



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
Faculdade de Direito

Otávio Moreira Evaristo Carlos

**PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:**  
Diálogo com a Análise Econômica do Direito

Brasília - DF  
2017

Otávio Moreira Evaristo Carlos

**PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:**  
Diálogo com a Análise Econômica do Direito

Monografia apresentada ao Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador:  
Professor Doutor Othon de Azevedo Lopes

Brasília - DF  
2017

Autor: Otávio Moreira Evaristo Carlos

Título: **PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:**  
Diálogo com a Análise Econômica do Direito

Monografia apresentada ao Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

---

*Professor Othon de Azevedo Lopes*  
*Orientador*

---

*Professor Ana de Oliveira Frazão*  
*Membro*

---

*Professor Tarcísio Vieira de Carvalho Neto*  
*Membro*

---

*Professor Mamede Said Maia Filho*  
*Suplente*

Brasília, 5 de dezembro de 2017.

## **DEDICATÓRIA**

A Deus,  
criador e sustentador de todas as coisas,  
sem O qual nenhuma delas valeria a pena.

Aos meus pais,  
maiores exemplos de dedicação.

Ao meu irmão amado,  
um homem de toda a determinação.

Aos queridos colegas dessa jornada acadêmica,  
com quem dividi tantas alegrias e angústias vãs.

*“O Senhor é o meu pastor,  
nada me faltará*

...

*Ele me guia pelas veredas da Justiça  
por amor do Seu nome.*

*(Salmos 23.1,3)*

## RESUMO

Este ensaio investiga o sentido constitucional do princípio da eficiência, recuperando e comparando as principais correntes doutrinárias do Direito Administrativo e os conceitos de eficiência na Administração, na Economia, e particularmente na Análise Econômica do Direito. O princípio da eficiência foi inserido tardiamente na Constituição Federal de 1988, na esteira da reforma administrativa promovida na década de 1990, com vistas à modernização da Administração Pública. Seja devido a uma indefinição jurídica do conteúdo da eficiência, ou à ausência de instrumentos objetivos que permitam a sua operacionalização, é fato que a alteração constitucional não redundou em alterações nas práticas administrativas. A Análise Econômica do Direito, porém, se mostra como uma promissora teoria por oferecer tanto um fundamento racional para o princípio da eficiência quanto uma ferramenta objetiva para as decisões da Administração Pública. A aplicação da teoria econômica do Direito ao modelo de uma licitação pelo menor preço, por sua vez, permitiu extrair informações relevantes quanto à viabilidade e à conveniência da contratação pela administração do objeto licitado.

### **Palavras-chave:**

Princípio da eficiência. Eficácia. Efetividade. Direito Administrativo. Administração. Economia. Utilitarismo. Jeremy Bentham. Pareto. Kaldor-Hicks. Maximização da riqueza. Richard Posner.

## ABSTRACT

This essay investigates the constitutional sense of the principle of efficiency, recovering and comparing the main doctrinal currents of Administrative Law and the concepts of efficiency in Administration, Economics, and particularly Economic Analysis of Law. The principle of efficiency was inserted belatedly in the Brazil's 1988 Federal Constitution, in the wake of the administrative reform promoted in the 1990s, with a view to the modernization of Public Administration. Whether due to a lack of legal definition of the content of efficiency, or to the absence of objective instruments that allows its operationalization, it is a fact that the constitutional amendment did not result in changes in administrative practices. The Economic Analysis of Law, however, shows itself as a promising theory for offering both a rational basis for the efficiency principle and an objective tool for Public Administration decisions. The application of the economic theory of Law to the model of a bid for the lowest price, in turn, allowed to extract relevant information regarding the feasibility and convenience of contracting by the administration of the object tendered.

