somente impera à Administração Pública, esta sim, que tem o dever de ser eficiente, pois é gestora de bens que pertencem a todos, segundo o princípio republicano. Não é possível (...) admitir-se a possibilidade de a Administração ser ineficiente. (...) Segundo, o princípio da eficiência é norma constitucional, e como tal, impõe um dever ser, com a possibilidade de coação ou sanção (controle jurisdicional, responsabilidade funcional, responsabilidade civil etc.). Afirmar que a eficiência é princípio econômico ou de outra ciência qualquer e, portanto, metajurídico, é um erro lógico. (...) Como terceiro ponto, vários princípios são fluidos quando a priori considerados. Essa condição, no entanto, não lhes retira a eficácia jurídica. (...) Por último, o princípio da eficiência tem o mesmo grau de hierarquia normativa que os demais da Constituição. Não há qualquer possibilidade de, abstratamente, um princípio afastar ou reduzir o potencial normativo do outro, notadamente, no propalado pseudoconflito entre legalidade e eficiência”. GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 347.

<sup>5</sup> Segundo Paulo Modesto, “... agir com eficiência (...) é algo que se traduz em exigências ao Estado...”, as quais “... hoje não são mais percebidas em termos meramente políticos ou econômicos. Foram positivadas, foram entronizadas no sistema jurídico, juridicizaram-se como exigências do ordenamento nacional”. Ainda o jurista baiano: “não se pode (...) recusar a positividade, a operatividade e a validade jurídica do princípio da eficiência sob o argumento de que o seu conceito foi tradicionalmente desenvolvido pela sociologia e pelas ciências econômicas. Todos sabemos que os princípios jurídicos são normas, prescrições, dirigem-se a incidir sobre a realidade, referindo sempre algum conteúdo impositivo”. MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista Interesse Público*, São Paulo, p. 66-67, n. 7, jul./set. 2000.

<sup>6</sup> Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “... a racionalização das atividades dos governos não mais deve ser considerada apenas como mera aspiração ético-política das sociedades contemporâneas, uma vez que já se a tem constitucionalmente erigida como um direito difuso – e, por isso, exigível por toda a cidadania...”. *Op. cit.*, p. 132.

<sup>7</sup> Na opinião de Alexandre Santos de Aragão, “os resultados práticos da aplicação das normas jurídicas não constituem preocupação apenas sociológica, mas, muito pelo contrário, são elementos essenciais para determinar como, a partir desses dados empíricos, devam ser interpretadas (ou reinterpretadas), legitimando a sua aplicação. O Direito deixa de ser aquela ciência preocupada apenas com a realização lógica dos seus preceitos; desce do seu pedestal para aferir se esta realização lógica está sendo apta a realizar os seus designios na realidade da vida em sociedade”. ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 375-376.

<sup>8</sup> Na síntese oportuna de Bruno Santos Cunha: “não só a ciência da administração, mas também o Direito deve ocupar da qualidade da administração”. CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 388.

<sup>9</sup> Como sintetiza Carlos Ari Sunfeld, “a reforma da gestão pública propõe introduzir certas flexibilidades e trocar alguns dos controles formais por controles de resultado, dentro de um enfoque de administração gerencial”. SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 48.

<sup>10</sup> Sobre a “reforma gerencial” e seus pontos cardeais, vide BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

Mas se a emenda tornou a eficiência um valor inquestionável para a administração pública, também é certo que tal valor já constava do texto original da Constituição, em distintas passagens.

Deveras, nela está previsto desde a origem que a lei sobre a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública deverá promover a "eficiência de suas atividades" (art. 144). E que haverá um controle da "economicidade" da gestão pública em geral, a ser exercido tanto por órgãos de "controle externo" quanto de "controle interno" da máquina administrativa (art. 70, *caput*). Na Constituição está previsto, ainda, que o sistema de controle interno da administração, no âmbito de cada um dos Poderes, terá, entre suas finalidades, as de avaliar "o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União" (art. 74, I) e, também, "os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial" estatal (art. 74, II). Toda esta preocupação do texto constitucional com o valor da eficiência, ainda na sua redação original, tem sido lembrada pela doutrina.<sup>11 12</sup>

Aliás, antes mesmo da Constituição de 1988, eficiência já fora aspiração traduzida nalguns dos mais impactantes diplomas infraconstitucionais do direito administrativo brasileiro. Um deles foi o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, como também lembrado frequentemente pela doutrina.<sup>13 14</sup> Ainda vigente enquanto diploma de organização administrativa do país naquilo em que tenha sido recepcionado pela nova ordem constitucional de 1988, o Decreto-lei nº 200/67 expressou alguma preocupação com a promoção de eficiência na máquina pública.

Por exemplo, estabeleceu que a supervisão ministerial sobre a administração indireta federal visaria a assegurar, entre outros valores, o da "eficiência administrativa" (art. 26, III). Previu que tal supervisão, ao lado da eficiência, deveria assegurar

<sup>11</sup> Aponta-o, entre outros, Carlos Ayres Britto: "Já figurava [o princípio da eficiência], com todas as letras, no inciso II do art. 74 (a propósito do 'controle interno') e no parágrafo sétimo do art. 144 (capítulo 'Da Segurança Pública'). Como já pontificava no art. 93, inciso II, alínea b, embora com o nome de 'merecimento'. Merecimento dos magistrados, incorporando a ideia de 'presteza e segurança no exercício da jurisdição'. Presteza como sinônimo de agilidade – que é um elemento de ordem temporal – e segurança como sinônimo de consistência – que é um elemento de ordem técnica". Carlos Ayres Britto, em apresentação da obra de GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri: Manole, 2003. p. XVI.

<sup>12</sup> Tem razão Paulo Modesto quando reconhece: "Nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente. A boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei. A função administrativa é sempre atividade finalista, exercida em nome e em favor de terceiros, razão pela qual exige legalidade, impessoalidade, moralidade, responsabilidade, publicidade e eficiência dos seus exercentes. O exercício regular da função administrativa, numa democracia representativa, repele não apenas o capricho e o arbítrio, mas também a negligência e a ineficiência, pois ambos violam os interesses tutelados na lei". *Op. cit.*, p. 71-77.

<sup>13</sup> Paulo Modesto lembra que o Decreto-lei nº 200/67 já ligava, inclusive, eficiência com o chamado controle de resultados: "É certo que o princípio da eficiência fortalece o chamado controle a posteriori de resultados. Não há também aqui uma inovação absoluta, pois já o Decreto-lei nº 200/67 submetia toda atividade do Poder Executivo ao controle de resultados (arts. 13 e 25, V), fortalecia o sistema de mérito (art. 25, VIII), sujeitava a Administração indireta à supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomendava a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desídia (art. 100)". *Op. cit.*, p. 74.

<sup>14</sup> Confira-se Odete Medauar: "... o Decreto-lei nº 200/1967, no art. 26, relativo à supervisão ministerial sobre a Administração Indireta, menciona que esta visará a assegurar, dentre outras, a eficiência administrativa (item III). No art. 25, aplicável à supervisão sobre a Administração Direta e Indireta, dentre seus objetivos é indicado o acompanhamento 'dos custos globais dos projetos setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica dos serviços', o que expressaria uma faceta da economicidade". *Op. cit.*, p. 78-79.

"a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade" (da administração indireta) e "a harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade" (incisos I e II do mesmo artigo, respectivamente).

À entidade da administração indireta impôs o dever de "evidenciar os resultados positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática" ou as medidas "cuja adoção se impuser, no interesse do serviço público" (art. 28, III).

Também definiu competência de órgão federal para cuidar do "aprimoramento e maior eficiência" dos gestores federais (art. 116, I), bem como para recomendar a instauração de processo administrativo para fins de demissão ou dispensa do servidor "comprovadamente ineficiente" no desempenho dos seus encargos ou "desídia" (art. 100).

E exigiu, para toda a administração pública, contabilidade capaz de apurar os custos dos serviços e evidenciar os resultados financeiros da gestão (art. 79).

Outras normatizações produzidas no Brasil já sob a Constituição de 1988 também trataram à larga da eficiência administrativa. É o caso das normas instituidoras de um sistema de controle interno do Poder Executivo federal, à luz da Constituição (Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, regulamentada pelo Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000). Tais diplomas reproduzem a norma constitucional segundo a qual uma das finalidades deste sistema de controle interno é "avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual" (CF, art. 74, I; Lei nº 10.180/2001, art. 20, I; Decreto nº 3.591/2000, art. 2º, I); outra é "avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão" pública federal (CF, art. 74, II; Lei nº 10.180/2001, art. 20, II; Decreto nº 3.591/2000, art. 2º, II); outra, ainda, é "avaliar a execução dos programas de governo" (CF, art. 74, I; Lei nº 10.180/2001, art. 20, I; Decreto nº 3.591/2000, art. 2º, I). Sem prejuízo de outras mais, ligadas ao controle das operações de crédito e ao apoio ao controle externo da administração pública.

