

## APLICAÇÃO JUDICIAL DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA MEDIANTE O USO DO POSTULADO DA PROPORCIONALIDADE<sup>1</sup>

Thiago Alves Duarte Faerman Soares<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente trabalho, baseando-se na natureza adotada por Humberto Ávila para classificar as normas jurídicas, buscou definir a aplicação judicial do princípio da eficiência no controle de atos administrativos mediante o uso do postulado da proporcionalidade. Para isso, primeiro definiu-se o conteúdo jurídico do referido princípio, tendo como base a compreensão dada pelas ciências administrativas ao conceito de eficiência, o que demonstrou a existência de três facetas: eficácia, eficiência em sentido estrito e efetividade. Posteriormente, analisou-se a sindicabilidade dos atos administrativos, vindo a se definir que deve ser superada a pretensa impossibilidade de apreciação judicial do “mérito” administrativo, na medida em que comportamentos contrários ao ordenamento nunca poderão ser tolerados, sob pena de violação do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. Assim, o demérito administrativo será sempre sindicável, independente do ato ser discricionário ou vinculado. O princípio da eficiência é parte integrante do ordenamento jurídico, devendo, assim, também servir de parâmetro de controle. Ocorre, todavia, que, muitas vezes, fica difícil de aplicar o referido princípio, vez que ele é derivado de ciência diversa da jurídica, de modo que foi proposta a sua utilização de forma conjugada com o postulado da proporcionalidade – critério amplamente aceito pelo Poder Judiciário para controle da Administração Pública – em uma análise de três níveis: adequação-eficácia, necessidade-eficiência em sentido estrito e proporcionalidade em sentido estrito-efetividade. Dessa forma, concluiu-se que o modelo proposto, em que se conjuga o princípio da eficiência com o postulado da proporcionalidade, além de fornecer um parâmetro mais técnico para a sindicabilidade da Administração Pública, permite um exame mais aprofundado e rico, podendo, inclusive, revelar a violação de outros princípios administrativos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Princípio da Eficiência, Proporcionalidade, Controle Judicial da Administração Pública, Sindicabilidade do Ato Administrativo.

---

<sup>1</sup> Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso elaborado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, aprovado com grau máximo pela banca examinadora composta pelos professores Dr. Juarez Freitas (orientador), Dra. Liane Tabarelli Zavascki e Dra. Livia Haygert Pithan.

<sup>2</sup> Acadêmico do Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0152148415777048>. E-mail: thiagoadfsoares@gmail.com.

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil, no ano de 2010, cobrou, em relação ao PIB, 32,4% de impostos (OCDE, 2012), número este semelhante a países como Israel (32,4%), Reino Unido (34,9%) e Canadá (30,6%) (OCDE, 2014). Ocorre, contudo, que a diferença de qualidade entre os serviços públicos dos países mencionados e os aqui prestados é notória, fato este verificável pelo IDH das nações citadas.

Dessa forma, trata-se de fundamental importância assegurar a eficiência na atividade administrativa, tendo em vista que os recursos públicos não estão à livre disposição do gestor. Por esse motivo, Odete Medauar (2006) define que, hoje, o princípio da eficiência embasa toda a Administração Pública, de modo a garantir resultados satisfatórios à necessidade da coletividade, antagonizando-se com o marasmo predominante no referido setor.

Vê-se, assim, que garantir a eficiência na prestação de serviços público não se trata de mero indicativo à atuação do gestor público, mas, sim, de verdadeiro imperativo, porquanto está se lidando com dinheiro do povo. Freitas (2009) destaca que a atuação, em conformidade com a eficiência, eficácia e economicidade, é, sim, um compromisso indeclinável, atrelado ao direito fundamental à boa administração.

Nesse sentido, a utilização de meios eficientes para o atingimento das finalidades estatais, também, está presente na sindicabilidade judicial sobre os atos administrativos, na medida em que a última palavra sobre litígios envolvendo direitos cabe ao Poder Judiciário, conforme art. 5º, XXXV, da CF (FRANÇA, 2010).

Na mesma senda, Juarez Freitas (2009) define que o direito fundamental à boa administração vincula o gestor, de modo que não pode ser mais aceita a clássica antítese de ato vinculado e discricionário (pelo menos, não na forma como concebida), havendo o dever de observância cogente à totalidade dos princípios que regem a Administração Pública – e, entre eles, está, claramente, o princípio da eficiência.

Acontece, todavia, que, muitas vezes, de acordo com estudo realizado por França (2010), o Poder Judiciário se abstém de julgar determinado ato administrativo, por entender que não pode entrar no controle de mérito quando se trata de ato discricionário, sob pena de infringência à separação dos poderes (art. 2º da CF).

Essa visão de insindicabilidade do ato administrativo, quando discricionário, acaba por, diversas vezes, preterindo direitos fundamentais, mormente o direito fundamental à boa administração pública (FREITAS, 2009).

Dessa maneira, muitos doutrinadores acabam se valendo de mecanismos que permitiriam ao Poder Judiciário adentrar no mérito administrativo, sem ferir a ordem constitucional de competência, valendo-se, para tanto, de princípios (ou postulados) como a razoabilidade e proporcionalidade (FRANÇA, 2010; FREITAS, 2004).

Tais princípios retratam uma ideia de ponderação, concebida por Alexy (1997), a qual se sustenta na ideia de que a consecução de direitos fundamentais não poderia ser deixada ao livre e absoluto arbítrio dos parlamentares. Nessa toada, direitos consubstanciados em ações positivas estatais necessitam de concretização, sobretudo mediante ponderação, de modo a serem vistos como direitos definitivos (ALEXY, 1997).

Sensível a referida linha argumentativa, alguns julgados do TJ/RS vêm, felizmente, quebrando o paradigma de insindicabilidade do ato discricionário, ao destacar que não há invasão de competência de outro Poder no caso de proteção insuficiente (*untermassverbot*) e proibição de excesso (*übermassverbot*). Segue, abaixo, decisão ilustrativa:

**APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SEGURANÇA PÚBLICA. PRESTAÇÃO ESTATAL INSUFICIENTE. MUNICÍPIO DE VIADUTOS. Ofensa ao Princípio da Separação de Poderes. Não configuração. Hipótese que versa sobre uma flagrante atuação estatal insuficiente no que tange ao dever constitucionalmente assegurado (artigos 5º, caput, e 144, ambos da CF), imposto ao Estado, de garantir a segurança pública. **Em situações tais, não está o Judiciário interferindo sobre o mérito administrativo, mas sim efetuando um controle finalístico da atuação do Estado com relação ao seu dever constitucional de proteger eficientemente o direito fundamental à segurança pública. E com relação a esse dever não há falar discricionariedade administrativa.** A forma como o Estado cumprirá com seu dever sim é objeto da discricionariedade administrativa. Porém, trata-se aqui de reconhecer a omissão (proteção insuficiente) do Estado para seu dever constitucional, cabendo, em casos tais, a intervenção do Judiciário. Reexame necessário. Contexto probatório que autoriza a manutenção da sentença, na integralidade. **APELAÇÃO DESPROVIDA, SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO.** (Apelação e Reexame Necessário Nº 70052197506, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em 30/04/2014) (grifou-se)**

Assim, percebe-se que, apesar de alguns julgados defenderem a impossibilidade de análise judicial do ato discricionário, já há precedentes que entendem cabível a completa sindicabilidade do ato administrativo que se desvia de sua finalidade, demonstrando atuação desproporcional ou desarrazoada.

Desse modo, haja vista que o princípio da eficiência se trata de real imperativo à atuação do gestor público, pretende-se, no presente trabalho, conjugá-lo com o postulado da proporcionalidade, a fim de que a avaliação de eficiência não passe ao largo da análise judicial do ato administrativo, sob pena de consagração do autoritarismo em uma seara na qual impera um dever fundamental da boa prestação de serviços públicos.

Para tanto, o estudo será dividido em mais outros três capítulos: capítulo 2, em que será estudado o princípio da eficiência, partindo-se da sua compreensão pelas ciências da administração para, então, definir o seu conteúdo jurídico; capítulo 3, o qual abordará o grau de sindicabilidade e controle da Administração Pública por parte do Poder Judiciário, com ênfase na utilização conjugada do princípio da eficiência com o postulado proporcionalidade; capítulo 4, que realiza o fechamento do presente estudo, com as ideias conclusivas, assim como com indicações para futuros estudos.

## **2. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Inicialmente, cumpre salientar que uma breve digressão sobre a eficiência em sentido amplo, a qual escapa as fronteiras do direito, se faz necessária, pois ela, a eficiência, é um tema já muito estudado por outro campo do conhecimento: a Administração, de modo que muito se pode extrair de tal seara, a fim de delinear mais precisamente, no campo jurídico, o referido conceito.

Deveras, de acordo com Robbins e Coulter (1998), a própria ideia de administração está intrinsicamente ligada à realização de atividades de forma eficiente e eficaz. Nas palavras de Chiavenato (2002), a eficiência decorre da racionalidade na utilização dos recursos para consecução do fim almejado, demonstrando, portanto, que ela se traduz em um imperativo às atividades administrativas.

Nesse sentido, o ganhador do prêmio Nobel em economia, Ronald Coase (1937), em seu celebrado artigo “The Nature of the Firm”, percebe que a organização dos agentes econômicos em firmas acontece exatamente pelo ganho de eficiência decorrente da diminuição dos custos de transação. Ou seja, a grosso modo, os agentes econômicos não agem individualmente porque isso seria mais custoso, preferindo, então, se reunirem em estruturas organizadas que lhe garantam mais eficiência (e, por conseguinte mais competitividade) no mercado.

Assim, tendo em vista o amplo material já produzido pelas ciências administrativas no que tange a eficiência, será averiguado como tal área do saber encara o referido conceito, passando-se, em seguida, a abordá-lo sob a ótica do Direito, a fim de estabelecer parâmetros jurídicos para sua aplicação enquanto princípio.

## 2.1. EFICIÊNCIA NAS CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Hoje, nos livros de Administração, a palavra eficiência é vista como um indicador quantitativo da relação entre entradas e saídas, sendo, normalmente, tratada junto com a eficácia que se mostra como a “medida normativa de alcance de resultados” (CHIAVENATO, 2002, p. 49). Dessa maneira, nos termos de lição de Peter Drucker (2006), a eficiência está preocupada em aumentar o número de produtos em relação aos insumos utilizados; trata-se, pois, de um meio, refletido na expressão “fazer certo as coisas”. Já a eficácia é um fim, traduzindo-se como a necessidade de se escolher os objetivos corretos, ou seja, “fazer a coisa certa” (DRUCKER, 2006).

Veja-se, nesse sentido, que a eficiência se relaciona com a produtividade da empresa, enquanto a eficácia trata do atingimento dos objetivos estratégicos, sendo, por conseguinte, conceitos que operam em planos diferentes. De acordo com Robbins e Coulter (1998), ambos são importantes para que a organização atinja competitividade no mercado, de maneira que é desejável que ela seja tanto eficiente como eficaz.

Em linhas gerais, estabelece-se que a eficiência é um indicador quantitativo de produção, uma mera divisão de saídas por entradas, que fornece um número final capaz de demonstrar a produtividade da empresa, estando, assim, atrelada à parte operacional. Já a eficácia evidencia a capacidade da empresa em atingir os objetivos propostos pela cúpula, colocando-se em um nível estratégico. Dessa forma, pelos conceitos operarem em níveis diferentes, cada tipo de organização distinto dará mais ênfase a um ou a outro.