### **Keywords:**

Principle of efficiency. Efficacy. Effectiveness. Administrative Law. Administration. Economics. Utilitarianism. Jeremy Bentham. Pareto. Kaldor-Hicks. Wealth maximization. Richard Posner.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	7
2	REVISÃO DA LITERATURA.....	9
2.1	Lucia Valle Figueiredo .....	9
2.2	Hely Lopes Meirelles.....	10
2.3	Maria Sylvia Zanella Di Pietro.....	11
2.4	Marçal Justen Filho .....	12
2.5	Celso Antônio Bandeira de Mello.....	14
2.6	Tércio Sampaio Ferraz Júnior .....	15
2.7	Lucas Rocha Furtado .....	16
2.8	Paulo Sérgio Mendes César.....	17
2.9	Alexandre Santos Aragão.....	20
3.	OS 3 Es DA ADMINISTRAÇÃO.....	23
3.1	Eficiência .....	24
3.2	Eficácia .....	26
3.3	Efetividade .....	27
3.4	Os 3 Es no Direito .....	28
4.	A EFICIÊNCIA ECONÔMICA.....	31
4.1	A eficiência produtiva.....	32
4.2	A eficiência segundo o utilitarismo .....	32
4.3	A eficiência de Pareto.....	33
4.4	A eficiência de Kaldor-Hicks .....	35
4.5	A eficiência segundo a Análise Econômica do Direito .....	36
4.6	As críticas de Dworkin à Análise Econômica do Direito .....	39
5	A EFICIÊNCIA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	42
5.1	O modelo da licitação .....	42
6	CONCLUSÕES.....	46

---

## 1 INTRODUÇÃO

---

Constituição Federal de 1988, art. 37, *caput*:

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

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, introduziu o princípio da eficiência entre o rol dos princípios que regem a administração pública, listados no art. 37 da CF88. O sentido de tal alteração, contudo, continua controverso ainda hoje, em vista da multiplicidade de conteúdos que se pode emprestar aos princípios constitucionais em geral e, em particular, a esse princípio da eficiência.

Tal controvérsia quanto ao sentido da eficiência, de fato, surpreende diante da forma unânime com que a administração pública é considerada ineficiente pela opinião pública. Dentre os cinco princípios fundamentais da administração pública, elencados no referido artigo, a eficiência seria possivelmente considerada a menos evidente na prática.

A consolidação do país após a Constituição Federal de 1998 iniciou uma trajetória de reconstrução e fortalecimento das instituições, com a estruturação jurídica e material da administração pública no Brasil. Essa estruturação, porém, parece não ter correspondido a igual evolução na prestação de serviços pela administração pública.

A demanda de que o novo aparato estatal representasse efetiva melhoria na prestação pública influenciou positivamente na inserção do princípio da eficiência no texto da Constituição, 10 anos após sua promulgação. O Brasil, todavia, não inaugurou essa ideia de valorização da eficiência, tendo antes imitado a iniciativa já adotada em outros países.

A mera inserção constitucional do princípio da eficiência, porém, parece ter surtido pouco ou nenhum efeito no cotidiano da administração, que, na realidade, não possuía instrumentos para sua operacionalização. Não obstante, no mesmo período florescia nos Estados Unidos e na Europa a promissora corrente da Análise Econômica do Direito com concepções surpreendentemente racionalizadoras para a atuação estatal.

Diante da ausência de uma legislação específica que positivasse tais ideias no ordenamento brasileiro, surgiu a inspiração de explorar o fundamento constitucional da eficiência como suporte legal para a aplicação das formulações oferecidas pela Análise Econômica do Direito.

Para tanto, este ensaio foi organizado em 3 partes:

Primeiramente, o conceito jurídico atual do princípio da eficiência é observado a partir do posicionamento apresentado pelos principais doutrinadores na área do Direito Administrativo. Isso é realizado mediante uma revisão da literatura disponível no tema.

Posteriormente, os conceitos de eficiência e termos afins, amplamente referidos em decisões e por doutrinadores do Direito Administrativo, são extraídos da ciência da Administração, a partir das descrições apresentadas nos dicionários técnicos da área.

Em seguida, a eficiência é avaliada a partir das suas concepções mais relevantes para ciência econômica. Aqui se incluem as teorias econômicas para a eficiência no Direito.

Finalmente, é analisada a utilização do conceito econômico de eficiência na administração pública, a partir das teorias econômicas do Direito. Nesse sentido, é estudada sua aplicação no modelo de uma licitação.

---

## 2. REVISÃO DA LITERATURA

---

Com o objetivo de melhor compreender o sentido do princípio da eficiência, iniciamos por uma revisão relativamente abrangente da literatura, especialmente jurídica, no tratamento desse princípio. Verificamos aqui que, não obstante o tempo decorrido desde a alteração constitucional, a opinião dos principais doutrinadores do Direito Administrativo ainda diverge na interpretação do princípio da eficiência.

