

RECEBIDO EM: 21/03/2017

APROVADO EM: 13/09/2017

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA DO DIREITO BRASILEIRO ENQUANTO METANORMA

*THE PRINCIPLE OF THE EFFICIENCY OF BRAZILIAN LAW WHILE
METANORMA*

Francisco Geraldo Matos Santos

*Mestrando em Ciência Política (UFPA). Especialista em Processo Penal pela
Faculdade Damásio. Pós Graduando em Direito Público pela Faculdade Damásio*

Felipe Jales Rodrigues

*Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA). Graduado
em Direito pela Universidade da Amazônia (UNAMA). Advogado.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Realidade Brasileira a Partir do Surgimento do Princípio da Eficiência; 2 O Princípio da Eficiência Enquanto Metanorma; 3 A Eficiência: Análise Conceitual; 4 Considerações Finais; Referências.

RESUMO: O presente trabalho visa abordar sobre o princípio da eficiência dentro da realidade administrativa brasileira, a partir da concepção de que esse preceito seja uma metanorma, embasado nas ideias de Robert Alexy e Humberto Ávila, propondo uma flexibilização e uma análise mais acurada desse fundamento com o intuito de se buscar uma efetiva prestação nos serviços públicos, sobretudo pelo fato de a eficiência premeditar a prestação dos órgãos estatais suficientemente eficazes para os fins a que se propõem, principalmente na própria realidade brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Princípio. Eficiência. Metanorma. Direito. Emenda Constitucional.

ABSTRACT: This study aims to address about the principle of efficiency inside the administrative Brazilian reality, from the view that this provision is one metanorma, grounded in the ideas of Robert Alexy and Humberto Ávila, proposing a relaxation and a more accurate analysis of that plea, in order to get a effective provision of public services especially because efficiency premeditate the provision of state offices sufficiently effective for the purposes for which they propose, especially in the Brazilian reality.

KEYWORDS: Principle. Efficiency. Metanorma. Law. Constitutional Amendment.

INTRODUÇÃO

O tema proposto para o presente trabalho é a discussão sobre o princípio da eficiência, inserido no contexto fático e jurídico do direito brasileiro, a partir do entendimento de que esse poderia se enquadrar na ideia de metanorma, buscando-se, cada vez mais, o respectivo aprimoramento dos serviços públicos.

Diante da necessidade do Estado de se buscar sempre o desenvolvimento e a evolução das políticas públicas, com o conseqüente investimento na prestação dos serviços públicos, discutir-se-á sobre o princípio da eficiência como um objetivo precipuamente visado pelo Poder Público. Em verdade, a configuração do princípio da eficiência por si só, consubstancia-se no escopo do Poder Público em todas as suas ações. Advoga-se pela sua concepção de metanorma, exatamente por compreendermos que não há Estado eficiente, sem que o mesmo preze pela não morosidade, vinculação ao interesse público e, acima de tudo, pela produtividade.

Desse modo, tem-se que a partir do surgimento do princípio da Eficiência, que muito embora tenha status constitucional, só veio a ser incorporado explicitamente no ordenamento jurídico brasileiro com a Emenda Constitucional (EC) N° 19, passando haver a necessidade de se criar o mencionado preceito justamente com o intuito de se alcançar a eficiência e celeridade na concretização dos anseios sociais, principalmente voltados para os direitos humanos.

Dentro dessa concepção e a partir da necessidade de se buscar a concretização crescente dos direitos humanos dentro da realidade nacional, o Estado, enquanto ator fundamental na criação de instrumentos que permitam o alcance daquela concretização, utiliza-se de princípios como norte das ações do próprio Poder Público, colocando, por sua vez, a eficiência como umas das frentes principais da Administração Pública, daí porque o mesmo se refere a uma metanorma.

Ora, a partir dos estudos propostos, entende-se que a eficiência, diante da ânsia social de se buscar uma maior eficácia na prestação dos serviços públicos, bem como no próprio desenvolvimento desses setores afetados, não existe propriamente dito, senão vincula-se a subdeveres que permeiam sua consecução.

Portanto, partindo das concepções acerca de regras, princípios e metanormas, conforme preconizado por Alexy, bem como pela própria

conceituação do princípio da eficiência, busca-se expor sobre a possibilidade de acepção desse preceito enquanto metanorma justamente para se buscar uma melhor execução nos serviços públicos e nortear a atuação estatal no alcance da suficiência dos direitos humanos.

Daí que se fez importante a análise da doutrina especializada e da legislação aplicada ao tema, mais especificamente da própria Constituição Federal de 1988 (atualizada com a EC. Nº 19), utilizando-se da metodologia de pesquisa qualitativa, na medida em que se aprofundou os conceitos e estudos atinentes à temática, aplicando o entendimento mais adequado ao objetivo preconizado.

Assim, a abordagem iniciará com o estudo histórico que norteou o surgimento do princípio da eficiência no direito brasileiro, discutindo sobre as políticas militares de desenvolvimento, bem como a própria normatividade instaurada pela Constituição Federal de 1988 e suas respectivas alterações posteriores. Após, discutir-se-á sobre o princípio da eficiência enquanto metanorma, a partir da doutrina de Robert Alexy, Humberto Ávila e demais doutrinadores especializados na temática,

Eis as minúcias do objeto de estudo do presente trabalho.

1 A REALIDADE BRASILEIRA A PARTIR DO SURGIMENTO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A teoria da razão suficiente demonstra que nada no universo acontece por força do acaso. Todo o evento, ou seja, tudo aquilo que gera modificações no mundo físico, resulta de uma modificação antecedente, necessária a sua existência¹. Esse axioma é substancial para compreensão do direito, mas, precipuamente, ao entendimento dos métodos que conduzem à formação dessa ciência.