Em suma, as normas preveem um sistema de controle interno do Executivo apto a avaliar o cumprimento de metas do plano plurianual, a execução de programas de governo e os resultados da gestão pública, entre outras finalidades.<sup>15</sup>

Os exemplos colacionados são suficientes para ilustrar o fato de que se exige, na Constituição Federal, eficiência em todas as frentes de atuação da administração (é o que sinaliza o princípio da eficiência inscrito no art. 37, *caput*), mas algumas normas acentuam a existência de um dever de eficiência em determinados ramos – p.ex., na execução

<sup>15</sup> A avaliação do cumprimento das metas do plano plurianual visa a "comprovar a conformidade da sua execução" (Decreto nº 3.591/2000, art. 3º, §1º). Já a avaliação da execução dos programas de governo visa a "comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento" (Decreto nº 3.591/2000, art. 3º, §2º). Finalmente, a avaliação da gestão dos administradores públicos federais visa a "comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e a examinar os resultados quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais" (Decreto nº 3.591/2000, art. 3º, §4º). Tais avaliações devem servir para subsidiar "o exercício da direção superior da Administração Pública Federal, a cargo do Presidente da República"; "a supervisão ministerial"; "o aperfeiçoamento da gestão pública, nos aspectos de formulação, planejamento, coordenação, execução e monitoramento de políticas públicas"; e "os órgãos responsáveis pelo ciclo da gestão governamental, quais sejam, planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e administração federal" (Decreto nº 3.591/2000, art. 7º, I a IV). Para a consecução dessas finalidades, as "técnicas de trabalho" previstas são "a auditoria e a fiscalização" (Decreto nº 3.591/2000, art. 4º).

de cada programa de governo e nas empresas estatais,<sup>16</sup> mas também na prestação de serviços públicos exclusivos de Estado,<sup>17</sup> na prestação de serviços públicos concedidos à iniciativa privada,<sup>18</sup> no desempenho individual do gestor público,<sup>19</sup> entre outros.

Diante de todas essas normas a exige-la é de se constatar que, indubitavelmente, eficiência administrativa é um valor jurídico. Logo, ela é juridicamente exigível, podendo-se até mesmo reconhecer a existência de um *direito subjetivo público à eficiência administrativa*.<sup>20</sup> Sabe-se, contudo, que a identificação do exato conteúdo desse direito é difícil quando baseada exclusivamente no princípio da eficiência, dado o alto grau de indeterminação dos princípios. O princípio da eficiência, como qualquer norma de conteúdo dotado de elevado grau de indeterminação, sai fortalecido quando acompanhado de regra a precisar o seu significado e alcance diante de situações hipotéticas.

## 2.2.2 Eficiência como compromisso com resultados

Mas o que significa exigir eficiência da administração pública contemporânea? Que é *eficiência administrativa*?

É verdade que normas legais e administrativas procuram traduzi-la, ou, ao menos, têm sido interpretadas como concretizações do princípio. O próprio Poder Judiciário tem sido provocado a editar atos jurisdicionais que deem concreção ao mencionado princípio da eficiência.

Mas um significado que parece destacar-se tanto nas normas – algumas citadas no tópico anterior – como em distintas opiniões de administrativistas que se debruçaram sobre o tema é o de eficiência como *compromisso da gestão administrativa com resultados*.

<sup>16</sup> Dando maior concretude à supervisão ministerial em prol da eficiência das entidades estatais – cuja previsão no Direito brasileiro, como visto, remonta pelo menos ao Decreto-lei nº 200/67 – a recém-aprovada Lei de Portos (Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013) prevê um sistema segundo o qual as Companhias Docas firmarão com a Secretaria de Portos da Presidência da República “compromissos de metas e desempenho empresarial”. Neles deverão ser estabelecidos “objetivos, metas e resultados a serem atingidos, e prazos para sua consecução”; “indicadores e critérios de avaliação de desempenho”; “retribuição adicional em virtude do seu cumprimento”; e “critérios para a profissionalização da gestão das Docas” (art. 64, I a IV).

<sup>17</sup> É o caso dos serviços de segurança pública, a serem prestados nos termos do art. 144 da Constituição Federal, como já lembrado.

<sup>18</sup> Segundo a Lei de Concessões, serviço adequado é o que satisfaz, entre outras exigências, a de eficiência na sua prestação (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, art. 6º, §1º). É o que lembra Odete Medauar, em sua obra já citada, p. 79. Além disso, é de se notar que esta lei geral é secundada, no mesmo propósito, por leis setoriais que disciplinam a delegação da exploração de determinados serviços públicos e atividades administrativas. É o caso da já mencionada Lei de Portos, segundo a qual “a exploração dos portos organizados e instalações portuárias” deve seguir, entre outras “diretrizes”, a de “estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas” (art. 3º, III). Eficiência na gestão e nos serviços portuários é, sem dúvidas, uma diretriz importante para o aumento da competitividade e o desenvolvimento do país.

<sup>19</sup> P. ex., o art. 46 da Lei nº 9.472/97 prevê que a Corregedoria acompanhará permanentemente o desempenho dos servidores da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, avaliando sua eficiência.

<sup>20</sup> Dizer que exista um direito subjetivo público à eficiência administrativa é tratá-lo como oponível ao próprio Estado. É reconhecer, noutras palavras, que a administração pública tem o dever de perseguir a eficiência, enquanto os administrados, o direito de exige-la e obtê-la. Sobre os direitos públicos subjetivos, ver Carlos Ari Sundfeld: “Da garantia, contida na Constituição, de direitos em favor dos indivíduos surgirá a noção de direito público subjetivo, isto é, de um direito que o indivíduo titulariza contra o próprio Estado, ampliando o antigo conceito de direito subjetivo, até então circunscrito às relações entre particulares”. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 48.

Deveras, na doutrina apontam-se muitos significados para “eficiência”: celeridade, simplicidade, racionalidade, produtividade, economicidade, efetividade e eficácia.<sup>21</sup> <sup>22</sup> <sup>23</sup> Tem recebido algum destaque, contudo, o significado segundo o qual eficiência é *atingir efetivamente os resultados*.<sup>24</sup> <sup>25</sup> Trata-se de sentido que associa eficiência com *eficácia ou efetividade*. Ele é visto como uma das dimensões do princípio da eficiência administrativa, embora não encerre o seu todo.<sup>26</sup> <sup>27</sup>

A eficiência como atingimento de resultados não é satisfeita com quaisquer resultados. Requer eleição de prioridades e zelo para que os objetivos, metas ou resultados prioritários, uma vez eleitos, sejam atendidos razoavelmente pela administração pública.<sup>28</sup> Requer o atingimento de resultados não apenas *prioritários*, como *lícitos*,<sup>29</sup>

<sup>21</sup> Segundo Odete Medauar, “a busca do conceito de eficiência, eficácia e economicidade revela grande fluidez e imprecisão e, com frequência, mescla dos sentidos, sobretudo entre eficiência e eficácia, usadas por vezes como palavras sinônimas”. *Op. cit.*, p. 78.

<sup>22</sup> Segundo Emerson Gabardo, “... parece claro que englobam a eficiência vários outros conceitos afins, tais como a eficácia, a efetividade, a racionalização, a produtividade, a economicidade e a celeridade. E ainda, a eficiência pode compreender (ou equivaler) os já tradicionais princípios do bom andamento e da boa administração”. “A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa”. *Op. cit.*, 2012, p. 342.

<sup>23</sup> Segundo Paulo Modesto, “exige-se do Estado celeridade e simplicidade, efetividade e eficiência na obtenção de utilidades para o cidadão, na regulação da conduta pública e privada, na vigilância do abuso de mercado, no manejo dos recursos públicos. Hoje, essas são pautas de comportamento exigíveis do administrador para a validade e legitimidade da ação estatal. São imposições normativas, com caráter principiológico, condensadas sob o rótulo de princípio da eficiência, referido, expressamente, na cabeça do art. 37 da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998”. *Op. cit.*, p. 66.

<sup>24</sup> Nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto: “... é dever constitucional do Estado atingir efetivamente os resultados que concorram para o atendimento de seus cometimentos públicos”. *Op. cit.*, p. 130.

<sup>25</sup> Bruno Santos Cunha alude, a propósito do princípio da eficiência – que vislumbra como um dos fundamentos de um direito fundamental à boa administração no ordenamento jurídico brasileiro –, que é certa “a necessidade de que as atuações estatais sejam pautadas, em termos de qualidade, por padrões de eficiência e mensuração de resultados...”. “O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração”. *Op. cit.*, p. 383.

<sup>26</sup> Nessa linha, Paulo Modesto: “... o princípio da eficiência diz mais do que a simples exigência... de eficácia no comportamento administrativo”. Esclarece que entende eficácia “... como a aptidão do comportamento administrativo para desencadear os resultados pretendidos. A eficácia relaciona, de uma parte, resultados possíveis ou reais da atividade e, de outro, os objetivos pretendidos. A eficiência pressupõe a eficácia do agir administrativo, mas não se limita a isso. A eficácia é, juridicamente, um *prius* da eficiência”. *Op. cit.*, p. 73.