Em realidade, a consagração de uma empresa no mercado mediante sua maior competitividade irá além dos referidos conceitos, uma vez que envolverá outros fatores, os quais aprofundam as ideias de eficiência e eficácia. Insta, então, perquirir quais fatores são essenciais à consolidação da organização em um ambiente competitivo. Há diferentes linhas das ciências administrativas que detalham as melhores maneiras de se atingir a competitividade empresarial; será agora delineada a linha adotada pelo presente estudo, não obstante se tenha

ciência de que qualquer tentativa de teorização, segundo exposto por Tigre (1998), só conseguirá abranger determinada parte da realidade, pois é impossível captá-la em sua completude.

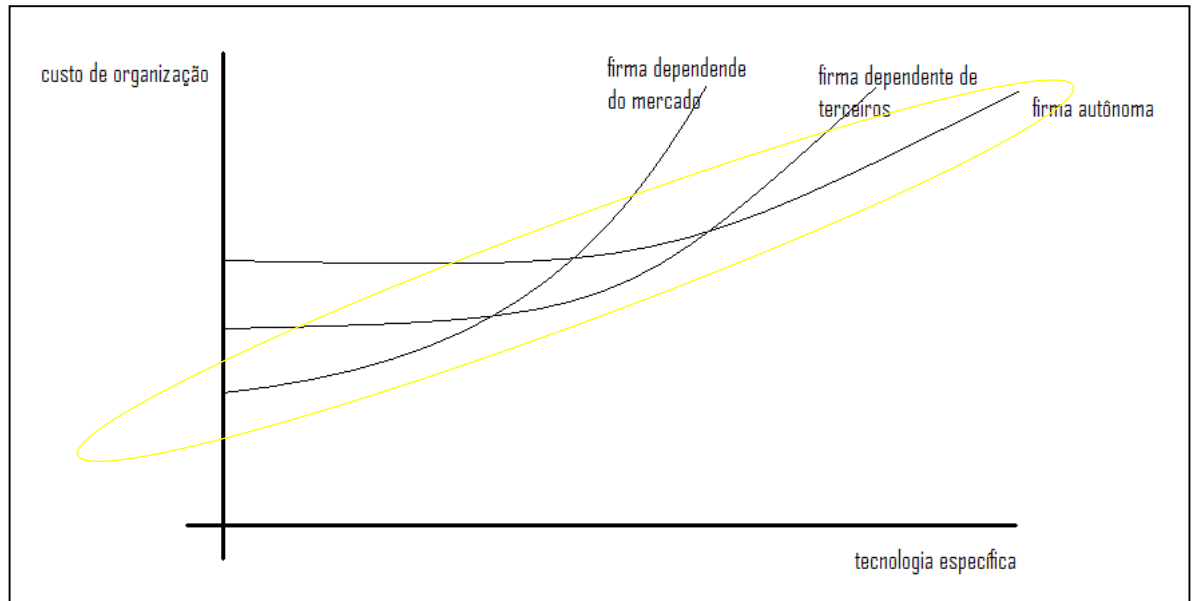
Assim, as organizações não são passíveis de teorizações universais, de modo que se deve compreendê-las de acordo com as especificidades que as permeiam (ROBBINS E COUTLER, 1998).

Nesse ponto, pede-se licença ao leitor para se adentrar mais afundo em teorias econômicas que, à primeira vista, podem estar deslocadas da discussão, mas, em realidade, são essenciais para se entender as distinções entre as organizações, e, dessa maneira, se delinear as diferentes formas de compreensão de eficácia e eficiência, de acordo com a natureza organizacional em voga.

Destaca-se, nessa senda, Williamson (1991), aluno de Ronald Coase e igualmente prêmio Nobel em economia, que diferencia as firmas de acordo com os ativos que transacionam no mercado, asseverando, basicamente, que, quanto mais “especial” (específico) o ativo transacionado, maior poder sobre a precificação e maior capacidade organizacional terá a firma. A especificidade de ativos é, portanto, o que traz diferencial para a firma, pondo-a em condição de vantagem no mercado, uma vez que, à medida que os ativos se tornam mais específicos, mais difícil é para a concorrência copiar os padrões da empresa alvo. Como fatores de especificidade de ativos, são classificados por Williamson (1991): localidade, ativos físicos, recursos humanos, marca, ativos dedicados, especificidade temporal.

Dessa forma, a estrutura organizacional (fatores de suporte à produção e à transação da firma no mercado, como, por exemplo, setor de recursos humanos, financeiro etc.) cresce conjuntamente com a especificidade de ativos, na medida em que a maior diferenciação da empresa no mercado demandará uma maior estrutura para lhe dar suporte, isto é, a manutenção e incremento da posição de vantagem competitiva requer esforços organizacionais para tanto (WILLIAMSON, 1991). Assim, verificar-se-ão diferentes estruturas de governança de acordo com a especificidade de ativos da firma e a organização posta a lhe dar suporte, resumindo-se à seguinte figura:

**Figura 1 – Estruturas de governança<sup>3</sup>**



Fonte: Adaptado de Williamson (1991).

Há, então, de acordo com Williamson (1991), três tipos diferentes de estruturas de governança, as quais influenciam a precificação no mercado e o posicionamento das firmas.

Primeiro, vê-se a firma dependente do mercado, aquela que possui ativos de baixa especificidade, os quais são facilmente reproduzíveis (produtos simples), de modo que opera em um ambiente de concorrência intensa, precisando se diferenciar pela redução de seus custos, dado que o preço para o seu produto é definido pelo mercado<sup>4</sup>.

Em segundo, nota-se as firmas híbridas, também conhecidas como firmas dependentes de terceiros. Essas firmas, devido às relações contratuais que possuem com terceiros (fornecedores por exemplo), conseguem produzir ativos mais diferenciados, o que demandará uma estrutura organizacional mais elaborada para gestão de tais contratos. A precificação de seus produtos dependerá, por conseguinte, da eficiência da relação contratual, uma vez que quanto melhor for o relacionamento, mais específico será o produto da firma, motivo pelo qual ela terá maior liberdade para sua precificação. Tudo isso, contudo, depende desse elo com

<sup>3</sup> Esclarece-se, a fim de que o leitor possa compreender a figura, que a zona de competitividade das firmas reside na parte inferior destacada pela elipse amarela. Ou seja, se a estrutura de governança possui um custo de organização maior do que outra em um mesmo ponto de especificidade tecnológica, ela deixa de ser competitiva, tornando-se economicamente obsoleta. Percebe-se, portanto, que há três intervalos distintos, dominados por três estruturas distintas de governança.

<sup>4</sup> Qualquer incremento de preço por parte de firmas nessa situação acarretará a perda de clientela, a qual simplesmente migrará para o concorrente mais próximo. Tudo isso ocorre devido à baixa diferenciação do produto. O lucro, nesse caso, pela variável preço já ser definida, advém da redução de custos, maneira pela qual essas firmas precisam manter estruturas organizacionais mais simples e enxutas.

terceiros, pois a firma não consegue produzir sozinha tais tipos de ativos, que são derivados, exatamente, da especialização que cada ente da cadeia assume. Em síntese, nesse grupo, a possibilidade de determinação do preço dos produtos é derivada do êxito do vínculo estabelecido com terceiros.

Por último, encontra-se a firma autônoma que possui alta especificidade de ativos, dado que seus produtos são dificilmente replicados no mercado, arcando com uma estrutura mais robusta para garantir tal diferenciação (maior necessidade de setores de suporte). Sua precificação se dá de forma autônoma, porquanto, pelo fato da concorrência não conseguir reproduzir seus ativos de forma satisfatória, ela pode definir de forma independente o preço em que eles serão transacionados no mercado, pois ou os consumidores compram dessa firma o produto ou não o compram definitivamente. São, assim, produtos com alto valor agregado, que possuem grande utilidade aos consumidores, sendo, pois, resultantes de um processo de inovação.

A inovação - compreendida como o lucro extraordinário derivado da exploração de novas ideias com fins econômicos - é a forma do empreendedor se diferenciar no mercado (SCHUMPETER, 1912; LANGLOIS, 2007), de modo que, para a firma avançar nas estruturas de governança de Williamson (1991), deve buscar maior inovação, porque é nisso que se traduz o conceito de ativos específicos.

Dessa forma, a figura de Williamson (1991), a grosso modo, resume-se a: quanto menos inovação a firma fizer, maior a sua necessidade de buscar competitividade pela redução de custos; quanto mais inovação, menor será a preocupação com os custos e maior serão os seus esforços em manter a posição de vantagem, demandando a existência de uma estrutura organizacional mais complexa apta a tal tarefa.

Essa caracterização carrega uma importante consequência no que tange a apreciação dos conceitos de eficácia e eficiência. Tendo em vista que a eficiência se relaciona à melhor utilização dos insumos, ela se concentra basicamente na redução de custos, de modo que é uma preocupação de muita importância para as firmas de ativos com baixa especificidade, perdendo relevância para as firmas com maior especificidade, porque a questão de custos deixa de ser um fator competitivo tão grande, dando lugar a problemas de diferenciação no mercado, onde impera a lógica de posicionamento estratégico, o que é diretamente relacionado ao conceito de eficácia.



Em suma, firmas com pouca diferenciação já têm a maioria dos padrões de comportamento definidos pelo mercado, motivo pelo qual os objetivos são semelhantes a todas, o que faz com que a preocupação principal se dê no quesito eficiência e não na eficácia, enquanto firmas mais diferenciadas devem ter em mente objetivos estratégicos que as mantenham em posição de vantagem competitiva, demandando uma atenção especial à eficácia em detrimento da eficiência. Claro que o ideal será sempre a existência de ambas – eficiência e eficácia (ROBBINS E COUTLER, 1998), mas, em tendo que se priorizar alguma (e é isso que acontece no mercado, dado que as firmas não operam de maneira máxima, mas, sim, satisfatória a atender a sua necessidade por competitividade), o esquema proposto guarda relevância lógica.

Enfim, qualquer teorização que pretenda analisar os tipos de organização existentes hoje demonstrará que, dependendo do tipo de estrutura organizacional da firma, conjugado com a sua forma de atingimento de competitividade no mercado, se trará relevo a alguma área organizacional, de modo que a discussão eficácia/eficiência será por tais fatores delineada, pois, como já exposto, os referidos conceitos operam em planos diferentes, dando, assim, destaque a diferentes aspectos organizacionais.

Atualmente, considera-se que a forma mais perene de se alcançar competitividade no mercado é por meio da inovação (LANGLOIS, 2007), o que faz com que questões operacionais percam relevo em relação ao planejamento estratégico. A eficiência operacional é, portanto, uma maneira de se conseguir competitividade no curto prazo, ao passo que são os fatores estratégicos que se mostram determinantes para o sucesso duradouro.

Por essa razão, Peter Drucker (2006) já asseverava que as organizações devem ser gerenciadas com vista à eficácia, pois, apesar da eficiência ser importante, não existiria nada pior do que realizar bem algo que não precisaria nem ser feito, razão pela qual é vital a escolha organizacional de objetivos corretos.