O direito, do ponto de vista histórico, fora engendrado com o intuito de solver problemas sociais de determinado contexto, isto é, a ciência forense remonta sua origem na história, pela construção da jurisprudência².

1 JHERING, Rudolf von. *A Evolução do Direito*. Tradução de Abel D'azevedo. Lisboa: José Bastos & C.a., [1873?]. p. 13.

2 LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. Tradução de José Lamego. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 1.

Nesse diapasão, torna-se imprescindível a análise do contexto gerador do hodierno, princípio constitucional da eficiência, com propósito de conhecer com clareza a gênese histórico-política de um dos institutos mais relevantes do ordenamento brasileiro atual.

Os estudos apontam para a depressão mundial da década de 70, que foi marcada pelo desajuste fiscal, alta da inflação, desequilíbrio das balanças de pagamento, entre outros graves dilemas. A crise mundial traz à tona uma necessidade fulcral de reforma do retrógrado modelo estatal. Assim, o neoliberalismo-conversador vem como distração, reduzindo a máquina do Estado e abrindo as portas ao predomínio do mercado.

Ocorre que, com o decorrer do tempo, a proposta vinculada ao neoliberalismo-conservador passou a não fazer mais tanto sentido econômico-político, entendendo-se que a solução defendida por ela – ao problema do Estado burocrático - não estava no desaparelhamento estatal, mas sim em sua reconstrução³. Com efeito:

Trata-se de construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial, um Estado para o século XXI, que além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. Busca-se, desse modo, uma terceira via entre o *laissez faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal⁴.

A mudança de paradigma organizacional, segundo Luiz Carlos Bresser, deve se orientar:

- a) pela flexibilização organizacional, capaz de tornar os governos mais ágeis;
- b) pela montagem de uma rede de relações mais democráticas entre a prestação dos serviços públicos e os cidadãos – consumidores;
- c) pela implantação de um modelo contratual e competitivo de ação estatal, a partir do qual se possa aumentar a eficiência e a efetividade das políticas⁵.

3 CLAD – *Conselho Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento*. Uma Nova Gestão Pública para América Latina. 1998. p. 1.

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

A experiência nacional de mudanças demonstra um enorme equívoco, qual seja, a criação de “um Direito Administrativo extremamente rígido que atrapalha a flexibilização da Administração Pública, importante requisito da Reforma Gerencial do Estado”⁶. Bresser ainda complementa:

Além do mais, o formalismo administrativo vigente na América Latina tem instaurado uma “poluição legal” que pode significar, na verdade, o primado da informalidade, isto é, o comportamento burocrático real não corresponde ao universo jurídico estabelecido, favorecendo assim o estabelecimento de máfias administrativas ou de ineficiência generalizada⁷.

Outra característica preponderante da Administração pátria foi o Regime Militar iniciado em 1964, que traduziu, num fenômeno, maciças estatizações e patrimonialismo, isto quer dizer, os “grandes investimentos, as obras públicas de maior vulto e os serviços públicos mais significativos foram entregues a um número absurdo de camaleônicas empresas estatais [...]”⁸.

Esse cenário somente mudou de vez com o advento da Constituição de 1988, pois se evoluiu “para um sistema híbrido, caracterizado pela coexistência de antigas e novas configurações organizacionais e institucionais”⁹.

As reformas estatais oriundas das más experiências invertem a lógica burocrática centralizadora, transfigurando a estrutura do Estado com a ingerência cada vez mais significativa da esfera privada no âmbito estatal, possibilitando, inclusive, a entrega dos serviços públicos à iniciativa privada, de forma exclusiva ou não. O Estado minora seu aparato, sem perder sua presença nos ramos da sociedade.

6 CLAD – *Conselho Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento*. Uma Nova Gestão Pública para América Latina. 1998. p. 1.

7 Ibidem.

8 DALLARI, Adilson Abreu. Privatizações, Eficiência e Responsabilidade. In: *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 5, fev./abr. 2006. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 27 maio 2015. p. 3.

9 SANTOS, W. G. apud. DINIZ, Eli. Crise, Governabilidade e Reforma do Estado: em Busca de um Novo Paradigma. In: GERSCHMAN, Silvia; VIANNA, Maria Lucia Werneck (Orgs.). *A Miragem da Pós-Modernidade: Democracia e Políticas Sociais no Contexto da Globalização*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997. p. 115.

Surge, então, um leque de princípios norteadores da atividade administrativa, todos configurados para manutenção do atual modelo.

Apesar de já inserido esparsamente no ordenamento jurídico, por meio de várias regras¹⁰, a imperiosa incumbência de eficiência da Administração Pública, é colocada pela Emenda Constitucional 19 de 1998 no pedestal dos princípios constitucionais, conforme insculpido no art. 37, *caput* da Constituição Federal.

José dos Santos Carvalho Filho demonstra que:

Não é difícil perceber que a inserção desse princípio revela o descontentamento da sociedade diante de sua antiga impotência para lutar contra a deficiente prestação de tantos serviços públicos, que incontáveis prejuízos já causou aos usuários¹¹.

A maior importância dada à matéria dos direitos humanos no Século XX, tendo em vista a ocorrência das duas maiores guerras mundiais, manifesta-se uma obrigação estatal crescente de consecução eficaz, célere e eficiente das ânsias sociais. Assim, a agenda administrativista coloca o princípio da eficiência na *pole position* dos temas relativos à reforma do Estado.

2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ENQUANTO METANORMA

No estudo da dos princípios jurídicos à luz da filosofia do direito, se destacaram dois grandes juristas: Dworkin e Alexy. O primeiro não fora utilizado para a construção deste artigo, motivo pelo qual, no presente momento, olvida-se em discutí-lo. Ao passo que o segundo, Robert Alexy, apresentou valiosas contribuições à hermenêutica jurídica, em especial, à questão referente a algumas categorias de análise: princípios, normas e metanormas.