<sup>27</sup> Na tentativa de apreender todos os significados ou dimensões do princípio da eficiência administrativa, Paulo Modesto o define como “... e 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 lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público”. *Op. cit.*, p. 75. Simplificadamente, Modesto sustenta que atuação idônea é a eficaz; econômica é a otimizada; e satisfatória é a dotada de qualidade. *Op. cit.*, p. 74.

<sup>28</sup> Ver Adilson Abreu Dallari, a propósito do dever de eficiência de uma “Administração democrática” em um “estado de direito”: “A atuação da Administração Pública deve ser dimensionada em função dos objetivos a atingir. (...) É certo que as necessidades a satisfazer são sempre maiores que as disponibilidades, até porque o atendimento daquilo que é mais premente desperta ou ativa novas aspirações. Não é possível fazer tudo, mas aquilo que for feito deve ser bem feito. Quando não for possível fazer o ótimo, que se faça o bom, mas quando a Administração assume um encargo, ela assume também a obrigação de ser eficiente”. *Administração pública no estado de direito*, RTDP, v. 5, p. 39, 1994.

<sup>29</sup> Ponto nuclear do princípio da eficiência administrativa, segundo Emerson Gabardo, é “o ideal de que o administrador público esteja obrigado a exercer suas funções conforme parâmetros que o levem ao ‘ato ótimo’. Certamente este ótimo deve ser entendido de forma a representar um ideal de máxima qualificação estrutural e funcional; um ideal que deve contemplar todos os aspectos concernentes à consecução do ato administrativo e, notadamente, do procedimento. Não se poderia sequer imaginar um ato administrativo que receba o rótulo de ‘ótimo’, se for ilegal. Seria um contrassenso do ponto de vista não só jurídico como, principalmente, lógico”. *Op. cit.*, 2012, p. 341-342.

legítimos<sup>30</sup> e de qualidade.<sup>31</sup> Tudo mediante o emprego de meios adequados (também lícitos, legítimos e de qualidade), de modo a configurar-se uma razoável relação entre meios e fins, entre custos e benefícios.

Em suma, o princípio da eficiência administrativa se apresenta, entre outros significados, como exigência de compromisso com resultados prioritários, lícitos, legítimos e de qualidade, observada uma razoável relação custo-benefício.

Sobretudo, as opiniões doutrinárias aqui colhidas enfatizam a ideia de que eficiência e licitude devem caminhar juntas, ou seja, de que o compromisso com resultados deve ocorrer dentro da lei. Exigir eficiência administrativa é exigí-la dentro da lei e da Constituição, e não fora. Na síntese de Emerson Gabardo, o direito administrativo brasileiro exige eficiência "além de tudo" (p.ex., do respeito à lei),<sup>32</sup> e não, pode-se aqui acrescentar, *apesar de tudo*. Na mesma linha Paulo Modesto sustenta que "... é preciso analisar o princípio da eficiência em articulação com o sistema constitucional estabelecido desde a promulgação da Constituição de 1988".<sup>33</sup> Isto é dizer que, em nome do princípio da eficiência administrativa, outros valores constitucionais – tais como legalidade, moralidade ou meio ambiente ecologicamente equilibrado – não podem ser simplesmente descartados.<sup>34 35</sup>

Há quem aponte, ainda, o caráter mais acentuadamente instrumental do que finalístico do princípio da eficiência, no sentido de que a sua aplicação pressupõe que esteja definido claramente um fim a atingir (legal, moral, transparente e impessoal); somente então, em função do fim a atingir, é que caberia a discussão acerca da atuação administrativa mais ou menos eficiente. Logo, eficiência seria valor consentâneo com a legalidade no sentido, entre outros, de que ela pressupõe um fim lícito, que deve ser,

<sup>30</sup> Salientando ser imperativa a legitimidade do resultado, Diogo de Figueiredo Moreira Neto observa: "... não obstante legítimo o planejamento e legítima a execução de uma política pública, deve ser também legítimo o resultado, o que vale dizer: o bem ou serviço entregue à sociedade deve necessariamente garantir uma utilização eficiente por parte de seus destinatários, tal como razoavelmente estaria nas expectativas de todos os que para tanto contribuíram com seus recursos". *Op. cit.*, p. 135-136.

<sup>31</sup> Confira-se Paulo Modesto: "A imposição de atuação eficiente, do ponto de vista jurídico, refere a duas dimensões da atividade administrativa indissociáveis: a) a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios; b) a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública. Não é apenas uma ou outra exigência, mas as duas ideias conjugadas. 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. (...) Na primeira dimensão do princípio da eficiência, insere-se a exigência de economicidade, igualmente positivada entre nós, sendo o desperdício a na obtenção de resultados previstos. Na segunda dimensão, cuida-se da eficiência como qualidade da ação administrativa que maximiza recursos que obtém resultados satisfatórios ou excelentes, constituindo a obtenção de resultados inúteis ou insatisfatórios uma das formas de contravenção mais comum ao princípio". *Op. cit.*, p. 73-74 (grifos acrescentados).

<sup>32</sup> Na introdução de sua obra *Eficiência e legitimidade do Estado*, Emerson Gabardo anuncia que nela "será comentado sobre um outro Estado, que 'também'... ou seja, que 'além de tudo'... deve ser eficiente. Veja bem: de um caminho segura, ou seja, fundamentalmente ético e justo". *Op. cit.*, 2003, p. 2.

<sup>33</sup> *Op. cit.*, 2002, p. 72.

<sup>34</sup> O risco é assim sintetizado por Emerson Gabardo: "Em nome da eficiência, o abandono aos princípios é escancarado, com vistas a um pragmatismo de resultados...". *Op. cit.*, 2012, p. 336.

<sup>35</sup> Nesse sentido, a proposição de Emerson Gabardo: "Sendo coerente com um discurso enaltecido de uma interpretação constitucional do princípio da eficiência administrativa, obviamente que, de pronto, denota-se a ordem jurídico-social posta na Constituição de 1988 impede tal interpretação". *Op. cit.*, 2012, p. 341.

então, eficientemente perseguido.<sup>36</sup> Acrescente-se a essa ideia a de que não só o fim a atingir deve ser lícito; os meios a empregar para persegui-lo, também.

Vai por aí a leitura de Alexandre Santos Aragão, para quem o princípio da eficiência não visa a "mitigar" o princípio da legalidade, mas a "embeber a legalidade de uma nova lógica", qual seja, a de "uma legalidade finalística e material" e "não mais uma legalidade meramente formal e abstrata".<sup>37</sup> Valoriza o autor, assim, que a eficiência seja empregada para a busca de fins lícitos. Simultaneamente, defende a ideia de que, por força do princípio da eficiência, os meios empregados para atingir os objetivos legais sejam os mais aptos a tanto.

De outro ângulo, a ideia de que a administração deve estar a serviço de metas ou objetivos legítimos, isto é, consentâneos com as prioridades e aspirações dos interessados, tem também sido encarecida pelas normas. Não apenas pela Constituição, que exige um controle da legitimidade da gestão pública (arts. 70, *caput* e 31, §3º),<sup>38</sup> mas, sobretudo, por aquelas normas que, ao preverem a edição de planos pela administração, demandam participação popular – via consultas e audiências públicas – na sua elaboração, sob pena de invalidade (isto é, de o plano que não resulte de diálogo com a sociedade não ter validade jurídica). É o caso dos planos de saneamento básico,<sup>39</sup> assim como do plano geral de metas para a universalização de serviços de telecomunicações prestados em regime público.<sup>40</sup> Somente o plano administrativo dotado de ampla legitimidade, alcançada com a participação de interessados na sua formulação, tem, à luz dessas normas, validade jurídica.

Ainda por um terceiro ângulo liga-se a eficiência administrativa, como mencionado, à ideia de compromisso com resultados de qualidade, frutos de uma razoável relação entre meios e fins (ou entre custos e benefícios). Segue-se dessa ideia um simples raciocínio, cada vez mais presente nos foros jurídicos: se uma das dimensões da eficiência é a qualidade dos resultados da atuação administrativa e, ainda, a eficiência é valor juridicamente prestigiado, então resultados de qualidade são juridicamente exigíveis.

Mas, afinal, o que são resultados de qualidade? São "utilidades concretas aos cidadãos", segundo Paulo Modesto,<sup>41</sup> que ainda apregoa que elas devam ser de "qualidade

<sup>36</sup> Nesse sentido, Guilherme Adolfo dos Santos Mendes: "O grosso dos princípios apresenta âmago finalístico, ao passo que a natureza da eficiência é instrumental. Esse ditame, ao contrário da maioria dos demais, não comporta um fim em si mesmo, mas sim um meio para alcançar qualquer escopo...". Acrescenta que a eficiência, "... por se caracterizar como um preceito instrumental, configura-se semanticamente para qualificar condutas já delimitadas pelos ditames que manifestam um fim". E ilustra: "... fixado o escopo a atingir, define-se o campo de aplicação da eficiência, fora do qual não há mais que se perquirir acerca deste atributo". MENDES, *Op. cit.*, p. 368-9.