Nesse sentido, sublinha-se relato de Michael Porter (2002a, p. 188):

As pessoas entenderam que, em um mundo onde a concorrência é intensa, precisamos ir além de nos preocuparmos simplesmente com operações. Muitas empresas chegaram à conclusão de que a eficiência operacional é um beco sem saída; importante, necessária, mas não suficiente. Depois de 10 ou 15 anos concentrando-se em questões operacionais, estão começando a reconhecer que aquilo que diferencia as empresas entre si e permite que tenham sucesso é, afinal, uma estratégia sólida e exclusiva.

Na mesma linha, encontra-se a análise de Arthur D. Little (2002, p. 116):

Mais importante, nos últimos anos muitas companhias têm procurado sustentar a sua competitividade melhorando a sua eficiência operacional e cortando custos. Com frequência alcançam bons resultados. Entretanto, a obsessão em proteger o que possuem hoje e o que necessitarão no próximo trimestre esvaziou o esforço de prever o futuro e promover o crescimento.

Dessa forma, percebe-se que a ciência administrativa começou, com Taylor e Fayol, preocupando-se eminentemente com questões operacionais, maneira pela qual a ideia de eficiência assumiu grande relevância, traduzindo-se como o fator mais importante de competitividade. Contudo, à medida que a tecnologia vai aumentando e as empresas são cada vez mais capazes de oferecer soluções diferenciadas, a ênfase passa ao posicionamento estratégico adotado, de modo que a competitividade é baseada em inovações, o que faz com que os objetivos - e, portanto, a eficácia - ganhem realce.

Em relação a tal necessidade de evolução de pensamento, transcreve-se, mais uma vez, a preciosa lição de Michael Porter (2002b, p. 26-7):

Depois de usadas pela primeira vez, as melhores práticas passam imediatamente quase a ser commodities. Ninguém se deu conta disso, mas as consequências para a rentabilidade a longo prazo não são positivas. Devemos ir mais adiante e continuar a melhorar a eficiência operacional, claro, mas a empresa não pode limitar-se a esse ponto. Se o fizer, estará em desvantagem.

É preciso manter uma posição estratégica clara porque é daí que vem a vantagem competitiva. As empresas que puderam sustentar um nível de lucro elevado não recorreram às melhores práticas para melhorar as questões operacionais, mas adotaram uma estratégia clara. A eficiência operacional é fazer a mesma coisa que os outros, só que melhor. A estratégia está diretamente relacionada com a escolha dos fatores que diferenciam a empresa de seus concorrentes.

Essa forma particular de ver e fazer é que deve agregar valor à empresa. Essa é justamente a etapa na qual é construída a curva de valor. O objetivo da eficiência operacional é procurar correr mais rapidamente a mesma corrida. Essa corrida de 100 metros é o desafio enfrentado tanto pela empresa como por seus concorrentes. Todos têm os olhos postos na mesma linha de chegada. A eficiência operacional significa chegar em primeiro lugar. A estratégia, por sua vez, é que decide de qual competição a companhia vai participar e, nesse sentido, goza da mais absoluta liberdade, inclusive para escolher uma corrida completamente diferente daquela em que o concorrente está empenhado no momento.

Não se quer, com isso, advogar a desnecessidade da firma ser eficiente, mas simplesmente destacar, como muito bem apontado por Porter (2002), que isso não é mais suficiente, necessitando-se ir além, a fim de se atingir graus de competitividade perenes.

De toda a sorte, cumpre ressaltar que isso tudo ainda é dependente do tipo de organização e em qual mercado ela está inserida, não se pretendendo, então, fazer teorizações absolutas. A única pretensão do presente tópico é deixar claro ao leitor que eficiência e eficácia operam em níveis distintos e guardarão maior relevância de acordo com o tipo de empresa e mercado analisados, razão pela qual, quando se fala competência organizacional, ambos os conceitos devem ser abordados.

Feita esta primeira abordagem, destaca-se que o setor público - devido às suas particularidades, pois não opera de acordo com uma lógica de mercado – demanda análise detalhada em separado, a qual é feita a seguir.

### 2.1.1 Eficiência na Administração Pública

A discussão tecida anteriormente acerca de eficiência e eficácia adquire novos contornos, dado que, diferentemente do que ocorre com as empresas privadas, a Administração Pública não opera em um modelo mercadológico de concorrência com vista ao lucro.

Guarda relevância, de qualquer sorte, a ideia de que a eficiência se relaciona às questões operacionais, ao passo que eficácia está ligada à noção de atingimento de objetivos, operando em um nível estratégico.

Falta, todavia, um elemento a demonstrar o acerto das decisões estratégicas, tendo em vista que o critério validador na seara privada, isto é, o lucro, não determina a atuação pública. Ou seja, para as empresas, a demonstração da escolha dos objetivos corretos (eficácia) e a sua consecução de forma adequada (eficiência) seria feita pela validação do mercado, mediante a aceitação de seus produtos, gerando lucro, o que, claramente, não pode ser aplicado à Administração Pública, haja vista não operar dentro de tal lógica.

Nesse sentido, os teóricos da Administração Pública, preocupados com a necessidade de se atender os anseios da população, criaram um terceiro conceito além de eficácia e eficiência analisados acima. Seria a efetividade, mais abrangente que eficiência e eficácia, porquanto

pretende analisar a medida em que as ações praticadas resultaram em benefícios para os cidadãos (CASTRO, 2006). Segundo Torres (2004, p. 175), a:

efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas.

Percebe-se, portanto, que, para a Administração Pública, tendo em vista a sua orientação para o cidadão, o mero atendimento à eficiência e à eficácia não é suficiente, cumprindo, dessa maneira, perquirir se a situação da população foi melhorada pelas atividades exercidas, fato este demonstrável pela efetividade, que incide no nível da operação final, isto é, aquela ligada diretamente à população.

A efetividade liga-se, então, a consecução dos direitos fundamentais, preocupação esta inexistente no âmbito privado, de modo que se revela como um terceiro critério para aferição da atividade do administrador público, não substituindo eficiência e eficácia, mas, sim, complementando-as.

Passa-se, então, a abordar como a ciência jurídica encara o fenômeno da eficiência na Administração Pública, vindo, posteriormente, a construir um conceito integrador, o qual permite que toda a construção teórica das ciências administrativas possa ser apropriada pelo direito.

## 2.2. EFICIÊNCIA NAS CIÊNCIAS JURÍDICAS

A eficiência traduz-se em princípio que foi inserido no art. 37, *caput*, da CF pela Emenda Constitucional n. 19/98, durante uma época em que o Brasil vivia profundas mudanças legislativas e constitucionais, a fim de alterar a estrutura da Administração Pública, para implantar um modelo de gestão gerencial, centrado em resultados e na satisfação das necessidades dos cidadãos, substituindo um modelo burocrático, o qual possui estruturas rígidas e é extremamente autocentrado (MATIAS-PEREIRA, 2010; MIRAGEM, 2011).

O princípio da eficiência se trata de uma racionalização do setor público, a fim de melhorar a gestão da *res publica*, impondo aos administradores a responsabilização pela boa gestão dos recursos, de modo que sejam utilizados os métodos condizentes com a redução de custos e atingimento de resultados satisfatórios, conduzindo à promoção do bem-estar geral (PASSEROTTI, 2014).

Dessa forma, o princípio da eficiência orienta o administrador a ter a mais esmerada utilização dos recursos públicos, atendendo ao dever de boa gestão, na medida em que está orientado à satisfação das necessidades dos cidadãos, através da consecução de resultados positivos pelas políticas públicas.

### 2.2.1 Traçando um conteúdo jurídico para o princípio da eficiência

De acordo com Nohara (2014), o implemento da eficiência no setor público não pode vir ao largo dos preceitos que disciplinam tal matéria, devendo acontecer em consonância com o regime jurídico de Direito Administrativo, razão pela qual não se pode confundir a eficiência do setor privado com o princípio da eficiência no setor público.

Deveras, o princípio da eficiência entra no rol do art. 37 da CF de modo a complementar os demais, dando-lhes novos corpos e temperando regras antes tidas como absolutas, a fim de possibilitar a consecução das finalidades constitucionais de maneira mais plena (ARAGÃO, 2009). Assim, a eficiência passa a integrar, por exemplo, o conceito de legalidade, que não pode ser mais interpretada como aquela legalidade do século XIX (onde imperava o formalismo), resultando, portanto, no advento de uma chamada legalidade finalística e material (ARAGÃO, 2006).

Nesse sentido, Odete Medauar (2006) assevera que eficiência e legalidade devem se harmonizar, maneira pela qual há mútuas influências entre os princípios em voga. Realmente, o princípio da eficiência acaba por influenciar todos os princípios de direito administrativo, tendo em vista a sua íntima ligação com o dever da boa administração (FREITAS, 2009), o que demanda uma releitura de todos os princípios do art. 37.

O inverso, como destacado acima, também é verdadeiro, ou seja, esses diversos princípios, igualmente, influenciam e conformam a eficiência no setor público, dando-lhe novo significado, como expõe Mello (2006, p. 110): “de toda sorte, o fato é que tal princípio

[eficiência] não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazes ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade”.

No mesmo sentido:

O princípio da eficiência não derroga nem supera o princípio da legalidade. Sua inserção no texto constitucional significa que não basta atuar de maneira conforme a lei. Não faz sentido emperrar a administração para dar estrito cumprimento à literalidade da lei. Agora é preciso mais: a administração deve buscar a forma mais eficiente de cumprir a lei, deve buscar, entre as soluções teoricamente possíveis, aquela que, diante das circunstâncias do caso concreto, permita atingir os resultados necessários à melhor satisfação do interesse público. (DALLARI, 2006, p. 200).

Essa também é a lição de Edilson Pereira Nobre Júnior (2006, p. 162):

O princípio da eficiência, apesar de inaugurar um novo modelo de administrar a coisa pública, denominado gerencial, não ostenta primazia ante os demais cânones regentes da Administração Pública, antes com estes mantendo relacionamento harmônico, bem assim não se descurando da inevitável reverência aos direitos fundamentais).

Logo, a eficiência na gestão pública deve respeitar a publicidade, impessoalidade, moralidade e legalidade, sendo que tais princípios, igualmente, adquirem nova interpretação a partir da eficiência. Ou seja, quer-se mostrar que os demais preceitos constitucionais (impessoalidade, legalidade, publicidade e moralidade) também devem ser interpretados conforme a eficiência, de forma a sempre se buscar as finalidades constitucionais, decorrentes da boa gestão pública.

Dessa forma, delinea-se um princípio da eficiência inerente ao Direito Administrativo, o qual possui fundamento democrático (SANTOS, 2009), razão pela qual se encontra também pautado pelos demais princípios da Administração Pública (CASTRO, 2008), devendo sempre propiciar o mais amplo debate de ideias, a fim de não se desviar dos valores fundamentais previstos constitucionalmente (VALLE, 2010), o que denota sua clara natureza autônoma em relação à eficiência do ramo privado (NOHARA, 2014).

Tendo em vista, portanto, essa natureza peculiar do princípio da eficiência, a qual segue a lógica do regime jurídico de direito público, cumpre, agora, definir, mais precisamente, o que significa agir com eficiência.

Alguns autores, tais qual, Antônio Carlos Cintra do Amaral (2002), asseveram que, baseando-se na compreensão da ciência administrativa de eficiência como o meio certo de se fazer as coisas, esta se traduziria, em termos jurídicos, em uma obrigação de meio, consubstanciada num dever de diligência.