Partindo da premissa de que as regras quando válidas, são satisfeitas ou não, sob a perspectiva de postulação que carece de interpretação exaustiva, ao passo que os princípios, referem-se a mandamentos de otimização,

10 Paulo Modesto tece cirúrgicas críticas acerca da desnecessidade de inclusão da eficiência no rol de princípios da Administração Pública. Cf. MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. In: *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público da Bahia, n. 10, maio/jul. 2007. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 17 maio 2015. p. 4-8.

11 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 30.

visto que, quando analisados, não excluem os demais, necessitando de interpretação aguçada, é que se constrói a concepção de que uma metanorma refere-se a um dispositivo que estrutura a aplicação de outras normas. E é nesse cotejo que defende-se a natureza jurídica da eficiência como sendo uma metanorma.

Com intuito de examinar a base teórica acerca do princípio da eficiência, deve-se primordialmente indagar: o princípio da eficiência posto ao Estado como corolário da boa atuação constitui, materialmente, um princípio? Para alguns autores sim, para outros, a resposta é certamente negativa. Isso se dá por não haver consenso em relação a um conceito único do que seja princípio. É o que Humberto Ávila insculpe:

Ao contrário dos objetos materiais (coisas), cujo consenso em torno de sua denominação é mais fácil pela referência que fazem a objetos sensorialmente perceptíveis, as categorias jurídicas, entre as quais se inserem os princípios, são instrumentos analíticos abstratos (linguisticamente formulados). Por isso mesmo é mais difícil haver uma só definição de princípio, já que a sua distinção relativamente às regras depende muito intensamente do critério distintivo empregado (se quanto à formulação, ao conteúdo, à estrutura lógica, à posição no ordenamento jurídico, à função na interpretação e aplicação do Direito, etc.), do fundamento teórico utilizado (se positivista, jusnaturalista, normativista, realista, etc.) e da finalidade para a qual é feita (se descritiva, aplicativa, etc.). Daí a afirmação de GUASTINI, segundo a qual não se deveria sequer buscar uma definição unitária dos princípios jurídicos, mas apenas aceitar, primeiro, que alguns autores o utilizam com um significado e outros com outro e, segundo, que o termo princípio pode referir-se a vários fenômenos, e não somente a um só. Isso explica porque há tanta divergência quanto ao significado dos princípios. Chega-se mesmo a afirmar que haveria quase tantas definições de princípios quantos são os autores que sobre eles escrevem. Neste estudo não serão feitas, de modo algum, críticas sobre a adequação da definição formulada por este ou aquele autor. Muitos autores utilizam o termo “princípio” de forma diversa da aqui proposta, sem que a consistência de sua argumentação seja perdida em proveito da ambiguidade¹².

12 ÁVILA, Humberto. A Distinção entre Princípios e Regras e a Redefinição do Dever de Proporcionalidade. In: *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 4, jul. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 14 maio 2015. p. 5.

No Brasil, o princípio da eficiência é assim aceito sem maiores divergências, fato corroborado com a sua constitucionalização em 1998, como o quinto princípio da Administração Pública.

Grande parte da doutrina administrativista não adentra na temática em voga, aplicando o termo princípio de maneira descuidada e, sobretudo, errônea¹³. Tal situação não merece reprovação, afinal de contas, os conceitos de princípio e valor podem se confundir.

Nesse diapasão, significativa parcela dos autores constitucionalistas e administrativistas tradicionais¹⁴ entendem serem os princípios, normas fundamentais do sistema, ou seja, aquilo que norteia a aplicação de todo o sistema jurídico ao qual estão inseridas. Em consonância a tal discernimento, eficiência seria claramente um princípio, “basta o recurso à tese alexyana, aparentemente também endossada por Ávila, da existência de uma ampla conexão estrutural entre princípios e valores”¹⁵. Assim, princípio estaria estritamente ligado a valor, correspondendo, portanto, o mesmo que para os italianos se denomina de dever ou princípio da boa administração.

Sobre o efeito de corroboração, Virgílio Afonso da Silva traz:

O que precisa ficar claro, como já salientei acima, é que não há que se falar em classificação mais ou menos adequada, ou, o que é pior, em classificação mais ou menos moderna. Classificações ou são coerentes e *metodologicamente* sólidas, ou são contraditórias -

13 Virgílio Afonso da Silva rechaça a ideia de princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pregando o abandono das antigas concepções, que assim os consideram. Sendo aplicável ao princípio da eficiência por analogia. Cf. SILVA, Virgílio Afonso da. O Proporcional e o Razoável. In: *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 798. p. 24.

14 Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua princípio como: “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 450-451. No mesmo sentido, José Afonso da Silva: “Os princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são [como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira] ‘núcleos de condensações’ nos quais confluem valores e bens constitucionais”. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 96.

15 LEAL, Fernando. Propostas para uma Abordagem Teórico-Metodológica do Dever Constitucional de Eficiência. In: *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público da Bahia, n. 15, ago./out. 2008. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 31 maio 2015. p. 9.

quando, por exemplo, são misturados diversos critérios distintivos - e, por isso, pouco ou nada úteis. Se se define “princípio” pela sua fundamentalidade, faz sentido falar-se em *princípio* da legalidade ou em *princípio* do *nulla poena sine lege*. Essas são, sem dúvida, duas normas fundamentais em qualquer Estado de Direito. Caso, no entanto, se prefira usar os critérios estabelecidos por Alexy, expostos no tópico anterior, é preciso cuidado ao se fazer uma “tipologia de princípios” - se é que uma tal tipologia faz algum sentido quando se distinguem princípios e regras por aqueles critérios - e, mais importante, é preciso deixar de fora dessa tipologia aquelas normas tradicionalmente chamadas de princípios - legalidade etc. -, visto que elas, a despeito de sua fundamentalidade, não poderiam mais ser consideradas como princípios, devendo ser incluídas na categoria das regras¹⁶.