<sup>37</sup> *Op. cit.*, p. 378.

<sup>38</sup> Constituição Federal: "Art. 70. A fiscalização... da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder". Lembre-se, ainda, da disposição atinente aos Municípios: "Art. 31. (...) §3º. As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei".

<sup>39</sup> O art. 19, §5º, da Lei nº 11.445/2007 (Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico) exige que seja assegurada ampla divulgação às propostas de planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentam, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

<sup>40</sup> O art. 19, III, da Lei nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações) exige que a minuta desse plano, antes de aprovada, seja submetida a consulta pública.

<sup>41</sup> Segundo Paulo Modesto, o princípio da eficiência tem o papel de "revigorar o movimento de atualização do direito público, para mantê-lo dominante no Estado Democrático e Social, exigindo que este último cumpra

satisfatória ou excelente". Podem também ser descritos como "resultados concretos aos administrados", como disse Diogo de Figueiredo Moreira Neto na passagem lembrada ao início deste ensaio. Ou, ainda, são "resultados práticos da aplicação das normas jurídicas", como aponta Aragão.<sup>42</sup>

Veja-se que a concretude é nota destacada quando se trata de assinalar que tipo de resultado se espera e exige da administração pública. Ora, exigem-se resultados concretos – tem destacado a doutrina.

Resultados concretos pela ótica financeira, da obtenção máxima de utilidades ao menor custo, preço ou ônus financeiro possível ao Estado e aos administrados? Não apenas – alertam algumas vozes –, embora o prisma financeiro seja frequentemente vislumbrado entre os mais importantes.<sup>43 44</sup> Também se advoga, p.ex., que a eficiência administrativa requer resultados de qualidade obtidos à custa do menor ônus possível à liberdade dos cidadãos.<sup>45</sup>

Em suma, cogitar da eficiência administrativa é cogitar dos meios e fins da administração pública. É fazer uma avaliação, um juízo, acerca da relação entre meios e fins no exercício da administração pelo Estado. Um juízo que busque uma relação razoável entre meios e fins. Que alcance fins de qualidade, utilidades concretas. Pressuposto é que sejam todos (meios e fins) lícitos e legítimos.

Resta claro que uma administração pública de resultados no Brasil somente será implantada se acentuado este compromisso forte com a eficiência administrativa.

### 2.2.3 Usos do valor da eficiência em uma administração de resultados

O compromisso com a eficiência administrativa tem se manifestado nos foros jurídicos de algumas maneiras. São os usos do valor da eficiência tal como se apresentam nos debates jurídicos.

Um é o da eficiência como parâmetro invocado para o controle das escolhas do gestor público. Outro é o da eficiência como incentivo ao planejamento da gestão administrativa. Outro, ainda, é o da eficiência como compromisso com resultados. Vale uma palavra sobre cada qual.

A eficiência como parâmetro de controle das escolhas do gestor é vislumbrada pela própria doutrina. Segundo Paulo Modesto, um dos papéis do princípio da eficiência administrativa é "permitir um controle mais efetivo da competência discricionária dos

efetivamente a tarefa de oferecer utilidades concretas ao cidadão, conjugando equidade e eficiência". *Op. cit.*, p. 75.

<sup>42</sup> *Op. cit.*, p. 375.

<sup>43</sup> Guilherme Adolfo dos Santos Mendes, a propósito do princípio da eficiência no direito administrativo brasileiro, pondera: "... os resultados e os custos relativos aos fins jurídicos não se limitam a considerações de âmbito patrimonial. Apesar de muitos deles poderem ser aferidos por essa medida – e não negamos a importância desta avaliação –, tal preocupação, cerne da Economia e da Ciência da Administração, apresenta para o Direito apenas um dos múltiplos aspectos a serem considerados". *Op. cit.*, p. 371.

<sup>44</sup> Emerson Gabardo, p.ex., descarta a hipótese de que o princípio da eficiência seja resumido a uma "verificação econômica da relação custo-benefício". *Op. cit.*, 2012, p. 341.

<sup>45</sup> Segundo Alexandre Santos Aragão, apoiado em doutrina italiana, "a eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos". *Op. cit.*, p. 375.

agentes públicos".<sup>46</sup> Ou seja, é servir ao controle da discricionariedade administrativa, das escolhas lícitamente realizadas pelo gestor público. Este papel dos princípios da administração pública, de um modo geral – isto é, segundo o qual hão de servir como parâmetros de controle da discricionariedade administrativa – foi bem acentuado na obra de referência, em matéria de discricionariedade, de Maria Sylvania Zarella Di Pietro.<sup>47</sup> O raciocínio que desde então se consolidou é claro: se a norma atributiva de competência admite margens de escolha ao administrador público, isso não significa que quaisquer escolhas sejam possíveis. Dentro das balizas, servem apenas as mais consentâneas com os princípios, entre os quais veio a ser perfilado também o da eficiência.<sup>48</sup>

E os órgãos de controle – Poder Judiciário, Tribunais de Contas e órgãos de controle interno da administração pública, além do Ministério Público e das Polícias – têm estado atentos a este dever de conformidade do agir da administração pública com os princípios, inclusive o da eficiência.

Evidentemente, há riscos nessa empreitada. Um deles é o de substituição da discricionariedade do gestor pela arbitrariedade do controlador.

Para refletir a seu respeito, vale partir de uma instigante observação doutrinária. É a de Emerson Gabardo, que parte da premissa – correta, aliás – de que, apesar da fluidez do conteúdo dos princípios, eles têm eficácia jurídica. E observa, então, que "a eficiência não necessita de metas predefinidas para que torne possível o controle; ao contrário, será mais útil na ausência de padrões (ou seja, no espaço de discricionariedade)".<sup>49</sup> Aqui vale uma pausa para reflexão; talvez a utilidade do princípio, na ausência de padrões predefinidos, não seja sempre tão expressiva, sobretudo nos casos difíceis. O princípio parece ter sua utilidade como parâmetro solitário de controle nas situações menos duvidosas, em que claramente a ação controlada tenha destoado francamente do razoável, daquilo que a todos pareça mais eficiente. É dizer, nas situações em que a medida tenha destoado de um padrão de conduta abstrato, que, mesmo não especificado ou traduzido em metas predefinidas, possa ser tomado como referência consensual. Mas nas situações duvidosas, nas situações mais problemáticas, o valor da eficiência por si só, tomado de maneira "nua e crua" como parâmetro solitário de controle – sem o seu desdobramento em padrões ou metas juridicamente definidas – tende a ser baixo para fins de segurança jurídica. Justamente por conta do risco de que a margem de escolha lícitamente franqueada ao administrador público seja substituída pela arbitrariedade – ilícita, por definição – do controlador. É dizer, na ausência de metas predefinidas, o controle da atuação administrativa – especialmente da qualidade de seus resultados – com base exclusivamente em valores jurídicos abstratos,<sup>50</sup> como o da eficiência

<sup>46</sup> *Op. cit.*, p. 75.

<sup>47</sup> Faz-se alusão ao livro *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007, cuja 1ª edição é de 1991.

<sup>48</sup> É o que nota, p.ex., Bruno Santos Cunha, ao acentuar a função do princípio da eficiência como parâmetro de controle do exercício da discricionariedade administrativa: "o que se vê... é uma necessidade de releitura da atuação administrativa, sobretudo no tocante ao controle e à discricionariedade, que não pode ser vista como uma eleição entre alternativas igualmente válidas ou indiferentes jurídicos, já que limita pelo Direito por... princípios..., dentre os quais... o da eficiência...". *Op. cit.*, p. 387.

<sup>49</sup> *Op. cit.*, 2012, p. 347.

<sup>50</sup> Como observa Carlos Ari Sunfeld, "... tem-se vivido, desde o surgimento da Constituição de 1988, uma maré montante na judicialização de questões envolvendo a administração, com o frequente uso de princípios bastante imprecisos para controlá-la (como o princípio da dignidade da pessoa humana). Isso de algum modo

administrativa, envolve o risco de o controlador pretender fazer prevalecer a sua visão de qualidade sobre aquela da autoridade pública controlada. Quando, em realidade, a competência para este juízo, em última instância, era dessa última, e não do controlador.

Parece correto o diagnóstico, crescentemente denunciado na doutrina, de que a era dos princípios no direito administrativo brasileiro vem coincidindo com a era de muito poder aos controladores. Ficam os gestores públicos – probos e aplicados, que certamente existem – compreensivelmente acuados ante tal poderio, especialmente diante dos riscos de abuso que ele encerra.