Com tal percepção, todavia, não se pode concordar, uma vez que se estaria confundindo diferentes searas do conhecimento, além de se estar diminuindo o escopo da reforma administrativa vivenciada em 1998, a qual pretendia a melhor prestação de serviços aos cidadãos.

Salienta-se que esse é o posicionamento do administrador Rodrigo de Castro (2006), segundo o qual, de acordo com as ciências administrativas, é incongruente almejar que uma organização seja eficiente, mas não eficaz ou efetiva, de modo que o princípio da eficiência deve abarcar tais conceitos.

Outrossim, não há como confundir obrigação de meio com o que os administradores denominam eficiência, porquanto esta representa um resultado da produção (do meio pelo qual se produz). Veja-se, nesse sentido, um exemplo: um administrador que, com toda sua diligência, não consegue melhorar a relação de produtos/insumos do mês anterior foi ineficiente (o resultado de sua produção foi pior), em que pese, dentro do ramo jurídico, poder se considerar que cumpriu com seu dever de cuidado, exonerando-se da obrigação de meio. Assim, não se pode confundir obrigação de meio, conceito das ciências jurídicas, com necessidade de eficiência do gestor, elemento integrante das ciências administrativas.

Pode-se destacar, portanto, que a eficiência *lato sensu*, para o setor público, possui, de acordo com o já exposto, três facetas: eficácia, eficiência e efetividade (RIBEIRO E SCHWANKA, 2013). Eficácia seria, então, a capacidade de atingir o objetivo proposto, enquanto eficiência em sentido estrito significa a melhor utilização de recursos para a consecução de determinado fim. Efetividade, por sua vez, denota a ideia de não simplesmente alcançar o fim proposto, mas resolver o problema posto, ou seja, alcançar o resultado almejado com qualidade.

Dessa forma, a eficácia é relativa ao simples atingimento de determinado objetivo (se fosse uma pergunta, a resposta viria com sim ou não). Eficiência em sentido estrito se trata da

utilização mais racional de recursos, de forma a se fazer mais com menos (se fosse uma pergunta, a resposta viria em números, normalmente percentual, denotando um juízo quantitativo). A efetividade, por sua vez, reflete a ideia de capacidade de solucionar o problema proposto de maneira consistente, fator de enorme importância à Administração Pública (se fosse uma pergunta, a resposta viria com atributos, ou seja, conseguiu resolver bem, mal - sempre com o foco no problema, denotando um juízo qualitativo).

Todos esses aspectos se imbricam, formando o conceito único de eficiência, de modo que não basta ao gestor público cumprir o mandamento legal (eficácia), mas deve garantir que isso aconteça da maneira menos custosa (eficiência em sentido estrito) e com a real solução do problema (efetividade) (PAZZAGLINI FILHO, 2000).

Esclarece-se mediante um exemplo: imagine-se que um Município tenha inserido em seu plano plurianual a meta de construir 10 escolas. O Município será eficaz se conseguir construir as 10 escolas; será eficiente se, para cada escola construída, utilizar iguais ou menos recursos do que os previstos nas leis orçamentárias; por fim, somente será efetivo se conseguir reduzir o índice de analfabetismo.

Juridicamente falando, pode-se desdobrar a avaliação da eficiência da seguinte forma:

**Eficácia:** o gestor público deve envidar esforços no sentido de cumprir o mandamento legal, aproximando-se, portanto, do princípio da legalidade (reside, pois, aqui a ideia de legalidade finalística apontada por Aragão (2006)). No que tange os atos discricionários, a fixação do objetivo é, de certa forma, livre pelo gestor, mas, uma vez este fixado, não pode ele se desviar da sua consecução, sob pena de desvio de finalidade, com violação ao princípio da eficiência, uma vez que seu ato se afastou da eficácia desejada. Na eficácia, portanto, o gestor tem o dever de procurar o fim almejado pela lei ou fixado discricionariamente de acordo com as regras de competência.

**Eficiência:** na realização de suas atividades, ou seja, quando estiver buscando o fim desejado, o gestor público deve empregar os meios menos custosos à Administração Pública. Tal preceito deve ser concebido dentro da compreensão de legalidade, de modo que não pode o administrador se afastar de exigências, tais qual, o dever de licitar, com base unicamente na redução de custos. Assim, a eficiência da gestão pública deve ser perseguida dentro do quadro legal estabelecido para o setor, maneira pela qual, onde houver espaço de manobra, deve sempre o gestor optar pela forma menos custosa (e que traga os mesmos resultados das demais), sob pena de exercício arbitrário e violação ao princípio da eficiência.



Efetividade: certamente, este é o elemento mais difícil de se definir, e onde há maior discricionariedade do gestor público, porquanto a própria escolha das qualidades a serem valorizadas (ou seja, se ao se construir escolas, o que se busca é a taxa de diminuição da taxa de analfabetismo ou a diminuição da evasão escolar ou a redução dos índices de atos infracionais por adolescentes etc.) é uma decisão política que compete ao representante democraticamente eleito. Aqui é onde as diferentes visões políticas e metodológicas das ciências administrativas imperam, de modo que é muito difícil traçar, *a priori*, como definir o que será realmente um comportamento efetivo, uma vez que cada linha ideológica terá uma diferente compreensão sobre o sucesso das políticas públicas. De qualquer sorte, a fim de que tal comando não se torne inútil, é possível, sim, estabelecer quando uma ação não seria, em nenhum momento efetiva, como, por exemplo, quando se constrói um aeroporto em um lugar em que não há demanda por voos, posto que habitado por população de baixa renda e ínfima. No caso, então, o ato pode ter sido eficaz (cumpriu-se o objetivo de construção), eficiente (gastou-se menos do que o orçado para a construção), mas não efetivo (pois não trouxe nenhum benefício à população da localidade), o que, portanto, viola o princípio da eficiência. Veja-se, nesse sentido, que a efetividade se relaciona a consecução dos objetivos propostos constitucionalmente à Administração Pública, traduzindo-se, então, na verdadeira realização de direitos fundamentais (FREITAS, 2009).

Os conceitos, apesar de originários das ciências da administração, cristalizam parâmetros sobre os quais será possível averiguar a contrariedade ao princípio da eficiência. A diferença entre a percepção das ciências administrativas e das jurídicas reside no fato de que, enquanto a primeira busca a maximização da eficiência, descartando todos os atos que não gerem tais efeitos, a segunda busca visualizar apenas aqueles atos que nunca seriam capazes de atingir qualquer forma de resultado satisfatório, coadunando-se, portanto, com quaisquer outros tipos de condutas que se mostrem minimamente aceitáveis.

Tudo isso, então, será averiguado em juízo de evidência, condenando-se, apenas, os atos que, em nenhum momento, poderiam ser eficazes, eficientes e efetivos, na medida em que, pela própria racionalidade limitada inerente ao comportamento humano (SIMON, 1947), não cabe a exigência de um comportamento ótimo, mas, no máximo, satisfatório, temperado, ainda, com a consciência de que existem diversas percepções em relação a qual o melhor meio para se atingir a boa gestão, de modo que o gestor, o qual possui liberdade decisória dentro de seu feixe de competência, não pode ser penalizado por ter adotado linha doutrinária que não agrada, por

exemplo, ao juiz. A questão da sindicabilidade dos atos será, entretanto, esmiuçada mais adiante.

Conclui-se, portanto, que o princípio da eficiência na Administração Pública traduz-se em conceito autônomo de Direito Administrativo, submetido aos limites impostos pelo referido regime jurídico, mas que também influencia os demais princípios norteadores do ramo, impondo ao gestor público o dever de alcançar os objetivos almejados da maneira menos custosa possível, a fim de garantir o real atendimento das necessidades da população, conforme o direito fundamental à boa gestão.

### **3. SINDICABILIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

Segundo Marcello Caetano (1970 p. 391), o ato administrativo pode ser entendido como a “conduta voluntária de um órgão da Administração que, no exercício de um poder público e para a prossecução de interesses postos por lei a seu cargo, produza efeitos num caso concreto”.

É, pois, a declaração de vontade unilateral da Administração Pública, no exercício de suas prerrogativas, com vistas a modificar direitos ou impor obrigações aos administrados (MEIRELLES, 2005). Os atos administrativos são passíveis de controle administrativo, legislativo ou judicial (MARINELA, 2013), importando, para os efeitos deste estudo, o último.

O controle jurisdicional se traduz em um mecanismo de apreciação externa do ato administrativo pela provocação do indivíduo mediante uma ação que será julgada por um juiz dotado de independência dentro de um sistema de jurisdição una, sendo, pois, “o mais importante instrumento de controle da Administração” (MEDAUAR, 2006, p. 393).

Acontece, todavia, que há, basicamente, duas correntes em relação ao alcance de tal controle: uma que, baseada na separação dos Poderes, defende uma análise do ato administrativo apenas sobre o prisma da legalidade em sentido estrito; outra que argumenta não haver ingerência indevida no mérito administrativo, forte na ideia de que ao Poder Judiciário, pelo dever de jurisdição que lhe outorga a Constituição de 1988, cabe decidir as lesões a direitos, de modo a ser possível um controle amplo (MEDAUAR, 2006).

De qualquer forma, boa parte da doutrina tem se mostrado refratária ao controle judicial do que se conveniu chamar de mérito administrativo, maneira pela qual, nos elementos de conveniência e oportunidade, não poderia o Judiciário se imiscuir, o que faz fundamental a distinção entre atos vinculados de atos discricionários, dado que nos primeiros, devido à

ausência de liberdade do administrador, o controle poderia ser mais forte, enquanto, nos segundos, não se deveria adentrar no mérito administrativo (MARINELA, 2013).

Nesse sentido, segundo magistério de Fernanda Marinela (2013), todos os elementos do ato vinculado são, com o perdão da redundância, vinculados e, portanto, passíveis de amplo controle, ao passo que, no caso dos atos discricionários, os elementos competência, forma e finalidade são vinculados<sup>5</sup> e sindicáveis, enquanto motivo e objeto são discricionários, traduzindo-se, por conseguinte, no mérito administrativo e, logo, não sindicáveis.

Dessa forma, de acordo com a referida autora, deveria se adotar um conceito amplo de legalidade, de modo que o controle dos atos administrativos se desse ante as disposições legais, bem como os princípios constitucionais, o que permitiria que se atingisse de maneira indireta os elementos discricionários, quando contrários ao ordenamento.

Destaca-se, nessa senda, lição de Odete Medauar (2006, p. 396):

Hoje, no ordenamento pátrio, sem dúvida, a legalidade assenta em bases mais amplas e, por conseguinte, há respaldo constitucional para um controle jurisdicional mais amplo sobre a atividade da Administração, como coroamento de uma evolução já verificada na doutrina e na jurisprudência antes de outubro de 1988. Evidente que a ampliação do controle jurisdicional não há de levar à substituição do administrador pelo juiz, encontrando limites.

É devido, exatamente, ao raciocínio exposto na última frase da autora (de que o juiz não pode substituir o Administrador, baseado na separação dos poderes), que se advoga a impossibilidade de apreciação do mérito administrativo, podendo este, somente, vir a ser atingido “por vias tortas” (MARINELA, 2013, p. 291).