Não se compartilha da concepção acima demonstrada. Entende-se, pois, que os princípios devem ser compreendidos como prescrições finalísticas, ou melhor, “mandamentos de otimização”¹⁷, são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes¹⁸.

Percebe-se, assim, que ao contrário das noções substancialistas, “o conceito de princípio, na teoria de Alexy, é um conceito que nada diz sobre a fundamentalidade da norma”¹⁹.

Humberto Ávila também defende o caráter finalístico dos princípios:

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primeiramente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havia como necessária à sua promoção²⁰.

16 SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e Regras. In: *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais I*, 2003. p. 614.

17 Trata-se de termo clássico ao qual Alexy faz uso, que adenda se tratar de termo em sentido amplo, que significa, que engloba tanto permissões, como proibições. ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 90.

18 Ibidem.

19 SILVA, op. cit., p. 613.

20 ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 70.

O “princípio” da eficiência, somente recebe suporte teórico no que concerne a sua estrutura normativa, não em relação a sua fundamentalidade²¹, não constituindo, assim, um princípio em sentido material. Alexy aloca essas espécies de normas (dentre as quais se encontra a eficiência) como regras, o que não se concorda, preferindo-se a natureza de postulados ou metanormas, ou seja, alocadas em categoria normativa diferente das regras e princípios²².

As metanormas, não prescrevem a promoção de um fim diretamente, pois apenas estruturam a aplicação de um dever de promover um fim. Não impõem comportamentos de forma indireta, mas apenas, modos de argumentação e raciocínio relativos a normas que prescrevem comportamentos indiretamente²³.

Outrossim, não assumem a postura de regra, portanto, por jamais se sujeitarem à subsunção, uma vez que demandam, ao invés disso, a relação e a ordenação “entre vários elementos (meio e fim, critério e medida, regra geral e caso individual) e não, um mero exame de correspondência entre a hipótese normativa e os elementos de fato”²⁴. Além disso, não impõem imediatamente comportamentos, mas apenas, estruturam a aplicação normas que o fazem²⁵.

Outro fator que evidencia a natureza de metanorma é sua proximidade com a proporcionalidade em sentido estrito, por possuir valorações internas, isto é, engloba em seu núcleo, uma miscelânea de subdeveres, como qualidade e eficácia. Assim como a proporcionalidade em sentido estrito, a eficiência não está vinculada a um fim autônomo (a própria consecução da eficiência pela eficiência). Também, não é ponderada concreta e diretamente com outros princípios ou fins concorrentes²⁶.

21 SILVA, op. cit., p. 613.

22 Virgílio Afonso da Silva, fulcrado em Alexy, critica a alocação de normas em uma categoria distinta, que não a de princípio ou regra, pois afirma que normas apenas podem constituir regras ou princípios, a vislumbração de uma nova categoria, na verdade, limita-se a contornar o problema e não o resolve. Pugna que o entendimento Alexyano de concebê-las como regras, seria o mais adequado, já que estruturalmente não podem ser princípios. *idem*, op. cit., p. 26.

23 ÁVILA, Humberto. *Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa*. In: *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, out./dez. 2005. p. 9.

24 *Ibidem*, p. 10.

25 ÁVILA, op. cit., p. 9.

26 LEAL, op. cit., p. 7.

Em suma, quer-se dizer que o ‘princípio’ da eficiência, conforme expresso no art. 37, *caput* da Constituição, não existe, uma vez que não possui um fim imediato a ser promovido, mas sim um conjunto de subdeveres que regulam o modo pelo qual determinada ação administrativa seria eficiente. A qualidade de princípio dada pelo constituinte derivado, na verdade, constitui um modo gracioso de conferir a esse instituto uma maior importância no ordenamento jurídico pátrio. A dicção tratada, portanto, não possui nenhuma ligação com as lições da literatura especializada atinente à dicotomia princípio-regra.

3 A EFICIÊNCIA: ANÁLISE CONCEITUAL

O estudo dos “três E’s”²⁷, economia, eficácia e eficiência, é de suma relevância para o Direito Administrativo moderno, marcado pelo desafio primordial de transplantar ao Estado, cada vez mais, uma atuação capaz de atender aos misteres sociais, face aos crescentes problemas de legitimação enfrentados²⁸.

É de fácil compreensão a mixórdia entre os institutos supramencionados, em virtude de ser muito estreito o liame conceitual entre eles.

Assim, a atuação estatal deve estar empenhada na busca por uma maximização de resultados para uma mesma estrutura de custos (eficiência); realização de resultados em conformidade aos meios utilizados (eficácia); execução sempre de acordo com a maneira menos dispendiosa (economicidade)²⁹.

Na mesma esteira de raciocínio, Gustavo Massa Lima, tece a seguinte distinção: “Economia – custo de aquisição dos recursos utilizados para

27 Expressão assim utilizada em OECD, *European Principles for Public Administration*, SIGMA papers, n. 27, OECD Publishing, 1999. p. 14.

28 No que tange à problemática de legitimação: “a mera juridicidade da atuação estatal como elemento de legitimação se tornou insatisfatória a partir do momento em que começou também a ser exigida a obtenção de resultados. Não se considera mais suficiente que os governantes não violem a lei: exige-se deles a redução do desemprego, o crescimento econômico, o combate à pobreza, solução para os problemas de habitação e saúde. A discussão sempre se coloca em relação a quais são as políticas mais adequadas para atingir estes fins, mas não há dúvidas de que a lei deixou de ser apenas um meio de impedir a arbitrariedade para se converter em ponto de partida para uma série de atividades nas quais há uma maior margem de delegação e de discricionariedade e um crescente espaço para a técnica”. ARAGÃO, Alexandre Santos. O Princípio da Eficiência. In: *Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov./dez. 2005, jan. 2006. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 17 maio 2015. p. 3.