São gestores públicos brasileiros que, embora honestos, tendem a não inovar em prol da melhoria dos serviços que lhes foram confiados, não ousar na assunção de maiores compromissos com a qualidade dos resultados da gestão pública, por receio de saírem da zona de conforto da “regularidade”. Agem com “regularidade”, ainda que em prejuízo de melhores resultados.

Não se confunde este receio do controle desprovido de parâmetros jurídicos claros (receio do controle arbitrário) com o receio do controle que acometa o gestor em razão de mero desconhecimento, enquanto gestor, dos parâmetros normativos pertinentes à sua atuação, ou até desinteresse por conhecê-los, ou descompromisso com as próprias responsabilidades – em suma, com a pura inaptidão para o cargo, que naturalmente também gera insegurança. A referência aqui é à insegurança de quem, mesmo com boa-fé e aptidão, ainda se veja sujeito a um controle que tende a revelar-se arbitrário porquanto parametrizado por base puramente principiológica.<sup>51</sup>

Como evitar o risco de arbitrariedade do controlador da administração pública? E o fundado receio, pelos gestores de boa-fé, do controle arbitrário, tendente a minar o seu compromisso com a qualidade da gestão pública? Este é um dos grandes desafios da administração pública brasileira na atualidade.

Uma das saídas pode ser a fixação de padrões, de metas.<sup>52</sup> Afinal, quer-se o controle de resultados da administração pública, e como resultados buscam-se resultados concretos. Mas se o parâmetro de controle é fluido – principiológico – então como

coloca em questão a própria noção de Direito (afinal, ele agora inclui esses princípios todos, assim abertos e indeterminados, com força normativa?) e, portanto, também de direito administrativo”. SUNDFFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 48.

<sup>51</sup> Exemplo: tão logo editada, e antes da depuração de seu sentido pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a chamada Lei de Improbidade (Lei nº 8.429/92) gerou enorme insegurança com a sua previsão, no art. 11, de que constituem atos de improbidade – como tais, severamente sancionáveis – os que “atentam contra princípios da administração pública”. Ora, se o conteúdo dos princípios é altamente indeterminado, como determinar a ocorrência da infração?

<sup>52</sup> Carlos Ari Sundfeld, Henrique Motta Pinto e André Janjác como Rosilho noticiam, p.ex., “um novo e interessante instrumento de direito municipal voltado à promoção da transparência na administração pública: o Programa de Metas”. Explicam-no: “Trata-se, em linhas gerais, de um mecanismo que impõe ao Chefe do Poder Executivo Municipal o dever de apresentar, no início do seu mandato, um programa contendo prioridades, estratégias e metas quantitativas para os diversos setores da administração pública. Exige-se, também, que o Prefeito se manifeste e contribua para o seu aperfeiçoamento. Com o objetivo de garantir a efetividade do Programa de Metas, prevê-se, ainda, a obrigatoriedade de o Poder Executivo periodicamente divulgar indicadores de desempenho e relatórios concernentes à sua execução. São Paulo, por meio da emenda nº 30/2008 à sua lei orgânica, foi o primeiro município brasileiro a incorporar o Programa de Metas, exemplo que rapidamente foi seguido por Ilhabela (SP), Ilhéus (BA), Teresópolis (RJ), Ribeirão Bonito (SP) e Mirassol (SP). A tendência, ao que tudo indica, é a de que outros municípios também passem a adotá-lo”. ROSILHO, André Janjác como; PINTO, Henrique Motta; SUNDFFELD, Carlos Ari. Programa de metas: uma solução municipal de transparência administrativa. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, Fórum, a. 12, n. 63, p. 39-54, set./out. 2010.

exigir concretude no resultado? Fica difícil exigir tal concretude sem metas e padrões claramente definidos. Estes, postos à mesa, ajudam a tornar o gestor público claramente responsável por sua persecução.

Veja-se agora outro uso do valor “eficiência administrativa” cada vez mais comum no tráfico jurídico: o incentivo ao planejamento administrativo. Deveras, a exigência jurídica de eficiência administrativa constitui verdadeiro incentivo ao planejamento (quando não venha acompanhada, sem rodeios, da clara e direta imposição de um dever de planejar segundo procedimento predefinido, conteúdo mais ou menos delineado, etc.).

Afinal, eficiência requer meios adequados a fins. Requer racionalização no emprego de meios, em vista dos fins a alcançar. Planejamento é, justamente, técnica de racionalização. Um plano muito provavelmente ajuda na estratégia de otimização da relação entre meios e fins, presente na busca pela eficiência.

Noutras palavras: tomando-se eficiência no sentido assinalado, de compromisso com resultados, sua viabilização depende em boa medida de um plano. O plano especifica os objetivos a alcançar e, eventualmente, os meios para que sejam alcançados. Objetivos claramente definidos e designação dos meios para que sejam perseguidos são condições básicas, verdadeiramente essenciais, para a implantação de um sistema de controle de resultados, isto é, de cotejo periódico entre resultados previstos com resultados efetivamente alcançados, de redefinição de meios mais adequados para uma atuação administrativa mais eficaz, etc.

Planejar é insito à ideia de administração, visto implicar esta, necessariamente, atividade racional.<sup>53</sup> Logo, o improvisado não deve ser a tônica de nenhuma atividade administrativa, especialmente a do Estado – que lida com interesses públicos, externos ao administrador, e com ainda maior razão do que o gestor de negócios privados deve atuar com zelo e diligência. É preciso, sem dúvida, planejar a gestão pública.<sup>54</sup>

Há múltiplos planos previstos no ordenamento jurídico brasileiro (alguns, aliás, na própria Constituição Federal). Nem sempre sua previsão e exigibilidade se faz acompanhar de acentuação do valor jurídico da eficiência. Mas é sintomático que, quando a eficiência é requerida, frequentemente um plano está ali previsto para instrumentalizar a sua busca. Por exemplo, a Lei nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações) prevê a escolha, mediante licitação, de quem possa, no que tange aos serviços de telecomunicações em regime público, executá-los, expandi-los e universalizá-los “com eficiência, segurança e tarifas razoáveis” (art. 89, I), e ao mesmo tempo contempla uma série de planos para que tudo isso seja possível, inclusive um plano geral de metas para a progressiva universalização do acesso aos serviços. Outro

<sup>53</sup> É o que lembra Almiro do Couto e Silva; nas palavras dele: “No passado questionou-se a viabilidade do planejamento em sistemas abertos, de estilo democrático. Cabe notar, todavia, que a função administrativa, por natureza, implica atividade racional, que se destina a obter um máximo de resultados com um mínimo de ônus ou de inconvenientes. Deve ser, por conseguinte[,] uma atividade planejada”. Grifos acrescentados. SILVA, Almiro do Couto e. Responsabilidade do Estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento. *RDP*, v. 63, p. 29, jul./set. 1982.

<sup>54</sup> Não à toa, Diogo de Figueiredo Moreira Neto vislumbra o planejamento econômico previsto no art. 174 da Constituição Federal como uma “alternativa jurídica à passividade, ao improvisado, ao desacerto e à omissão por parte dos governos e dos governantes” na área. E observa, ainda, que a Constituição de 1988 não admite a governos “... malbaratar recursos públicos em políticas irrealistas, infundadas, improvisadas e, afinal, infrutíferas simulando a realização do interesse público a seu cargo”. *Op. cit.*, p. 131-2.

exemplo é o da Lei nº 11.445/2007 (Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico), que prevê, entre o que denomina de “princípios fundamentais dos serviços públicos de saneamento básico”, o da “eficiência e sustentabilidade econômica” (art. 2º, VII), assim como regras contratuais sobre prestação desses serviços de modo eficiente (art. 11) e regras de regulação, inclusive tarifária, também eficientes (arts. 22 e 24); simultaneamente, contempla um sistema de planejamento dos serviços públicos ocupado com a “avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas” (art. 19, V).

Finalmente, um terceiro uso do valor jurídico da eficiência, verificável na atualidade, é o que a exibe como fundamento para o compromisso da administração pública com metas ou resultados a alcançar. Este uso tem grande ligação com o anterior, de eficiência como incentivo ao planejamento administrativo. Mas o cuidado aqui é com enfatizar uma maior preocupação das normas com a especificação de metas, ainda que não somente em planos editados por atos unilaterais da administração pública, mas também em contratos. Isto é, exige-se cada vez mais o compromisso do gestor com metas, estipuladas tanto em planos como em contratos.

## 2.3 Controle e administração de resultados

### 2.3.1 As metas e seu valor jurídico

A preocupação com o *controle dos resultados* da atuação dos órgãos, entidades e agentes estatais – e mesmo de particulares que realizam atividades de interesse público, por delegação ou simplesmente sob fomento do Estado – vem se tornando mais acentuada no Direito brasileiro, manifestando-se mediante normas constitucionais, legais, infralegais e, inclusive, proposições legislativas das mais recentes.