Mérito administrativo pode ser entendido, então, nos termos de lição de Mello (2003, p. 38), como:

[...]o campo de liberdade suposto na lei e que, efetivamente, venha a remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, se decida entre duas ou mais soluções admissíveis perante ele, tendo em vista o exato atendimento

---

<sup>5</sup> A autora faz, todavia, uma ressalva, a fim de salientar que, às vezes, os elementos forma e finalidade são discricionários, a depender da lei outorgante de competência.

da finalidade legal, dada a impossibilidade de ser objetivamente reconhecida qual delas será a única adequada.

Assim, muitas vezes o Poder Judiciário deixa de avaliar o ato administrativo, por se considerar impedido de entrar no mérito de ato discricionário, na medida em que, por isso, estaria afrontando a separação de Poderes. Nesse sentido, Phillip Gil França (2010) identificou, a partir do estudo da jurisprudência do STJ e STF, 5 posturas adotadas em relação a tal ponto: 1ª) não se aceita a sindicabilidade do ato administrativo; 2ª) controla-se o mérito somente quanto à legalidade; 3ª) faz-se um controle indireto sem o admitir expressamente, por meio da ponderação de valores; 4ª) controla-se o mérito de forma regular e em casos extraordinários; 5ª) afasta-se o controle em decorrência da utilização de meio processual inadequado.

Vê-se, então, que são adotadas diversas posturas, que ora permitem adentrar no mérito do ato administrativo, ora vedam tal ingerência por parte do Poder Judiciário. O presente trabalho, atento aos direitos e garantias fundamentais, principalmente o direito à boa administração pública (FREITAS, 2009), entende que o Poder Judiciário não pode se esquivar da sua função constitucional de protetor de direitos (Art. 5º, XXXV, da CF), não existindo, portanto, nenhum impeditivo à ampla sindicabilidade do ato administrativo (FRANÇA, 2010).

Com efeito, percebe-se, na senda de lição de Krell (2004), que a palavra mérito não possui caráter uniforme e tem sido utilizada em demasia pelo Poder Judiciário para deixar de controlar atos que, na verdade, seriam passíveis de sindicabilidade, operando, dessa forma, e muito lamentavelmente diga-se de passagem, como um verdadeiro passe livre à realização de atos contrários ao ordenamento.

Em realidade, advoga-se pela superação da outrora rígida separação entre ato vinculado e ato discricionário, uma vez que todos os atos administrativos vão ter uma margem de vinculação e uma margem de discricionariade, não existindo, então, nenhum que se encontre nos extremos da polarização, maneira pela qual insta repensar a forma de controle, até mesmo porque, independente do grau de liberdade conferido ao Administrador, todo e qualquer ato deve respeitar o arcabouço legal vigente, no qual vigoram os princípios (FREITAS, 2009).

Sobre a impropriedade da dicotomia entre ato vinculado e discricionário, está o ensinamento de Georges Vedel (1973, p. 318-9):

L'Administration ne se trouve jamais dans une situation de pur pouvoir discrétionnaire ou de pure compétence liée. Il n'y a jamais pure compétence liée [...] Mais surtout, il n'y a jamais pure pouvoir discrétionnaire.

Ou seja, mesmo quando o Administrador possui certa liberdade de ação, esta somente pode ser compreendida dentro da lógica do ordenamento jurídico e conformada por ela, de modo que nunca pode se falar em liberdade absoluta, sob pena de violação a princípios constitucionais.

Ocorre, entretanto, que, quando o Poder Judiciário declara não poder apreciar o ato administrativo, por entender que não pode se imiscuir no mérito, está criando espaços de liberdade absoluta<sup>6</sup>. Na verdade, a correta motivação, a não ferir o art. 5º, XXXV, da CF, deveria ser: o ato administrativo foi praticado dentro do permitido pelo arcabouço legal, em vista das competências outorgadas ao agente administrativo, não podendo ser reapreciado o seu âmbito de liberdade, o qual não feriu nenhum outro preceito legal ou constitucional. A grande diferença desse segundo entendimento para o primeiro é que ele está atento às peculiaridades da situação posta.

Assevera-se, portanto, que o mérito não pode ser compreendido em sentido abstrato, mas, somente, no caso concreto, ante as especificidades que rodeiam a situação (MELLO, 2003), porquanto, em determinada hipótese, o ordenamento pode admitir certo comportamento que em outros momentos seria vedado.

Não se pretende, com essa linha argumentativa, negar algum parâmetro de liberdade ao gestor, mas, apenas, asseverar que essa liberdade se encontra condicionada à toda ordem jurídica, nos termos de lição de Miguel Seabra Fagundes (2005, p. 122-3):

Também é indispensável permitir à Administração Pública resolver, por mais de um modo, determinadas situações, segundo entenda diante dos fatos concretos. Não há, porém, nessas diversas hipóteses, uma quebra da submissão à ordem jurídica. Trata-se apenas duma submissão adstrita a limites diversos dos comuns, mas regulada e admitida pelo próprio direito escrito. Aliás, é ainda de notar que a

---

<sup>6</sup> Um desses exemplos de liberdade absoluta era, outrora, a contratação para cargos em comissão, em que o gestor poderia contratar quem bem entendesse, sendo entendido tal ato como amplamente discricionário. Felizmente, a jurisprudência deu um salto, vindo a conformar tais contratações com os demais princípios constitucionais, de modo a vedar o nepotismo mediante a edição da Súmula Vinculante n. 13.

própria competência discricionária pode ser ora mais, ora menos extensa.

Logo, inexistente discricionabilidade absoluta, sendo, pois, todo o ato passível de alguma forma de controle. Sobre a necessidade de controle do ato discricionário, faz imprescindível lição de Juarez Freitas (2004, p. 218):

Em outras palavras, qualquer ato discricionário que se torne lesivo a um dos princípios fundamentais pode e deve ser anulado. Mais: são os atos discricionários, sob certo aspecto, aqueles que mais rigorosamente, no exercício do controle jurisdicional, devem ser controlados, não para tolher o administrador público, muito menos para usurpar as suas funções, mas para, dentro dos limites razoáveis, coibir não apenas a impunidade de manifestos desvios de poder como motivações destituídas de consistência e ações insuficientes.

Veja-se que o fetichismo em relação ao mérito administrativo traz uma situação muito incongruente para o controle dos atos administrativos: notadamente, é, no topo da cadeia administrativa, onde se tomam as decisões mais importantes e sensíveis à sociedade, havendo, portanto, maior responsabilidade do Administrador Público, assim como é lá que reside maior discricionabilidade, na medida em que é impossível à lei prever quais seriam as melhores atitudes em termos macros.

Assim, se ao Poder Judiciário for impossibilitada a apreciação de eventual ato por se tratar de “mérito”, são, exatamente, os atos administrativos mais fundamentais que escapam ao controle, remanescendo aqueles mais operacionais e que menos influenciam a vida da população, o que contraria, frontalmente, o art. 5º, XXXV, da CF.

Nesse diapasão, encontra-se o magistério Hess (2011, p. 269), que entende possível o exame do mérito administrativo, principalmente no tocante a políticas públicas:

Operacionalizar essa intervenção é possível pelo ativismo judicial – ou seja, a atuação independente e corajosa dos membros do Judiciário para intervir no controle de atos administrativos, sejam estes vinculados ou discricionários para o cumprimento de preceitos e normas programáticas. Aos tribunais, cabe ingressar no mérito do ato administrativo quando houver necessidade de preenchimento da norma, seja por um *faecere, non faecere* ou *praestere* do administrador político.

Não se pretende eliminar a liberdade administrativa na tomada de decisões, fazendo com o Poder Judiciário venha a tomar o papel do administrador, mas, simplesmente, garantir que a ideia de mérito, aferível somente mediante o caso concreto, não se torne um obstáculo à apreciação de atos contrários ao ordenamento jurídico.

Em síntese brilhante, Juarez Freitas (2009) resume o pensamento aqui exposto, asseverando que o controle judicial se dará pelo demérito do ato administrativo, quando o servidor público extrapola os limites de sua competência por praticar ato contrário ao Direito. Nesse sentido, ele muito bem elucida o ponto: “O mérito (relativo a juízos de conveniência ou oportunidade) pode até não ser diretamente controlável, em si, mas o demérito o será sempre” (FREITAS, 2004, p. 217).

Logo, independente da categoria de ato administrativo em voga, se discricionário ou vinculado (separação esta que inclusive deve ser superada, por operar uma dicotomia que mais vezes atrapalha do que facilita), haverá sempre possibilidade de sindicabilidade judicial do ato administrativo no tocante ao seu demérito, dado que ao Poder Judiciário, conforme art. 5º, XXXV, da CF, incumbe a proteção dos direitos, não podendo vigorar a tese de impossibilidade de apreciação dos atos discricionários, mesmo que quanto ao “mérito”, na medida em que o espaço de liberdade de atuação do gestor só pode ser aferido no caso concreto, o que, por si só, já implica um grau de sindicabilidade.

Passe-se, neste momento, a estudar como podem ser controlados os atos administrativos pelo princípio da eficiência.

### 3.1. SINDICABILIDADE PELA EFICIÊNCIA

Como se viu, o presente trabalho advoga pela possibilidade de ampla sindicabilidade dos atos administrativos, de modo que o princípio da eficiência também se mostra como um parâmetro viável de controle:

O controle jurisdicional da atividade administrativa não-vinculada, ao contrário do que pode parecer diante de uma leitura apressada, não viola o princípio da Separação de Poderes. Isso porque, se houver lesão ou ameaça a direito, será sempre cabível o controle jurisdicional, seja

à luz do princípio da legalidade, seja em decorrência dos demais princípios constitucionais da Administração Pública, de publicidade, de impessoalidade e de moralidade, seja por força do princípio constitucional da igualdade, ou dos princípios gerais de Direito da razoabilidade e da proporcionalidade, para o fim de invalidar o ato lesivo ou ameaçador de direito. (SILVA, 2008, p. 12-3).

Nesse sentido, o princípio da eficiência ostenta força normativa, devendo ser utilizado para o controle dos atos administrativos, dado que o ato ineficiente atenta à ordem jurídica e deve, por isso, ser extirpado (VIANA, 2012).

Salienta-se, todavia, que o conceito de eficiência é muito fluido, não possuindo, nem mesmo dentro das ciências administrativas, um consenso sobre qual seja a melhor forma a se chegar aos melhores resultados.

Desse modo, tendo em vista que o juiz não possui amplos conhecimentos das ciências da administração, propõe-se que ele se valha de outro conceito, amplamente dominado por ele, a fim de conseguir extrair a carga normativa devida ao princípio da eficiência e analisar a legitimidade do ato administrativo por tal prisma.

Essa aferição de lesividade poderia ser feita, então, pela proporcionalidade, compreendida por diversos autores como meio idôneo para verificação da legitimidade do ato administrativo, devendo ser utilizada pelo Poder Judiciário para evitar abusos e punir atuação insuficiente, dois dos vícios mais comuns em atos ditos discricionários (FRANÇA, 2010; FREITAS, 2004).