29 SILVA, Suzana Tavares da. O Princípio (Fundamental) da Eficiência. *III Encontro de Professores de Direito Público*, Porto, 30 jan. 2009. p. 3-4.

realizar uma atividade com a qualidade requerida; Eficiência – aproveitar da melhor maneira os recursos disponíveis; e Eficácia – alcance dos propósitos ou objetivos estipulados”³⁰.

No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho pormenoriza as peculiaridades entre eficiência, eficácia e efetividade:

A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade³¹.

Analogicamente, uma empresa torna-se eficaz quando há satisfação das necessidades da sociedade por intermédio do suprimento de produtos (bens ou serviços). Já uma empresa eficiente, relaciona-se tecnicamente a entradas e saídas. Explique-se, eficiência associa-se a custos-benefícios, despesa-receita, esforço–resultado, isto é, aos recursos aplicados e o produto final conseguido³².

Idalberto Chiavenato conclui que:

Contudo, nem sempre a eficácia e a eficiência andam de mãos dadas. Uma empresa pode ser eficiente em suas operações e pode não ser eficaz, ou vice-versa. Pode ser ineficiente em suas operações e, apesar disso, ser eficaz, muito embora a eficácia seja bem melhor quando

30 LIMA, Gustavo Massa Ferreira. *O Princípio Constitucional da Economicidade e o Controle de Desempenho pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 34-35.

31 CARVALHO FILHO, op. cit., p. 33.

32 CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria Geral da Administração*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 155.

acompanhada da eficiência. Pode também não ser nem eficiente nem eficaz. O ideal seria uma empresa igualmente eficiente e eficaz, a qual se poderia dar o nome de excelência³³.

Outrossim, os economistas Robert Cooter e Thomas Ulen, afirmam que um processo é produtivamente eficiente quando engloba pelo menos uma das seguintes condições: “1. *it is not possible to produce the same amount of output using a lowercost combination of inputs, or 2. it is not possible to produce more output using the same combination of inputs*”³⁴.

Com efeito, eficiência pode ser compreendida como a correlação entre *outputs* (entrada) e *inputs* (saída), ou seja, a busca pelos melhores meios para a consecução de um determinado fim, o uso mais acertado possível dos recursos públicos na satisfação das carências da sociedade. Equivale à cisão da máxima maquiavélica “o fim justifica os meios”, uma vez que o dever de eficiência pugna pela boa gestão dos meios, devendo, por conseguinte, serem tão operativos quanto o resultado (fim) alcançado.

A acepção acima é considerada como tradicional, transplantada da doutrina econômica, não havendo divergência a respeito. No entanto, na *praxis* jurídica, eficiência vem sendo concebida diferentemente, não se privilegia os meios em detrimento dos resultados, pois os resultados são tão importantes quanto os meios utilizados³⁵.

Na verdade, é o que Paulo Modesto chama de pluridimensionalidade da eficiência, que engloba: “a) a dimensão de racionalidade e otimização dos meios; b) a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública”³⁶.

Em dissonância ao conceito usual da economia, eficiência para fins jurídicos seria:

[...] não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins prezados, como é corrente entre os economistas e os administradores. A eficiência, para os administradores,

33 CHIAVENATO, op. cit., p. 155.

34 COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Law & Economics*. 50. ed. Boston: The Addison-Wesley, 2008. p. 17.

35 LEAL, op. cit., p. 4.

36 MODESTO, op. cit., p. 9.

é um simples problema de otimização de meios; para o jurista, diz respeito tanto a otimização dos meios quanto a qualidade do agir final.³⁷

Em reforço, Tércio Sampaio Ferraz Jr. pondera acerca da duplicidade conceitual de eficiência:

Quando nós pensamos em eficiência, nós podemos, no entanto, trabalhar com esse conceito, que representa um valor que realmente realiza. Nós podemos trabalhar esse conceito como uma variável, ou melhor, como um vocábulo de duas variáveis. Existe algo que é eficiente, e a eficiência tem em vista alguma outra coisa, ou alguém que é eficiente e tem em vista alguma outra coisa, ou alguém. Olha, quando a gente analisa eficiência de um ponto de vista nomotético, o acento é dado na causa, isso é, no princípio a partir do qual alguma coisa se desencadeia. Então, é acentuar a causa em relação aos efeitos, e daí as expressões tradicionais do tipo causa eficiente, aquilo que produz o efeito. Então, quando nós pensamos em eficiência, nós vamos procurar saber se as causas podem produzir efeitos. Mas se eu vou trabalhar de uma forma hipotética, não nomotética, o acento se dá na outra variável, não na causa, mas no efeito. Na verdade, a relação causa-efeito, nessa outra forma de raciocinar se substitui pela relação meio e fim, e em cima dela se projeta de tal maneira, que eu olho mais o fim, do que propriamente o meio, acento tônico é dado em cima do fim. Nesta segunda visão, eficiência se torna evidentemente um valor utilitário³⁸.

Humberto Ávila adentra com mais profundidade na temática conceitual, enfrentando grande parte dos problemas relativos à aplicação *in concreto* do dever de eficiência. O autor analisa a eficiência através de dois primas como dever de escolher meios menos custosos e como dever de promover o fim de modo satisfatório.