Trata-se de preocupação que atravessa diferentes épocas, como, por exemplo, a da Reforma Gerencial na década de 1990 e a esboçada mais recentemente, em que apresentado o Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública, em 2009, que substituiria o Decreto-lei nº 200/67.<sup>55</sup>

É verdade que há muito se reconhece que a administração pública exerce *função*, que significa, na síntese de Adilson Abreu Dallari, “um comportamento obrigatório determinado por um objetivo a ser atingido”. A seu turno, o *controle do exercício da função administrativa* é também reconhecido, nas palavras do mesmo jurista, como destinado a “... verificar a regularidade dos atos praticados, promovendo a regularização do que estiver irregular e a responsabilização da autoridade que atuou de maneira indevida. Acima de tudo, porém, é preciso ressaltar que a existência de mecanismos de controle tem eficácia profilática, evitando transgressões”.<sup>56</sup> Assim, há muito existe o compromisso da administração com fins de todo tipo. É sedimentada a ideia de que existe uma função administrativa, sujeita a controles.

<sup>55</sup> A respeito deste anteprojeto de lei, ver MODESTO, Paulo (Coord.). *Nova organização administrativa brasileira: estudos sobre a proposta da comissão de especialistas constituída pelo governo federal para reforma da organização administrativa brasileira*. Belo Horizonte: Fórum/ Instituto Brasileiro de Direito Público – IBDP, 2009.

<sup>56</sup> *Op. cit.*, p. 35.

Mas cada vez mais se acentua uma preocupação com o controle da gestão pública em função de resultados específicos, de verdadeiras metas a alcançar. É o que noticiou Odete Medauar, em obra de referência sobre o controle da administração pública no Brasil em comparação com ordenamentos estrangeiros, ainda na sua 1ª edição, de 1993; nela a jurista apontou a existência de debate internacional, nas décadas de 70 e 80 do século passado, sobre o chamado “controle de gestão”. Este seria baseado na técnica da *gestão por objetivos*, isto é, feita segundo determinados resultados a alcançar. Tal gestão envolveria a definição de objetivos para cada ação e a estipulação dos meios para a sua boa realização. Envolveria também, de preferência, a designação de um responsável único pelas medidas e resultados – o chefe de projeto – no âmbito da administração pública.<sup>57</sup> Vindo a lume a 2ª e a 3ª edições de seu livro (em 2012 e 2014, respectivamente), Medauar noticia que, desde então, “o *controle de gestão* adquiriu relevância expressiva, sobretudo na Itália, no âmbito das reformas do sistema de controles aí efetuadas a partir de 1993, que valorizam este modelo de controle. Daí a atenção ao tema conferida pelos autores italianos...”.<sup>58</sup>

Bruno Santos Cunha alude a um direito fundamental à boa administração, a reclamar não apenas um controle de legalidade da administração “... no sentido de detecção da ilegalidade formal, mas para implementação de ações corretivas no sentido de alcance de resultados e de melhora de desempenho da atuação administrativa em termos materiais”.<sup>59</sup> Ainda segundo o mesmo autor, “ganha corpo... o chamado controle de gestão ou de eficiência focado no resultado, eis que não se pode limitar o controle [da administração pública] a uma simples subsunção à lei, como se à Administração coubesse... a mera execução mecanizada dos textos legais aprovados pelo Parlamento”.<sup>60</sup>

Esta tendência notada por distintos autores é evidenciada, como dito, por exemplos abundantes de normas que se acumulam no Brasil. São normas que exigem a estipulação de metas em planos aprovados pela administração pública, em contratos administrativos com a iniciativa privada ou mesmo em contratos entre entes estatais.

Por exemplo, o já aludido *plano geral de metas de universalização de serviços de telecomunicações em regime público* deve conter “metas periódicas”, atinentes, entre outros aspectos, à “disponibilidade de instalações de uso coletivo ou individual”, ao “atendimento de deficientes físicos, de instituições de caráter público ou social, bem como de áreas rurais ou de urbanização precária e de regiões remotas” (Lei nº 9.472/97, art. 80). Já os aludidos *planos de saneamento básico* devem conter “objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas”, além de “programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas” (Lei nº 11.445/2007, art. 19, II e III).

Além disso, os *contratos de serviços públicos de saneamento básico* devem conter “metas progressivas e graduais de expansão dos serviços”, além de “prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas” (Lei nº 11.445/2007, art. 11, §2º, II e III).

Para a celebração de quaisquer *contratos de concessão de serviços públicos*, o próprio edital de licitação elaborado pelo poder concedente já deve conter “o objeto, metas

<sup>57</sup> Ver obra citada, 3. ed. p. 72-74.

<sup>58</sup> *Op. cit.*, p. 74.

<sup>59</sup> *Op. cit.*, p. 386.

<sup>60</sup> *Op. cit.*, p. 387.

e prazo da concessão" (Lei nº 8.987/95, art. 18, I). Para a celebração de *contratos de concessão nas modalidades patrocinada ou administrativa*, também chamados de contratos de parceria público-privada em sentido estrito, a legislação tornou ainda mais importante este dever de estipulação de metas. Isso porque previu a possibilidade de vinculação da remuneração do parceiro privado ao alcance das metas, tornando-a, inclusive, variável conforme o seu desempenho. Deveras, a lei previu que o contrato poderá prever o "pagamento ao parceiro privado de remuneração variável vinculada ao seu desempenho...", "... conforme metas e padrões de qualidade e disponibilidade definidos" no próprio contrato" (Lei nº 11.079/2004, art. 6º, §1º).

Lembre-se, ainda, dos *convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres*, cuja celebração, nos termos do art. 116, §1º, II, da Lei nº 8.666/93, depende de prévia aprovação de plano de trabalho proposto pela organização interessada, contendo, necessariamente, entre outras informações, "as metas a serem atingidas".

A nova Lei de Parcerias Voluntárias com Entidades sem Fins Lucrativos (Lei nº 13.019/2014) segue a mesma trilha de exigir que os planos de trabalho apresentados para fins de celebração dos chamados "termos de fomento" ou "de colaboração" contenham, necessariamente, as "metas a serem atingidas". E apresenta um denso e detalhado regramento sobre as metas, após anunciar, logo no seu art. 6º, que o regime das parcerias ali estabelecido tem como uma de suas "diretrizes fundamentais" a "priorização do controle de resultados".<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Assim, a Lei nº 13.019/2014 requer, no seu art. 22, que os planos de trabalho contenham, em verdade, uma "descrição pormenorizada de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas e de atividades a serem executadas, devendo estar claro, preciso e detalhado o que se pretende realizar ou obter, bem como quais serão os meios utilizados para tanto". Exige, ademais, que tais metas estejam calcadas em explícito "diagnóstico da realidade que será objeto das atividades de parceria", demonstrando-se "o nexos entre essa realidade e as atividades ou metas a serem atingidas"; que seja estipulado "prazo para a execução das atividades e cumprimento das metas", bem como definidos os "indicadores, qualitativos e quantitativos, a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas"; e que as metas sirvam para nortear gastos e prestações de contas. A lei exige também, no seu art. 37, que a organização da sociedade civil parceira indique um dirigente que se responsabilizará, de forma solidária, pela execução das atividades e cumprimento das metas pactuadas na parceria, devendo essa indicação constar do instrumento da parceria. As metas ainda devem nortear a fase de monitoramento e avaliação da execução da parceria. Nesse sentido, nas parcerias com vigência superior a 1 ano - prevê o §2º do art. 58 da lei - caberá à administração pública realizar, "sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho, utilizando os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste técnico de monitoramento e avaliação da parceria". No art. 59, a lei demanda que a administração pública emita "relatório das atividades e metas estabelecidas", bem como "análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho". Fixa também, no seu art. 61, para o gestor público responsável pelo acompanhamento da execução da parceria, o dever de "informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados". Quanto à prestação de contas da execução da parceria, exige a mesma lei, no seu art. 64, que ela contenha "descrição pormenorizada das atividades realizadas e do alcance das metas e dos resultados esperados". E, no seu art. 66, demanda que seja efetuada mediante apresentação de "Relatório de Execução do Objeto" e "Relatório de Execução Financeira", contendo aquele "as atividades desenvolvidas para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados, a partir do cronograma acordado, anexando-se documentos de comprovação da realização das ações, tais como listas de presença, fotos e vídeos, se for o caso". Finalmente, quanto à responsabilidade pela execução da parceria, a Lei nº 13.019/2014 dispõe no seu art. 76 que "a pessoa que atestar ou o responsável por parecer técnico que concluir pela realização de atividades ou pelo cumprimento de metas estabelecidas responderá administrativa, penal e civilmente pela restituição aos cofres públicos dos valores repassados, caso se verifique que as atividades não foram realizadas tal como afirmado no parecer ou que as metas não foram integralmente cumpridas".

Embora com preocupante exagero - por ter pormenorizado excessivamente em lei obrigações gerais, para um espectro muito amplo de parcerias e organizações -, a Lei nº 13.019/2014 acentuou uma tendência anterior de exigência de controle focado nos resultados dessas parcerias com as entidades do Terceiro Setor.