A aplicação da proporcionalidade, pois, coaduna-se com a terceira postura destacada por França (2010), através da qual o Poder Judiciário examina o ato administrativo por meio da ponderação de valores, conforme extrai-se do julgado ilustrativo:

Agravo regimental no agravo de instrumento. Administrativo. Concurso público. Controle judicial. Ato administrativo ilegal. Possibilidade. Preenchimento dos requisitos do edital. Análise de cláusulas do instrumento convocatório. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Ausência de repercussão geral da matéria. Precedentes. 1. **Não viola o princípio da separação dos poderes o controle pelo Poder Judiciário de ato administrativo eivado de ilegalidade ou abusividade, o qual envolve a verificação da efetiva ocorrência dos pressupostos de fato e direito, podendo o Judiciário atuar, inclusive, nas questões atinentes à proporcionalidade e à razoabilidade.** 2. O Tribunal de origem consignou, com fundamento nos fatos e nas provas dos autos e nas cláusulas do instrumento



convocatório do certame, que “a experiência profissional do autor é compatível com aquela exigida pela empresa ré em seu Edital de concurso público”. 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise das cláusulas de edital de concurso público e o reexame dos fatos e das provas dos autos. Incidência das Súmulas nºs 279 e 454/STF. 4. O Plenário da Corte, no exame do ARE nº 690.113/RS, Relator o Ministro Cezar Peluso, concluiu pela ausência de repercussão geral do tema relativo ao “preenchimento de requisitos exigidos em edital de concurso para provimento de cargo público”, dado o caráter infraconstitucional da matéria. 5. Agravo regimental não provido. (STF, AI 832901 AgR / RJ, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, Julgamento: 17/09/2013).

Logo, percebe-se que a proporcionalidade tem se destacado como forma de garantir o controle do ato administrativo, sendo importante para o atingimento da boa administração pública (FREITAS, 2009). Nesse sentido, assevera Oliveira (2006, p. 37):

Razoabilidade e proporcionalidade inibem ou limitam qualquer atuação administrativa desprovida do respeito que a Constituição estabelece aos órgãos e entidades que devem diuturnamente responder pela ótima efetivação dos interesses coletivos prestigiados pelo sistema normativo, postos à cura administrativa.

A proporcionalidade funciona dessa forma como limitadora à atuação do gestor público, passível de sindicabilidade judicial, de modo a conformar a margem de escolha, de igual forma para os direitos negativos ou positivos, com ressalva, em relação a estes últimos, da escolha dos meios, porquanto aqui impera maior liberdade, contanto que sejam atingidos os fins almejados (KLATT E MEISTER, 2012).

Ou seja, nas prestações estatais positivas, o gestor possui amplo leque de escolha dos meios para realizar os objetivos estatais, desde que dessa sua escolha não resulte em proteção insuficiente ou excesso (ALEXY, 1997).

Assim, através do postulado da proporcionalidade, é possível garantir a concretização do princípio da eficiência, tendo em vista que este condiciona a interpretação dos demais princípios constitucionais. Dessa forma, o presente estudo propõe a análise da eficiência pelo enfoque da proporcionalidade, sendo uma análise específica da proporcionalidade-eficiência.

Tal assertiva está em completa consonância com o já exposto no presente estudo, uma vez que foi afirmado que o atingimento da máxima (ou satisfatória) eficiência é preocupação

dos estudiosos da Administração, enquanto ao jurista compete a análise da ineficiência, que é ilegítima, adentrando em espaços de ilegalidade e/ou inconstitucionalidade. A referida análise, por outro lado, é, como já dito, deveras fluida, de modo que o postulado da proporcionalidade aparece como um meio idôneo para o seu preenchimento, possibilitando a visualização do demérito.

### 3.2. PROPORCIONALIDADE-EFICIÊNCIA

Os postulados são metanormas que regulam a aplicação de normas de primeiro grau: os princípios (ÁVILA, 2005). No presente trabalho, define-se a proporcionalidade como um postulado, enquanto a eficiência seria um princípio, haja vista buscar um arranjo ótimo no estado das coisas.

Pretende-se, no presente subcapítulo, conjugar a proporcionalidade com a eficiência, a fim de que aquela sirva como parâmetro para aplicação desta. Na verdade, conforme será exposto, a utilização da proporcionalidade não está muito longe de uma análise de eficiência, especialmente quando esta é entendida na forma de eficácia, eficiência em sentido estrito e efetividade.

Pois bem, a análise da adequação pretende determinar se um meio é apto a atingir determinado fim (ALEXY, 1997). Isso não seria outra coisa, quando se visa a verificar a eficiência do ato administrativo, senão a análise da eficácia da medida, ou seja, se foi feita a coisa certa (STONER E FREEMAN, 1999).

Logo, a eficácia procura verificar se foram cumpridos os objetivos impostos, que é, exatamente, o que adequação pretende extrair do meio utilizado: se ele possui a possibilidade de alcançar o fim determinado. Desse modo, a análise da proporcionalidade-eficiência terá o seu primeiro degrau traduzido como adequação-eficácia do ato administrativo, verificando se este consegue produzir o fim determinado.

Para tanto, a motivação do ato administrativo é crucial, uma vez que é por ela que se pode inferir quais são os objetivos buscados pelo ato, traduzindo-se, pois, ressalvadas algumas exceções, em um imperativo, principalmente ao se tratar de atos discricionários, a fim de poder confrontar a liberdade exercida pelo administrador com aquela conferida pelo dispositivo legal (FREITAS, 2004).

Assim, caso o ato se mostre inadequado/ineficaz, deverá ser invalidado pelo juiz, porquanto afrontou o princípio da eficiência. Ao administrador não é dado o poder de praticar atos ineficazes, uma vez que se estaria desperdiçando dinheiro público e, por isso, atentando ao direito fundamental à boa administração pública (FREITAS, 2009).

Havendo um juízo positivo de adequação-eficácia, passa-se à próxima etapa da análise: a necessidade. A necessidade se traduz como o uso do meio menos intrusivo e tão eficiente quanto os demais (ALEXY, 1997). Veja-se, então, que, dentro do próprio conceito de necessidade, jaz a análise da eficiência, de modo que, no presente estudo, o segundo degrau de análise se consubstanciará na necessidade-eficiência em sentido estrito.

A eficiência em sentido estrito pode ser resumida como a maneira correta de realizar as coisas, ou seja, ao se fazer uma tarefa, deve se utilizar o mínimo de recursos possíveis para se atingir o máximo de resultado (STONER E FREEMAN, 1999). Desse modo, apreciar-se-á o ato administrativo mediante a sua utilização de recursos; se forem despendidos mais recursos do que os necessários para consecução dos mesmos fins, o ato será desnecessário/ineficiente.

Por isso, comparar-se-á o meio utilizado com os outros possíveis, a fim de aferir se haveria uma maneira menos custosa de se produzir os objetivos propostos, demonstrando a necessidade de economicidade que permeia a Administração Pública (FREITAS, 2009). Se o ato demonstrar que se valeu de mais recursos do que os necessários, deverá ser invalidado (se isso não agravar ainda mais o cenário de ineficiência<sup>7</sup>), porquanto contrário ao princípio da eficiência.

Superada a análise supra, vai-se à última etapa de aplicação do postulado da proporcionalidade, qual seja, a proporcionalidade em sentido estrito que pretende verificar se o benefício trazido pelo ato supera os malefícios causados a outros direitos não inerentes à relação (ALEXY, 1997). Nota-se, assim, que a proporcionalidade em sentido estrito enseja uma análise qualitativa do ato, na medida em que perquire os benefícios dele advindos, de modo que se adequa a noção de efetividade, a qual pretende averiguar a capacidade do ato em melhorar a situação da população.

Assim, a efetividade do ato administrativo se traduz na sua capacidade de incrementar a qualidade de vida da população (TORRES, 2004). Destaca-se, contudo, que a escolha de quais

---

<sup>7</sup> A possibilidade de se manter um ato ilegal em sentido amplo no ordenamento advém do instituto da “estabilização dos efeitos do ato”, que determina que, se a anulação agravar a situação de ilegalidade, não deve ser efetuada, de modo que os efeitos do ato, apesar de contrários ao ordenamento, estabilizam-se (MARINELA, 2013). Isso não afasta, por outro lado, a possibilidade de responsabilização do agente produtor do ato viciado.

áreas a serem priorizadas depende das linhas ideológicas adotadas pelos políticos, além de diferentes posições doutrinárias em termos das ciências administrativas preferirem distintos tipos de comportamentos, de modo que aqui é o campo onde vigora maior liberdade para o administrador.

Acontece, contudo, que essa liberdade somente pode ser entendida como um feixe de competência delegado pelo ordenamento, nunca podendo contrariá-lo, na medida em que o demérito administrativo, como já exaustivamente trabalhado acima, será sempre possível de aferição e anulação pelo Poder Judiciário (FREITAS, 2004).

Nesse sentido, o administrador possui certa liberdade, tendo em vista principalmente a sua vertente política, para definir quais são os objetivos importantes e, por conseguinte, quais qualidades do ato que devem ser tidas como prioritárias, tudo isso, é claro, delimitado por aquilo estabelecido pelo ordenamento, especialmente pela Constituição, como objetivos suscetíveis de serem perseguidos pela Administração Pública.

Logo, a atividade administrativa possui um leque de diferentes possíveis opções, mas a ela nunca é dada a opção de ser não efetiva. Por exemplo, rememore-se o caso do aeroporto construído em local de população ínfima e de baixa renda: o administrador pode, com certeza, preferir construir um aeroporto do que vir a aumentar o contingente policial, não podendo o julgador fazer um juízo valorativo sobre a sua escolha, uma vez que isso se insere dentro da linha política/ideológica adotada e validada democraticamente mediante eleições; escolhendo, contudo, fazer um aeroporto, deve demonstrar que esse ato é efetivo, ou seja, que melhora a situação da população.

Assim, no momento em que o administrador escolhe adotar determinado ato, ele fica vinculado a demonstrar que este ato é efetivo; a escolha de qual ato tomar, por outro lado, é uma questão política, na qual, a princípio, não poderia o juiz se imiscuir, a não ser em claras hipóteses de afrontamento ao ordenamento jurídico, o que se convencionou chamar de demérito administrativo, sempre sindicável.

Nessa última etapa da análise, perquirir-se-á se o ato administrativo possui condições de melhorar a qualidade dos serviços públicos, confrontando-o com os prejuízos resultantes de sua execução. Se o ato administrativo não for apto a gerar nenhum benefício ou, mesmo, se os prejuízos que ele trouxer superarem as suas qualidades, ele deve ser invalidado, posto que é contrário à efetividade.

De acordo com ensinamento de Klatt e Meister (2012), tal etapa pode ser decomposta em três estágios, que, adaptadas a ideia de efetividade, se traduzem no seguinte: primeiro, deve-se perquirir os custos advindos do ato (o que a Administração Pública foi onerada pela prática do ato); depois, analisa-se os benefícios qualitativos trazidos pelo ato; por último, pondera-se os custos do ato com as melhorias advindas, de modo a determinar se estas superam aqueles, e, portanto, o ato ser válido.

Em suma, a análise do ato administrativo sob o prisma da proporcionalidade-eficiência deverá demonstrar que o ato: a) é apto a produzir os fins que se propõe, sendo, assim, adequado-eficaz; b) é o meio menos custoso para se atingir o objetivo almejado, dentre todas as outras maneiras possíveis de alcançá-lo, de modo a ser necessário-eficiente em sentido estrito; c) por último, deve trazer mais benefícios do que prejuízos à Administração Pública, verificando-se a capacidade do ato em melhorar a situação da população, mesmo que de forma indireta.