Conforme se observou, a primeira acepção, é usualmente propugnada pela doutrina econômica³⁹, enfatiza os meios que causem menos dispêndios financeiros. Tendo isso em mente, Ávila levanta a

37 MODESTO, op. cit.

38 FERRAZ JR., Tércio Sampaio. O Princípio da Eficiência da Administração como Princípio Jurídico da Administração Pública. In: *Palestra do Instituto de Direito Público da Bahia*. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br /tvdireito>. Acesso em: 12 maio 2015.

39 Idalberto Chiavenato (1994, p. 70): expressa que: “A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível.”

seguinte questão: tal máxima de busca pelos meios menos custosos financeiramente, constituiria uma prescrição de caráter absoluto, no qual o agente público estaria agrilhado à busca pelo meio menos oneroso aos cofres públicos, independentemente das demais alternativas e possíveis resultados disponíveis. Ou, de outro modo, seria um enunciado flexível, que confere ao agente público a possibilidade de preferir pelo meio menos custoso, somente se as vantagens advindas dos demais meios não superarem o proveito financeiro trazido pelo mesmo. Depreende, ao final, pela relativização, por ser o mais adequado aos preceitos do ordenamento jurídico atual⁴⁰.

A ação administrativa jamais poderá ser engessada a uma unicidade de meios e fins, pois no momento da execução de determinada atividade, sempre concorrerão inúmeros modos para busca de um fim, ou até mesmo um modo que proporciona uma gama de fins, uns precípuos outros acessórios. Portanto, a aplicação da eficiência deve ser pautada, avaliando-se todos os meios, fins, direitos dos envolvidos, circunstâncias externas conhecidas e imprevisíveis à situação.

Ávila conclui exemplificando:

Suponha-se, por exemplo, que a administração escolha um meio (M1) para atingir um fim determinado por um princípio (P1). Digamos que esse meio realiza P1, restringe pouco a liberdade do administrado (P2), mas, em compensação, provoca muitos custos administrativos (P3). Diante disso, a administração cogita utilizar um outro meio (M2) para atingir P1, que, ao seu turno, causa menos custos administrativos (P3), mas, em compensação, restringe muito mais intensamente a liberdade do administrado (P2). Essa situação remete-nos à seguinte indagação: qual meio deve ser escolhido para atingir um fim, o que restringe menos a liberdade do administrado mas causa mais custos administrativos ou aquele que causa menos custos administrativos mas restringe mais a liberdade do administrado. Nesta oportunidade, basta afirmar que a resposta, em princípio a favor do meio menos restritivo, depende de uma ponderação sistematicamente orientada, sendo indivável uma supremacia *a priori* em favor do meio que causa menos custos administrativos⁴¹.

40 ÁVILA, op. cit., p. 20.

41 Ibidem, p. 20.

Entretanto, se as restrições às liberdades forem as mesmas, mas apenas os custos financeiros forem diferentes, a situação ganha outra roupagem:

Por exemplo, a administração escolhe um meio (M1) para atingir um fim determinado por um princípio (P1). M1 causa pouca restrição à liberdade do administrado, e provoca, igualmente, poucos custos administrativos. Outro meio (M2) restringe a liberdade do administrado da mesma forma, mas causa custos administrativos muito maiores. Nesse caso, a adoção do meio menos dispendioso é necessária, na medida em que permanecem inalterados os elementos relativos à realização de P1 e a restrição de P2⁴².

Assim, não deve a Administração Pública se ater, implacavelmente, a perseguição dos meios que gerem menores dispêndios. A eficiência reside exatamente, na relativização desse enunciado, com propósito de garantir margem para discricionariedade e ponderação, acerca de qual, dentre as opções ofertadas, deva ser utilizada, levando em conta ainda, todos os fins a serem perseguidos, bem como a pluralidade de direitos em xeque.

A análise do segundo enunciado deve ser esmiuçada por meio das seguintes indagações: 1) Em que grau o fim público deve ser satisfeito, ao máximo, minimamente ou apenas de maneira satisfatória? 2) A perquisição da máxima dos fins administrativos está associada com eficiência ou proporcionalidade?

A título de adequada explanação dos problemas levantados, faz-se mister destacar preliminarmente, que o dever de proporcionalidade é composto por três elementos, quais sejam, adequação, se o meio escolhido encontra-se apto a alcançar o resultado desejado; necessidade, se todas as medidas acessíveis são igualmente eficazes, para culminar o fim desejado, da maneira menos gravosa aos direitos envolvidos; proporcionalidade em sentido estrito, se o fim perseguido, não limita excessivamente os direitos dos administrados⁴³.

Ávila indica que para o estudo da segunda acepção de eficiência, interessa precipuamente adequação e proporcionalidade em sentido estrito. Assim dispõe:

42 ÁVILA, op. cit., p. 20-21.

43 Ibidem, p. 28.

A adequação exige uma relação empírica entre o meio e o fim: o meio deve levar à realização do fim. Isso exige que o administrador utilize um meio cuja eficácia possa contribuir para a promoção da realização gradual do fim. A compreensão da relação entre meio e fim exige respostas a três perguntas fundamentais: o que significa um meio ser adequado à realização de um fim? Como deve ser analisada a relação de adequação? E qual deve ser a intensidade de controle das decisões adotadas pela administração?⁴⁴

Desses questionamentos, apenas o primeiro se faz interessante ao estudo da eficiência (o que significa um meio ser adequado à realização de um fim?). Segue o autor explicando que: 1) nem sempre há como a Administração Pública saber qual, dentre todos os meios disponíveis, é o mais intenso na promoção do resultado, pois existem circunstâncias e vicissitudes que fogem do alcance dos agentes e órgãos públicos. Além disso, torna-se impraticável que, para a tomada de determinada medida administrativa, sejam ponderados antecipadamente, todos os meios possíveis para atingir o fim almejado; 2) face a prerrogativa de avaliação, o Poder Legislativo, em casos altamente duvidosos, poderia *a posteriori* a adoção da medida, declarar sua não adequação ao caso. Trata-se de problemática inerente ao princípio da separação de poderes, pois cada poder possui vontades objetivas próprias, logo, a liberdade da Administração *in concreto* não é ilimitada, submete-se ao controle externo e à supervisão ministerial; e 3) a exigência de racionalidade na aplicação e interpretação das normas, impõe que sejam examinadas todas as circunstâncias inerentes a determinada situação, haja vista que a exclusão de um meio por não ser mais intenso, melhor ou mais seguro, impede outros argumentos que podem justificar a sua seleção. Ávila ressalta, que esses outros argumentos não devem ser, analisados no exame da adequação, mas somente, no exame da proporcionalidade em sentido estrito⁴⁵.