Deveras, desde a década de 1990, a chamada Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público ou Oscips (Lei nº 9.790/99), ao lado da Lei das Organizações Sociais ou OSs (Lei nº 9.637/98), previa esta ênfase em um controle de resultados.

Na Lei nº 9.790/99 já vinha expresso, no seu art. 10, §2º, I, II e V, que o "termo de parceria" com as Oscips deveria conter entre suas cláusulas essenciais a de "estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma", bem como a de "previsão expressa dos critérios de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado". Ademais, o termo deve prever a obrigação, da Oscip, de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do seu objeto, "contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados". Previu a Lei nº 9.790/99, ainda, no seu art. 11, §§1º e 2º, que "os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação", composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Oscip, que "encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação produzida".

Também no âmbito do *controle externo da administração pública, a cargo do Poder Legislativo* são verificadas normas exigindo o compromisso do gestor público com metas. Por exemplo, no art. 52-A, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo prevê-se que "caberá a cada Secretário de Estado, semestralmente, comparecer perante a Comissão Permanente da Assembleia Legislativa a que estejam afetas as atribuições de sua Pasta, para prestação de contas do andamento da gestão, bem como demonstrar e avaliar o desenvolvimento de ações, programas e metas da Secretaria correspondente". O mesmo dever é imposto aos Diretores de agência reguladoras (art. 52-A, §1º) e, igualmente, porém com periodicidade anual, aos Reitores das Universidades Públicas Estaduais e ao Presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP (art. 52-A, §4º).

### 2.3.2 Usos das metas em uma administração de resultados

Outras normas ainda poderiam ser lembradas na mesma linha das já mencionadas. Mas o que já se percebe, a partir dos exemplos reunidos, é que há um conjunto expressivo de normas sinalizando ao menos dois movimentos da legislação brasileira.

De um lado, um movimento que visa a atender a certa *reivindicação de parâmetros mais precisos de controle da gestão pública*. O puramente baseado em valores e princípios jurídicos abstratos começa a dar sinais de fadiga. Começa-se a questionar a insegurança jurídica provocada por um controle que se apegua a tais valores e princípios, descurando de regras ou mesmo metas que concretizem os propósitos da gestão pública.

De outro lado, são normas que evidenciam um movimento de *acentuação do controle prospectivo*, isto é, das possíveis consequências ou impactos da gestão pública no futuro (ao invés de se voltar exclusivamente para impactos já produzidos no passado). Preveem-se mecanismos de controle que pretendem ajudar a promover o alcance do

melhor resultado pela administração pública, desde o momento da formulação do ato administrativo a produzir ou do contrato administrativo a celebrar. Estão aí as chamadas *análises de impacto regulatório*, que, por exemplo, a Agência Nacional do Cinema – Ancine passou recentemente a adotar como requisito de validade da produção de certas normas.<sup>62</sup>

Ambos os movimentos da legislação encontram desafios de aperfeiçoamento. Conforme assinalado ao início deste estudo, se aspiramos a uma *administração de resultados*, ou, ainda, a um *controle de resultados* da administração, então é fundamental que exigências de metas, de planejamento, de análises de impacto, se façam acompanhar da precisa estipulação jurídica de todos os aspectos ligados ao tema.

Veja-se o caso da meta de transformação de todos os lixões no Brasil em aterros sanitários. Até 02 de agosto de 2014, a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deveria ter sido implantada em todo o País. Foi o que previu a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010). Porém, a meta não foi cumprida; mais, o seu conteúdo veio a ser objeto de uma leitura diferente, mais ampla e menos específica, dada pelo próprio Ministério do Meio Ambiente do governo federal, como se a meta assim “nua e crua” de um “prazo para encerramento dos lixões” jamais tivesse efetivamente existido. Não é o caso de aprofundamento aqui sobre o cerne daquela meta em si e de toda a controvérsia que então se instaurou a seu respeito,<sup>63</sup> mas a própria celeuma em torno de algo tão fundamental quanto o conteúdo da meta é ilustrativa do problema: cumpre disciplinar juridicamente todos os aspectos básicos, e com precisão, de uma administração de resultados, sob pena de frustrarmos nossas expectativas.

## 2.4 Política pública e administração de resultados

### 2.4.1 O fenômeno jurídico pela ótica da política pública

Outra linha de pesquisa a caminhar no mesmo sentido da ênfase em resultados, para além das atinentes à *eficiência administrativa* e ao *controle de resultados* da gestão pública, é a que propõe que se enxergue o fenômeno jurídico pela perspectiva de política pública. Vale esclarecer melhor o sentido desta proposição.

Um bom começo é indagar: que é política pública? A expressão foi mais recentemente incorporada ao vocabulário dos juristas brasileiros,<sup>64</sup> embora sua utilização à larga por cientistas políticos e gestores públicos seja, evidentemente, anterior.

Segundo Carlos Ari Sunfeld e André Rosilho, a expressão vem agregar uma nova perspectiva de análise do fenômeno jurídico, cuja marca característica está em acentuar a relação entre meios e fins:

<sup>62</sup> Tal medida surgiu após a Ancine ter firmado, em 2010, parceria com o governo federal para realizar um projeto-piloto de análise de impacto regulatório, no âmbito do chamado Programa de Fortalecimento de Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG, instituído pelo Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007.

<sup>63</sup> A respeito, ver SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Cooperação interfederativa na gestão de serviços públicos: o caso dos resíduos sólidos*. *Revista Digital de Direito Administrativo – RDDA*, v. 2, n. 2, 2015.

<sup>64</sup> Tendo Maria Paula Dallari Bucci se notabilizado como precursora de um olhar jurídico mais sistematizado e atento sobre as políticas públicas no Brasil. Ver, da autora, *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

A nosso ver, a ideia de política pública não deve se sobrepor às noções tradicionais do Direito. Ela vem para somar, não para substituir ou subtrair. Ela nos permite uma *nova perspectiva*, uma maneira diversa de enxergar e compreender o *fenômeno jurídico*. Por essa visão de mundo, as normas – a grande matéria-prima do jurista – e todos os debates que elas trazem consigo – métodos de interpretação, sanções, competências, vigência, validade etc. – podem ser observados num contexto mais amplo: o da ação estatal – ou governamental. Sob a ótica da ideia de políticas públicas, a tônica pode se deslocar de uma análise mais isolada da norma para outra na qual sejam levados em conta os grandes objetivos perseguidos pelo Estado e a relação entre meios e fins. Haveria, neste sentido, uma ampliação dos horizontes do conhecimento jurídico.<sup>65</sup>

Reconhecem ainda ser verdade, ambos os autores, que o Direito, em alguma medida, “sempre se preocupou com o agir estatal e com a relação entre meios e fins”, mas agora – ressaltam – “a preocupação com objetivos, meios e fins parece ser... de primeira grandeza – e não consequência lateral da aplicação da norma”.<sup>66</sup>

Apontam que “as medidas de políticas públicas são definidas por meio de normas e de atos jurídicos”. São também “condicionadas por outras normas e atos jurídicos, de diferentes níveis hierárquicos”. O Direito – acrescentam – ainda “condiciona o seu método de definição”, isto é, “os trâmites processuais e os requisitos procedimentais que guiarão sua execução”. E atribui – sempre o Direito – a “organizações específicas a tarefa de implementá-las”, visto que é ele quem “cria e estrutura os órgãos e entidades estatais, traçando, para cada um deles, um plexo específico de competências”. Sobre as medidas de políticas públicas, seus métodos e organizações – todos estruturados pelo Direito – “recaem controles jurídicos”, ou seja, “o controle da aplicação das políticas feito a partir de parâmetros jurídicos, (...) para verificar sua conformidade com as normas jurídicas”.<sup>67</sup>

Logo, nada mais verdadeiro e expressivo do que a síntese dos aludidos autores: o Direito está no “DNA das políticas públicas”.<sup>68</sup>

Vislumbrar o fenômeno jurídico pela perspectiva das políticas públicas é, assim, não apenas buscar identificar com afinco a relação entre meios e fins juridicamente estabelecidos, como também reconhecer este papel estruturante do Direito na própria conformação das políticas públicas.

A constatação de que existem meios juridicamente previstos para o atingimento de fins igualmente fixados pelo Direito não serve para sugerir, tão somente, que possa haver responsabilização dos gestores pelo não atendimento de fins. É preciso investigar qual a natureza do fim estabelecido pelas normas. Pode ser que o alcance de determinado resultado não seja previsto como um dever ou obrigação, mas como uma diretriz de conduta; nesse último caso, o seu não atingimento pode gerar consequências outras, antevistas pelas normas, que não a de sancionamento do responsável – p.ex., pode deflagrar um dever de apresentação de relatório a autoridades superiores, discriminando

<sup>65</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. *Direito e políticas públicas: dois mundos?* In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Orgs.). *Direito da regulação e das políticas públicas*. São Paulo: Malheiros e Sociedade Brasileira de Direito Público, 2014. p. 46-47.