Vale-se de um exemplo para clarear a análise: a remoção de ofício de um agente da polícia federal com o objetivo de aumentar o contingente em outro Estado (veja-se que a motivação é fundamental para determinar o que se busca no ato em voga).

Tal ato será adequado-eficaz se o agente removido vier a aumentar realmente o contingente policial do outro Estado. Se, contudo, o agente removido, já havia protocolado pedido de aposentadoria, o ato é inadequado/ineficaz, uma vez que o objetivo almejado, qual seja, aumento do contingente na nova localidade, não poderá ser alcançado por ele.

Na segunda etapa, deverá se verificar se a remoção é necessária-eficiente em sentido estrito. Para tanto, deverão ser estudados todos os outros meios aptos a produzir o mesmo resultado, havendo necessidade-eficiência se o ato se traduzir como o menos oneroso a alcançar o fim perseguido. Se as opções fossem, ilustrativamente, a remoção ou a realização de um concurso público para suprir a vaga, parece cristalino que a remoção é necessária-eficiente. Todavia, se na localidade removida, havia servidores com licença para trato de interesses particulares, a remoção, que enseja custos à Administração, deve ser considerada desnecessária-ineficiente, uma vez que é possível, simplesmente, interromper a licença de tais servidores para que eles voltem a integrar o contingente, nos termos da faculdade conferida pelo parágrafo único do art. 91 da Lei 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos da União).

Por fim, será analisada a proporcionalidade em sentido estrito-efetividade do ato. Na hipótese de remoção para aumento do contingente, deverá ser perquirida a real necessidade de aumento de recursos humanos da área nova em confronto com tal necessidade da área antiga,

ou seja, o ato de remoção deverá provocar uma melhora nos serviços da Polícia Federal em geral, tratando-se, pois, da adequada alocação de recursos. No caso de a área nova ter uma demanda de trabalho de menor que a área antiga, o ato deverá ser invalidado, já que não aumentará a efetividade do trabalho da Polícia Federal, causando, isso sim, um prejuízo à área antiga, que sofrerá sensivelmente, passando, por isso, a prestar serviços de menor qualidade. A necessidade de contingente da área antiga poderá ser demonstrada mediante o uso de remoções/nomeações em concursos públicos para cobrir o vazio deixado pelo agente removido.

Salienta-se que, se analisadas adequadamente as etapas acima, além de se proteger o princípio da eficiência, estará se garantido que outros princípios não sejam violados, dado que a análise de eficiência, como demonstrado por Kettl (2003), permite verificar se os atos administrativos não foram praticados com interesses escusos, contrariando, assim, o ordenamento jurídico.

Na situação da remoção *ex officio*, é possível, por exemplo, que ela tenha se dado com o caráter de repreensão ao agente da Polícia Federal (o que não pode, haja vista que remoção não é sanção disciplinar, havendo claro desvio de finalidade, conforme art. 2º, e, da Lei 4.717/65<sup>8</sup>, que regula a ação popular). Tal desvio de finalidade poderia ser bem apresentado na análise da eficiência do ato, porquanto se este se deu, unicamente, com fins disciplinares, nunca poderá ser, em última análise, efetivo, na medida em que não trará nenhum tipo de melhoria na prestação de serviços da Polícia Federal.

Nesse sentido, um ato tido como amplamente discricionário, tal qual, a remoção de ofício de servidor público, pode ser vergastado pela avaliação da eficiência a demonstrar que o ato não se coaduna com ordenamento jurídico, uma vez que: a) ou não é apto a produzir os fins almejados; b) ou não é a maneira menos custosa de se atingir o objetivo perseguido; c) ou traz mais prejuízos do que benefícios, de modo que não melhora, efetivamente, a qualidade da Administração Pública.

Consigna-se, portanto, que o exame da proporcionalidade-eficiência não ocorre em abstrato, mas, sim, ante as peculiaridades do caso concreto, sendo um meio idôneo para o controle da Administração Pública, uma vez que é capaz de demonstrar o agir abusivo do agente.

---

<sup>8</sup> O desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

#### 4. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou estabelecer um critério viável para aplicação do princípio da eficiência no controle judicial dos atos administrativos.

Nesse sentido, foi investigado o conteúdo do princípio da eficiência, passando-se, inicialmente, pelo estabelecido nas ciências administrativas, na medida em que é lá que nasceu o referido conceito. Foi averiguado que o agir eficiente do gestor público se traduz no comportamento eficaz (apto a alcançar o objetivo proposto), eficiente (menos custoso possível) e efetivo (propulsor da melhor qualidade de vida da população), o que deve ser incorporado pelas ciências jurídicas, de modo a perceber o princípio da eficiência como um conceito autônomo de direito administrativo, capaz de influenciar os demais princípios do art. 37, *caput*, da CF, bem como por eles ser influenciado, encontrando-se atrelado ao direito fundamental à boa administração pública.

Em termos de sindicabilidade do ato administrativo, assentou-se que o Poder Judiciário, devido à previsão do art. 5º, XXXV, da CF, deve superar a outrora rígida separação entre ato vinculado e discricionário, permitindo-se amplo controle da Administração Pública, a fim de averiguar o demérito da atuação, também sob o prisma da eficiência, porquanto tal conceito se encontra embutido na ordem jurídica vigente. Ocorre, porém, que, por vezes, pode ser difícil a concretização do princípio da eficiência, razão pela qual foi proposta a sua conjugação com o postulado da proporcionalidade, a fim de se estabelecer os seguintes conceitos: adequação-eficácia (o ato deve ser capaz de atingir os objetivos propostos); necessidade-eficiência em sentido estrito (o ato, dentre os possíveis, deve se mostrar o menos custoso para atingir os resultados esperados); proporcionalidade em sentido estrito-efetividade (o ato deve trazer mais benefícios qualitativos do que prejuízos, em vista aos direitos de outros, assim como aos cofres públicos).

Acredita-se que o parâmetro de três níveis estabelecido pelo presente estudo pode ajudar o Poder Judiciário a ter uma melhor compreensão e utilização do princípio da eficiência, mostrando-se como meio idôneo e objetivo para controle da Administração Pública, o que se revela importante para a proteção de direitos fundamentais, mormente o direito fundamental à boa administração pública. Assevera-se que um controle rigoroso da eficiência pode, inclusive, demonstrar vícios nos atos administrativos que atingem outros princípios, como nepotismo (impessoalidade), desvio de finalidade (legalidade) etc.

Assim, o controle da eficiência na Administração Pública é essencial, e o presente estudo procurou estabelecer um critério objetivo e seguro para sua aplicação, na medida em que toda a construção do conceito de proporcionalidade-eficiência foi feita com um olhar atento à teoria da Administração.

Como pontos para estudos futuros, salienta-se a necessidade de se trabalhar melhor os espaços de liberdade de atuação do gestor público, a fim de definir até onde deve ir a deferência a ser dada pelo Poder Judiciário, o que demandará, com certeza, um estudo conjunto com as ciências administrativas. A correta limitação da liberdade administrativa será capaz de delinear o âmbito de imposição do princípio da eficiência, em uma atitude que mostre o Poder Judiciário como verdadeiro guardião de direitos, sobretudo o direito à boa administração pública. Nesse sentido, o pensamento nacional deve evoluir em favor de uma maior sindicabilidade da Administração Pública, especialmente sob o prisma da eficiência, uma vez que este é apto a demonstrar não apenas comportamentos contrários a tal princípio, como também contrários a outros princípios estampados no art. 37, *caput*, da CF.

Como pontos positivos, frisa-se que o presente trabalho buscou concretizar a aplicação judicial do princípio da eficiência com um olhar atento ao estabelecido pelas ciências administrativas, de onde o referido princípio tira seu fôlego. Por essa imbricação entre campos distintos do conhecimento, é que foi aventada a hipótese de conjugação com o postulado da proporcionalidade, critério este confortavelmente utilizado pela jurisprudência na sindicabilidade dos atos administrativos. Dessa forma, espera-se ter criado um modelo consistente para aplicação judicial do princípio da eficiência, o qual apresenta rigor técnico, de modo a criar padrões objetivos na aferição de legitimidade dos atos da Administração Pública, prestigiando o direito fundamental à boa administração pública.



## REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1997.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n.º. 14, junho-agosto, 2002.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Interpretação consequencialista e análise econômica do direito público à luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade. In: Cláudio Pereira de Souza Neto, Daniel Sarmento e Gustavo Binbenbim (Coords.). **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, pp. 295-310.

ARAGÃO, A. S. Princípio da Eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, nov/dez, 2005, jan 2006.

ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, 2005. Disponível em: <[www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br)>. Acesso em: 14 abr. 2014.

BARROSO, L. R. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamento e parâmetros para a atuação judicial. In: MARTEL, L. C. V. (organizadora). **Estudos contemporâneos de direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BIANCHI, A. L. **Direito social à saúde e fornecimento de medicamentos: a construção de critérios parametrizantes à luz da teoria dos direitos fundamentais e da teoria dos princípios**. Porto Alegre: Nutri Fabris, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 06 de maio 2015.

BRASIL. **Lei n.º 4.717/65**: Regula a ação popular. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm)>. Acesso em 06 de maio 2015.

BRASIL. **Lei n.º 8.112/90**: Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm)>. Acesso em 06 de maio 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 06 de junho de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 4 de junho de 1998.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 616.771/CE**. Relator: Felix Fischer. Acórdão em 19/05/2005, DJe 01/07/2005. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 7**. Disponível em: <[http://www.dji.com.br/normas\\_inferiores/regimento\\_interno\\_e\\_sumula\\_stj/stj\\_\\_0007.htm](http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj__0007.htm)>. Acesso em 06 de maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n.º 480.107**. Relator: Min. Eros Grau. Acórdão em 03/03/2009, DJ 27-03-2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 832901/ RJ**. Relator: Min. Dias Toffoli. Acórdão em 17/09/2013, DJ 19-11-2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 279**. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_201\\_300](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_201_300)>. Acesso em 06 de maio 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 13**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em 06 de maio 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de contas especial n. 007.505/2008-1**. Relator: Min. ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO. Julgado em: 03 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de contas n. 032.230/2011-7**. Relator Min. AROLDO CEDRAZ. Julgado em: 29 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de contas n. 011.121/2011-4**. Relator Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES. Julgado em: 07 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de contas 040.090/2012-4**. Relator Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES. **Julgado em: 28 de agosto de 2013**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de contas n. 007.193/2010-6**. Relator Min. AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTE. Julgado em: 03 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de contas n. 026.283/2011-5**. Relator Min. JOSÉ JORGE. Julgado em: 10 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. IN: **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Organizado por: Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Carolina Andrade. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BRITTO, Carlos Ayres. Comentários ao artigo 37. In: **Comentários à Constituição do Brasil**. Coordenado por J. J. Gomes Canotilho, Gilmar F. Mendes e Ingo W. Sarlet. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CAETANO, M. **Manual de Direito Administrativo**. Tomo I. 1 ed brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

CAIXETA, J. M. **Os Princípios Administrativos Aplicáveis às Licitações Públicas: a Doutrina Dominante e a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Dissertação (Especialização em Controle Externo, Área Auditoria Governamental). Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. **Câmara instala CPI da máfia das próteses**. 26/03/2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SAUDE/484544-CAMARA-INSTALA-CPI-DA-MAFIA-DAS-PROTESES.html>>. Acesso em: 09 de maio 2015.