Suscita por fim, um último questionamento: considerando-se que a Administração não tem o dever de escolher o meio mais intenso, melhor ou mais seguro para atingir determinado fim, estaria, portanto, atada a escolha do meio menos intenso, pior ou menos seguro para atingir um fim? De certo que não, por clara violação ao sistema jurídico vigente.

44 ÁVILA, op. cit., p. 22.

45 Ibidem, p. 22-23.

Ao final conclui lecionando:

Eficiente é a atuação administrativa que promove de forma satisfatória os fins em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos. Para que a administração esteja de acordo com o dever de eficiência, não basta escolher meios adequados para promover seus fins. A eficiência exige mais do que mera adequação. Ela exige satisfatoriedade na promoção dos fins atribuídos à administração. Escolher um meio adequado para promover um fim, mas que promove o fim de modo insignificante, com muitos efeitos negativos paralelos ou com pouca certeza, é violar o dever de eficiência administrativa. O dever de eficiência traduz-se, pois, na exigência de promoção satisfatória dos fins atribuídos à administração pública, considerando promoção satisfatória, para esse propósito, a promoção minimamente intensa e certa do fim⁴⁶.

Sendo assim, Humberto Ávila entende que a eficiência reside na consecução satisfatória dos fins públicos. Não está, portanto, a Administração, atrelada à necessidade de alcance de resultados com perfeição e amplitude. Outrossim, resta cabalmente vedado, sob pena de violação do ordenamento democrático hodierno, a obtenção proveitos ínfimos. Trata-se basicamente, de análise das circunstâncias atinentes de cada caso, mantendo-se o equilíbrio, a fim de satisfazer as incumbências estatais com satisfatoriedade.

A proposição de Ávila é fortemente rebatida por Fernando Leal, aduzindo que segundo essa definição, eficiência está limitada ao exame da adequação, isto é, escolha apenas do meio que satisfatoriamente opere o fim. Leal acredita, que:

[...] a atuação da eficiência se dá no primeiro estágio de investigação da necessidade da medida: quando os diferentes meios são examinados em função da finalidade a ser promovida. Nesse passo, o que se busca é a verificação do grau de promoção do fim do meio em xeque em função de outros meios alternativos que se colocam. A análise não é mais singular como na adequação, mas considera várias aspectos entre os diversos meios⁴⁷.

46 ÁVILA, op. cit., p. 23-24.

47 LEAL, op. cit., p. 16.

Daí cabe a indagação: os meios devem ser cotejados sobre o viés de todos os aspectos ou apenas de parte deles? A resposta está na eficiência, pois é a partir dela que se confrontam os custos e a qualidade dos meios. Somente assim, saber-se-á se uma medida encontra-se recepcionada pela eficiência ou não⁴⁸.

Fernando Leal, inspirado por Alexy e Ávila, conclui seu raciocínio, ressaltando:

Coloca-se novamente uma pergunta: após a verificação dos meios mais eficientes, a Administração está vinculada à escolha do melhor meio nesta etapa? A resposta é negativa, pois o subdever de necessidade segue com o exame do meio menos restritivo, em que se afere o grau de restrição às finalidades colateralmente afetadas pela adoção da medida. Começam as análises entre meios e princípios contrapostos a fim de esgotar o exame das possibilidades fáticas, algo que vai além das considerações sobre a eficiência. Esta exclui a análise dos fins obstaculizados, mas vai além do exame de adequação. Ultrapassando aquele estágio, serão considerados as consequências jurídicas da adoção da medida através do exame da proporcionalidade em sentido estrito. E só após esse complexo exame, que demanda avaliar as relações entre (i) a intensidade de interferência entre os princípios imbricados, (ii) o seu peso abstrato e (iii) a confiabilidade das premissas fáticas que amparam a promoção/restrrição de cada princípio, é que se poderá aferir qual é a melhor medida a ser adotada pela Administração⁴⁹.

Com efeito, as asserções de Leal, hipoteticamente, fornecem um melhor suporte à consecução de resultados eficientes, no entanto, é provável que tamanha complexidade na análise das circunstâncias envolvidas, na maioria das situações do expediente administrativo, deixe a desejar, no que tange a uma análise completa de todos os aspectos concorrentes. Destarte, *in concreto*, a proposição de satisfatoriedade de Ávila, melhor atende a realidade da Administração Pública pátria, onde, em muitos casos, nem o mínimo de satisfação é alcançado.

48 LEAL, op. cit., p. 16-17.

49 Ibidem, p. 17.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse sentido, a partir da Emenda Constitucional nº 19, que realizou a reforma administrativa, deixando de ser um sistema burocrático, para compatibilizar ao estilo gerencial, em verdade, observa-se uma preocupação do Constituinte em exigir da Administração Pública uma atuação mais condizente ao Estado Democrático de Direito, em que o prisma central está voltado à proteção da sociedade como um todo.

Desta feita, diante da exposição como está inserido na Constituição Federal, mencionado preceito deve ser analisado com mais atenção, buscando-se sua respectiva percepção a partir da ideia de que esse, conforme entendimento preconizado por Humberto Ávila, reside na consecução satisfatória das finalidades visadas pelo Poder Público.