<sup>66</sup> *Op. cit.*, p. 47.

<sup>67</sup> *Op. cit.*, p. 48-49.

<sup>68</sup> *Op. cit.*, p. 48.

as razões pelas quais os resultados efetivamente alcançados foram divergentes dos originalmente estimados; um dever de replanejar; entre outros.

## 2.4.2 Usos da noção de política pública em uma administração de resultados

A percepção de que política pública é Direito vai descortinando algumas linhas fascinantes de investigação. Todas elas têm por objeto as interseções entre Direito e políticas públicas, mas seus propósitos variam.

Por um lado, existe a linha de tentar "traduzir políticas públicas para a linhagem técnico-jurídica". Seu ponto de partida é discutível – o de que política pública e Direito seriam dois mundos distintos, como se aquela pudesse ser concebida à margem deste, chamado apenas em momento final para "traduzi-la" para a linguagem jurídica. Mas tem o seu valor: ao menos, essa linha de investigação parece reconhecer que o Estado de Direito exige que toda manifestação do poder político passe pelo crivo do Direito.

Mas também existe a linha de buscar melhor compreender o que o Direito faz numa política pública. Não seria bem uma "tradução". Segundo Diogo Rosenthal Coutinho, o Direito desempenha os papéis de "apontar fins e situar as políticas no ordenamento (Direito como objetivo), criar condições de participação (Direito como vocalizador de demandas), oferecer meios (Direito como ferramenta) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (Direito como arranjo institucional)".<sup>69</sup> Coutinho, noutro artigo, reflete sobre o que o Direito faz, especificamente, numa política de desenvolvimento econômico: "... acredito que os papéis do arcabouço jurídico no desenvolvimento podem ser sintetizados com algum ganho de clareza analítica. Creio que o direito pode ser visto como fim, como ferramenta, como canal de participação e como arranjo institucional nos processos e políticas públicas identificados com a ideia de desenvolvimento".<sup>70</sup> Perceba-se que, se o Direito faz tudo isso, então é melhor tê-lo em atenta consideração já no "momento zero", da concepção de uma política pública, e não apenas na hora de traduzir para o "mundo do Direito" aquilo que se pensou em "outro mundo", alheio às considerações jurídicas.

Assim, esta segunda proposição, de pensar a relação entre os meios e fins da atividade estatal e a sua estruturação pelas normas jurídicas, reconhecendo que o Direito tem um papel central, é um exercício intelectual particularmente interessante àqueles que buscam viabilizar, ao final, uma administração pública melhor comprometida com resultados. Reconhecer esta centralidade do Direito na promoção de uma administração de resultados é, inclusive, uma forma de relativizar a linha anterior – simples, mas talvez irrealista – de que bastaria transpor técnicas de gestão por resultados, copiadas da ciência da administração ou do mundo dos negócios privados, para a gestão pública, mediante a sua devida tradução por normas de direito administrativo. Afinal, se o Direito está mesmo no DNA das políticas públicas, como já se disse, então o desafio talvez não seja bem o de "traduzir" uma administração comprometida com resultados para a linguagem técnico-jurídica, mas de reconhecer que uma tal administração só existirá

<sup>69</sup> *Op. cit.*, p. 465.

<sup>70</sup> COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito no desenvolvimento econômico. *RBDP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, p. 32, jul./set. 2012.

se concebida, desde o início, com especial atenção às normas jurídicas. O Direito há de ser uma consideração de primeira grandeza, desde o início.

Existe uma terceira linha já descortinada nas investigações acadêmicas em curso no país, provavelmente a mais notória de todas no momento, que é a de estudar o fenômeno da "judicialização de políticas públicas". Diogo de Figueiredo Moreira Neto, atento ao fenômeno, enxerga-o como um

... aprofundamento cada vez mais intenso dos judiciários no *controle de políticas públicas*, nele compreendida a da *eficiência* e a da *economicidade* de sua *formulação*, de sua *execução* e, sobretudo, da *legitimidade* de seus *resultados*, abrangendo, assim, todo seu espectro temporal e todos os seus desdobramentos prováveis, o que se vai tornando *cada vez mais importante para devolver aos cidadãos a segurança quanto ao seu próprio futuro e a de seus respectivos países*, ao abrir-lhes a possibilidade de *participarem mais intensamente* e com grande proveito real, no governo e na administração do que é seu – na gestão da *res publica*.<sup>71</sup>

Esta linha, embora ainda a mais notória, parece mais ocupada com a fixação de linha demarcatória entre as funções do Poder Judiciário e as do Poder Executivo; não envereda necessariamente por uma análise da relação entre meios e fins na gestão pública totalmente despreendida de preocupações com o princípio da separação dos poderes. É sem dúvida uma linha relevante de investigação, mas que não esgota os desafios da busca por uma administração de resultados.

Todas as linhas parecem ser mutuamente complementares. Como dito, elas variam em seus propósitos e, como também apontado, tem cada qual as suas limitações; mas guardam em comum, todas elas, a investigação das interseções entre Direito e políticas públicas.

Assim, para os que estamos em busca de uma administração pública de resultados, convém atentar a todas as linhas, sendo muito bem-vinda a incorporação da expressão "políticas públicas" (ainda que tardia) ao vocabulário técnico-jurídico.

## 2.5 Como avançar?

As três grandes ideias aqui reunidas – eficiência administrativa, controle de resultados e política pública –, tal como trabalhadas por estudiosos do Direito Administrativo brasileiro na atualidade e expressas em normas jurídicas, efetivamente parecem convergir. Há um ponto de convergência na ênfase que colocam na importância de uma administração pública especialmente comprometida com resultados.

Todavia, o avanço em prol de uma administração de resultados parece depender, agora, de maior cuidado na normatização do tema. Nas várias frentes da administração pública, em que o compromisso com resultados se faça manifestar, o que se requer, antes de tudo, são normas que promovam segurança jurídica.

Segurança quanto a quem é competente para formular as metas ou monitorar o seu cumprimento; quanto a quais os processos para se fixá-las; quanto às consequências de seu eventual descumprimento; quanto aos possíveis conteúdos das metas a fixar; entre outros tantos elementos básicos.

<sup>71</sup> *Op. cit.*, p. 142.

Que venham estudos sobre manifestações específicas da administração de resultados e, então, sobre a suficiência da sua normatização.

Não se trata de pormenorizar com rigidez tudo quanto se possa pormenorizar envolvendo administração pública de resultados e controle de resultados. Tampouco de estipular invariavelmente penalizações para os que venham a ser descobertos "ineficientes", inábeis para atingir metas juridicamente fixadas. Com já advertiu Diogo R. Coutinho, as políticas públicas demandam um arcabouço jurídico minimamente flexível, "que permita experimentações, revisões e a incorporação de aprendizados, além de assegurar prestação de contas e o controle democrático".<sup>72</sup>

A proposta aqui é de cuidar para que, diante da aspiração de uma administração pública especialmente comprometida com resultados a oferecer, haja segurança jurídica quanto ao que isto signifique ou possa significar. Do contrário, não avançaremos muito mais nas linhas de pesquisa assinaladas, enveredando-se a busca por um labirinto sem fim.

## Referências

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 375-81.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.
- COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (Orgs.). *Contratos públicos e direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 447-80.
- COUTINHO, Diogo R. O direito no desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, p. 31-34, jul./set. 2012.
- COUTO E SILVA, Almiro do. Responsabilidade do Estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento. *Revista de Direito Público – RDP*, v. 63, p. 29, jul./set. 1982.
- CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. In: MARRARA, Thiago. *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 382-404.
- DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no estado de direito. *Revista trimestral de direito público – RTDP*, São Paulo, n. 5, p. 33-41, 1994.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri: Manole, 2003. p. XVI.
- GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.
- GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 327-351.
- MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>72</sup> COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (Orgs.). *Contratos públicos e direito administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2015. p. 459.

- MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Princípio da eficiência. In: MARRARA, Thiago (Org.). *Princípios de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista Interesse Público*, São Paulo, n. 7, p. 65-75, jul./set. 2000.
- MODESTO, Paulo (Coord.). *Nova organização administrativa brasileira: estudos sobre a proposta da comissão de especialistas constituída pelo governo federal para reforma da organização administrativa brasileira*. Belo Horizonte: Fórum/ Instituto Brasileiro de Direito Público – IBDP, 2009.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- ROSILHO, André Janjácómo; PINTO, Henrique Motta; SUNDFELD, Carlos Ari. Programa de metas: uma solução municipal de transparência administrativa. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 63, p. 39-54, set./out. 2010.
- SOUZA, Rodrigo Pagani de. Cooperação interfederativa na gestão de serviços públicos: o caso dos resíduos sólidos. *Revista Digital de Direito Administrativo – RDDA*, v. 2, n. 2, 2015.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012.
- SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. Direito e políticas públicas: dois mundos? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Orgs.). *Direito da regulação e políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 45-79.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 39-61. ISBN 978-85-450-0193-5.

---