CASTOR, B. V. J.; JOSÉ, H. A. A. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública** 32(6). Rio de Janeiro: RAP p. 97-111, 1998

CASTRO, R. B. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. 30º encontro da ANPAD. Salvador: EnANPAD, 2006.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. **Sistema de controle interno: perspectiva gerencial e o princípio da eficiência**. Interesse Público - IP Belo Horizonte, n. 47, ano 10 Janeiro / Fevereiro 2008 Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=52475>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

CARVALHO, M. S. M. V; TONET, H. C. Qualidade na administração pública. **Revista de Administração Pública** 28(2). Rio de Janeiro: RAP p. 137-52, 1998

CHIAVENATO, I. **Recursos Humanos**. Ed. Compacta, 7 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, New Series, Volume 4, Issue 16, nov. 1937.

DALLARI, Adilson Abreu. **Privatização, eficiência e responsabilidade**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, n. 5, fev./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DRUCKER, P. **O homem que inventou a administração**. Business Week. Tradução por: Alessandra Mussi Araujo. Introdução por Thomas A. Stewart. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FAGUNDES, M. S. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FIGUEIREDO, L. V. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2001.

FINCATO, Denise Pires. **A pesquisa jurídica sem mistérios: do projeto de pesquisa à banca.** Porto Alegre: Notadez, 2008.

FLEURY, A. C. C.; FLEURY, M. T. L. Estratégias Competitivas E Competências Essenciais: Perspectivas Para A Internacionalização Da Indústria No Brasil. **GESTÃO & PRODUÇÃO**, v.10, n.2, p.129-144, ago. 2003.

FRANÇA, Phillip Gil. **O Controle da Administração Pública: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento.** 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental À Boa Administração Pública.** 2ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GABARDO, Emerson; REIS, Luciano Elias. **O gerencialismo entre eficiência e corrupção: breves reflexões sobre os percalços do desenvolvimento.** Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 11, n. 124, jun. 2011. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=73528>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa.** coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo : Atlas, 2006.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERRA, M. L. A Proporcionalidade Em Sentido Estrito E A “Fórmula Do Peso” De Robert Alexy: Significância E Algumas Implicações. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul.** v. 31 n. 65. Porto Alegre: PGE, 2007

HESS, H. M. C. Ativismo Judicial e Controle de Políticas Públicas. **Revista SJRJ.** V. 18. N. 30. Rio de Janeiro: p. 257-274, abril 2011.

JÚNIOR, E. P. N. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA. **Revista Esmafe:** Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, n. 11, dez. 2006.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. IN: **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Organizado por: Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Carolina Andrade. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

KLATT, Matthias; MEISTER, Moritz. **The Constitutional Structure of Proportionality.** Oxford: University Press, 2012.

LANGLOIS, R. N. The Entrepreneurial Theory of the Firm and the Theory of the Entrepreneurial Firm. **Journal of Management Studies**. 44:7 Nov. p. 1107-1124, 2007.

LITTLE, A. D. A ambição move o mundo. In: **Estratégia e Planejamento: autores e conceitos imprescindíveis**. Organizado por: Carlos Alberto Júlio e José Salibi Neto. São Paulo: Publifolha, 2002.

LOPES, M. A. R. **Comentários à Reforma Administrativa: de acordo com as Emendas Constitucionais 18, de 05.02.1998, e 19, de 04.06.1998**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Princípio Constitucional Da Eficiência Administrativa (des)encontros entre economia e direito**. Florianópolis: Habitus Editora, 2009.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013.

MARINI, C. **Gestão Pública: o debate contemporâneo**. Salvador: FLEM, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MCLEAN, K. **Constitutional Deference, Courts and Socio-Economic Rights in South Africa**. Pretoria: Pretoria University Law Press, 2009.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, C. A. B. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MIRAGEM, B. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**. Ano 51, Número 2. Brasília: ENAP, 2000.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I. G. **Teoria Geral da Administração**. 3. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

MOTTA, P. R. M. O ESTADO DA ARTE DA GESTÃO PÚBLICA. **RAE-eletrônica**. V. 53. n. 1. São Paulo: eRae, 2013.

NOHARA, Irene Patrícia. **Contrato de gestão para ampliação da autonomia gerencial: case jurídico de malogro na importação e novas formas de se alcançar maior eficiência na gestão pública.** A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, jan./mar. 2014. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=107637>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

OCDE. **Country Notes for Revenue Statistics in Latin America 2012.** OCDE, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/ctp/tax-global/RevenueStatsCountryNotes2012.htm>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

OCDE. **Total tax revenue as a percentage of GDP.** OCDE, 2014. <[http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/total-tax-revenue\\_20758510-table2](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/total-tax-revenue_20758510-table2)>. Acesso em: 14 abr. 2014.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Editores Malheiros, 2006.

PASSEROTTI, Denis Camargo. **A despesa pública, os direitos fundamentais e os princípios da eficiência e economicidade.** Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, set. 2013/fev. 2014. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=106612>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas.**v.45 no.1 p. 36-49. São Paulo: Jan./Mar. 2005.

PAZZAGLINI FILHO, M. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública:** agentes públicos, discricionariedade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e controle do poder judiciário. São Paulo: Atlas, 2000.

PORTER, M. A hora da estratégia. In: **Estratégia e Planejamento:** autores e conceitos imprescindíveis. Organizado por: Carlos Alberto Júlio e José Salibi Neto. São Paulo: Publifolha, 2002a.

PORTER, M. A nova era da estratégia. In: **Estratégia e Planejamento:** autores e conceitos imprescindíveis. Organizado por: Carlos Alberto Júlio e José Salibi Neto. São Paulo: Publifolha, 2002b.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; SCHWANKA, Cristiane. **Eficiência e gestão: do agir ao controle na atividade interventiva econômica estatal.** Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 12, n. 134, fev. 2013. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=86538>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055915821.** Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa. Julgado em 24/03/2014, DJ 31/03/2014. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70052126943**. Relator: Arno Werlang. Julgado em 25/11/2013, DJ 31/03/2014. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento Nº 70041944000**. Relator: Sandra Brisolara Medeiros. Julgado em 04/04/2011, DJ 29/04/2011. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento Nº 70063484380**. Relator: João Barcelos de Souza Junior. Julgado em 23/03/2015, DJ 25/03/2015. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70034010934**. Relator: Matilde Chabar Maia. Julgado em 26/05/2011, DJ 06/06/2011. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70046944161**. Relator: Matilde Chabar Maia. Julgado em 14/11/2013, DJ 02/12/2013. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70037207172**. Relator: Rejane Maria Dias de Castro Bins. Julgado em 29/07/2010, DJ 01/09/2010. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70056284284**. Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira. Julgado em 16/07/2014, DJ 14/08/2014. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70039388640**. Relator: Leonel Pires Ohlweiler. Julgado em 26/01/2011, DJ 16/02/2011. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70048212773**. Relator: Leonel Pires Ohlweiler. Julgado em 27/08/2014, DJ 02/09/2014. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70041694001**. Relator: Leonel Pires Ohlweiler. Julgado em 19/10/2011, DJ 24/10/2011. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70052486370**. Relator: Leonel Pires Ohlweiler. Julgado em 27/03/2013, DJ 03/04/2013. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70059828806**. Relator: João Barcelos de Souza Junior. Julgado em 22/05/2014, DJ 02/06/2014. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70032938227**. Relator: Jorge Maraschin dos Santos. Julgado em 17/11/2010, DJ 09/12/2010. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação e Reexame Necessário Nº 70032297764**. Relator: Ricardo Moreira Lins Pastl. Julgado em 25/11/2009, DJ 10/12/2009. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação e Reexame Necessário Nº 70052197506**. Relator: Lúcia de Fátima Cerveira. Julgado em 30/04/2014, DJ 08/05/2014. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança Nº 70043779958**. Relator: José Luiz Reis de Azambuja. Julgado em 09/09/2011, DJ 15/09/2011. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Recurso Cível Nº 71004916979**. Relator: José Antônio Coitinho. Julgado em 25/09/2014, DJ 06/10/2014. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Recurso Cível Nº 71004523361**. Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira. Julgado em 22/08/2013, DJ 02/09/2013. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Reexame Necessário Nº 70049726367**. Relator: Adriana da Silva Ribeiro. Julgado em 14/08/2014, DJ 17/09/2014. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em 06 de maio de 2015.

ROBBINS, S. P.; COULTER, M. **Administração**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Prentice-Hall do Brasil LTDA, 1998.

SALGADO, V. A. B. Desafios da inovação e melhoria da gestão pública na administração pública brasileira. In: **Democracia, Direito e Gestão Pública: Textos para Discussão**. Orgs. Samuel A. Antero e Valéria Alpino Bigonha Salgado. Brasília: Editora IABS, 2012.

SANTOS, Braulio de Magalhães. **Controle, consensualidade e participação como pressupostos de aperfeiçoamento do princípio da eficiência**. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 10, n. 33, jul./set. 2009. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=62672>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

SCALIA, A. Judicial Deference To Administrative Interpretations Of Law. **Duke Law Journal**. N. 3, Jun, 1989.

SCHEPPELE, K. L. The New Judicial Deference. **Boston University Law Review**. Vol. 92:89, 2012.

SCHUMPETER, J. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1985.



SIMON, H. A. **Administrative Behavior**. Macmillan. New York. 1947.

SILVA, V. A. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2ª Edição, 2ª Tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

SILVA, A. C. M. A. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. **Espaço Jurídico**. Joaçaba: v. 9, n. 1, p. 7-18, jan./jun. 2008.

SLACK, N.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON, R. **Administração da produção**. Tradução: Maria Teresa Corrêa de Oliveira, Fábio Alher; revisão técnica: Luiza Corrêa. 2 Ed. 8 reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

STONER, J. A. F.; FREEMAN, R. E. **Administração**. 5ª Edição. Traduzida por: Alves Calado. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1999.

THOMAS, Robert. **Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law**. Oxford: Hart Publishing, 2000.

TIGRE, P. B. Inovação E Teorias Da Firma Em Três Paradigmas. **Revista De Economia Contemporânea**. Nº 3. Jan.– Jun., p. 67-111, 1998.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TREVIJANO, E. N. Constitución española - Sinopsis artículo 103. **Site Congreso de los Diputados**, 2003. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=103&tipo=2>>. Acesso em 26 de março de 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Técnica de auditoria. Indicadores de desempenho e mapa de produtos**. Brasília: 2000

VALLE, Vanice Lírio do. **Eficiência administrativa, pluralismo e hipercomplexidade: novas fronteiras de compreensão de um velho problema**. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte - RPGMBH, Belo Horizonte, ano 3, n. 6, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdnCtd=70745>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

VEDEL, G. **Droit Administratif**. Paris: Presses Universitaires de France, 1973.

VIANA, R. A. **O Controle Dos Atos Administrativos Discricionários Pelo Poder Judiciário No Constitucionalismo Contemporâneo Brasileiro**. Monografia de Mestrado. Orientação: Prof.º Dr. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça. UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR: 2012.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, v. 36, nº 2, pp. 269-96, 1991.