Daí é que se diz que a Administração deve sempre se pautar a partir da ideia de que, ainda que haja inúmeros meios e fins para se executar determinada atividade, deve-se ter em mente qual caminho proporciona um equilíbrio entre as opções disponíveis, desde que sejam menos prejudiciais aos destinatários.

Entende-se, portanto, que o Poder Público não deve ser irredutível quando da concretização de uma ação administrativa, tendo em vista que aquele deve percorrer, ainda que seja o caminho mais dispendioso, mas menos prejudicial, a partir de uma análise ampla, ou seja, necessário que se faça uma relativização dos meios mais baratos economicamente, para que se alcance a concretização dos direitos envolvidos nessa ação, levando-se em consideração todas as circunstâncias e percalços existentes, buscando certa margem de discricionariedade e ponderação na escolha do meio mais útil e eficaz no processo.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Christian Mendez. Os Princípios Constitucionais da Eficiência e Eficácia da Administração Pública: Estudo Comparativo Brasil e Espanha. Constituição, Economia e Desenvolvimento. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*, n. 1, ago./dez. Curitiba, 2009.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O Princípio da Eficiência no Direito Administrativo. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 5, mar./maio, 2006. Disponível: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 21 maio 2015.

ARAGÃO, Alexandre Santos. O Princípio da Eficiência. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo e Econômico*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov./dez. 2005, jan. 2006. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 17 maio 2015.

ÁVILA, Humberto. A Distinção entre Princípios e Regras e a Redefinição do Dever de Proporcionalidade. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 4, jul. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 14 maio 2015.

_____. Moralidade, Razoabilidade e Eficiência na Atividade Administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, out./dez. 2005.

_____. *Teoria dos Princípios*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CANADA, Department of Justice. *Canada's Court System*. Disponível em: <<http://www.justice.gc.ca/eng/csjs-jc/ccs-ajc/>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. Renovação do Controle Externo da Administração Pública: Controle da Eficiência Administrativa. In: *Palestra do Instituto de Direito Público da Bahia*. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/tvdireito>. Acesso em: 13 maio 2015.

CLAD – Conselho Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento. *Uma Nova Gestão Pública para América Latina*. 1998.

CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

_____. *Teoria Geral da Administração*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Law & Economics*. 50. ed. Boston: The Addison-Wesley, 2008.

DALLARI, Adilson Abreu. Privatizações, Eficiência e Responsabilidade. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 5, fev./abr. de 2006. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 27 maio 2015.

DINIZ, Eli. Crise, Governabilidade e Reforma do Estado: em Busca de um Novo Paradigma. In: GERSCHMAN, Silvia; VIANNA, Maria Lucia Werneck (Orgs.). *A Miragem da Pós-Modernidade: Democracia e Políticas Sociais no Contexto da Globalização*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. O Princípio da Eficiência da Administração como Princípio Jurídico da Administração Pública. In: *Palestra do Instituto de Direito Público da Bahia*. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br / tvdireito>. Acesso em: 12 maio 2015.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, jun./ago. 2007. Disponível: <www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 24 maio 2015.

HEINEN, Juliano. *O Custo do Direito à Saúde e a Necessidade de uma Decisão Realista: uma opção trágica*. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoAudienciaPublicaSaude&pagina=Artigos>. Acesso em: 15 jun. 2015.

JHERING, Rudolf von. *A Evolução do Direito*. Tradução de Abel D'azevedo. Lisboa: José Bastos & C.a., [1873?].

KIRBY, Michael J. L. *Reforming Health Protection and Promotion in Canada: time to act*. Committee Business – Senate – Recent Reports. November, 2003. Disponível em: <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/372/soci/rep/repfinnov03-e.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2015.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. Tradução de José Lamego. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LEAL, Fernando. Propostas para uma Abordagem Teórico-Metodológica do Dever Constitucional de Eficiência. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público da Bahia, n. 15, ago./set./out. 2008. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 31 maio 2015.

LIMA, Gustavo Massa Ferreira. *O Princípio Constitucional da Economicidade e o Controle de Desempenho pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1997

_____. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENEGUIN, Fernando B.; SANTOS, Pedro Felipe de Oliveira. *Há Incompatibilidade entre Legalidade e Eficiência?* Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, ago/2013, Texto para Discussão n. 133. Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 5 maio 2015.

MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público da Bahia, n. 10, maio/jul. 2007. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 17 maio 2015.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. *European Principles for Public Administration*, SIGMA papers, n. 27, OECD Publishing, 1999.

ROMANOW, Roy J. *Building on Values: The Future of Health Care in Canada – Final Report*. National Library of Canada, November, 2002. Disponível em: <<http://publications.gc.ca/collections/Collection/CP32-85-2002E.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 96.

SILVA, Suzana Tavares da. O Princípio (Fundamental) da Eficiência. *III Encontro de Professores de Direito Público*. Porto, 30 de jan. 2009.

_____. O Tetralemma do Controlo Judicial da Proporcionalidade no Contexto da Universalização do Princípio: Adequação, Necessidade, Ponderação e Razoabilidade. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/23213>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Proporcional e o Razoável. *Revista do Tribunal* 798, São Paulo, 2002.

_____. Princípios e Regras. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais I*, 2003.

TIMM, Luciano Benetti; TONIOLO, Giuliano. A Aplicação do Princípio da Eficiência à Administração Pública: Levantamento Bibliográfico e um Estudo da Jurisprudência do TJRS. *Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 18, jun./ago. 2009. Disponível em: <www.direitodoestado.com/revista/RERE-18-JUNHO-2009-LUCIANO-BENETTI.pdf>. Acesso em: 21 maio 2015.