### 2.1. LUCIA VALLE FIGUEIREDO

Lucia Valle Figueiredo considera que a eficiência sempre esteve subentendida na legislação, como um dever inerente à administração pública, pois “à Administração Pública sempre coube agir com eficiência em seus cometimentos”. Ela atribui a inserção desse novo princípio constitucional ao contexto progressista em que a Emenda Constitucional nº 19 foi elaborada, dentro do qual o “clichê” eficiência satisfazia ao conceito de “Administração Gerencial” que os reformadores buscavam instaurar<sup>1</sup>.

Conforme Figueiredo, porém, essa mudança constitucional não teria redundado em qualquer alteração significativa além do esforço doutrinário para explicá-la, uma vez que a figura da eficiência teria pouca afinidade com o direito brasileiro, sendo na verdade um empréstimo a partir do direito americano, que é muito diferente do nosso<sup>2</sup>.

Diante da indefinição semântica na explicação desse termo, a autora recorre ao dicionário de Aurélio Buarque de Holanda para assumir que o sentido de eficiência seria o mesmo de eficácia, sem contudo desvendar qual seria esse sentido. Assim, conclui a autora que a nova previsão constitucional apenas reitera a antiga obrigação de eficácia, já presumida da Administração, repetindo que “sempre a Administração deveria agir eficazmente”<sup>3</sup>

Figueiredo atribui, no entanto, ao novo princípio da eficiência a possibilidade de reforço do controle externo da administração pública, mediante sua aplicação conjunta à do art. 70 da CF88, que dispõe sobre as competências do Tribunal de Contas, com base na

---

<sup>1</sup> FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 64.

<sup>2</sup> *Ibid.*, loc. cit.

<sup>3</sup> *Ibid.*, loc. cit.

legitimidade e economicidade, para apurar os atos da administração pública, “se foram úteis o suficiente ao fim a que se preordenavam, se foram eficientes”<sup>4</sup>.

Além disso, a eficiência se constituiria em novo instrumento para o controle jurisdicional dos atos administrativos quanto às suas finalidades, autorizado pelo disposto no art. 5º, XXXV da CF88<sup>5</sup>, que prescreve o amplo controle jurisdicional: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

## 2.2. HELY LOPES MEIRELLES

Para o atualizador de Hely Lopes Meirelles, Burle Filho, o princípio da eficiência ultrapassa a mera legalidade, demandando da administração pública a produção dos resultados positivos esperados pela comunidade, conectando a atividade administrativa e os resultados numa relação de causa e efeito com vistas ao interesse público<sup>6</sup>.

*O princípio deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado. Por isso, do princípio da eficiência decorre o dever de eficiência...*<sup>7</sup>

De maneira geral, o manual de Meirelles associa o sentido da eficiência à “presteza” na prestação administrativa. Para ele, a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, teria criado o direito à eficiência ao inserir o inciso LXXVIII no art. 5º da CF88, assegurando “a todos, no âmbito judicial e administrativo,” a “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Segundo o livro de Meirelles, o dispositivo mencionado confere ao cidadão a faculdade de exigir do Estado a presteza na prestação pública como direito constitucionalmente assegurado, sob pena de responsabilização dos seus agentes<sup>8</sup>.

Mesmo que a referida emenda não mencione isso especificamente, a obra de Meirelles estende ainda a associação de eficiência ao desempenho da administração pública, colacionando outras alterações relativas a esse tema, promovidas pela Emenda

---

<sup>4</sup> FIGUEIREDO, 2006, p. 65.

<sup>5</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016, p. 105.

<sup>7</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>8</sup> Ibid., loc. cit.

Constitucional nº 45<sup>9</sup>. Entre essas alterações estariam a criação das súmulas com efeito vinculante<sup>10</sup>, que promoveriam um bom desempenho da atividade judicial, e a inserção de critérios de desempenho para a promoção de magistrados<sup>11</sup> e de membros do MP<sup>12</sup>.

Conforme a obra, o desdobramento do princípio da eficiência seria o “dever de eficiência” que se impõe ao administrador público, este, porém, não inovaria no ordenamento, pois corresponde ao “‘dever da boa administração’ da doutrina italiana, que já se achava consagrado entre nós pela reforma administrativa federal”, do Decreto Lei nº 200, de 1967<sup>13</sup>. Esse “dever de eficiência” se estenderia para além da esfera administrativa, requerendo do agente a atuação eficiente também no aspecto econômico e técnico, especialmente nos dias de hoje, quando a boa técnica se apresenta como critério vinculante para as decisões tomadas pela administração pública<sup>14</sup>.

### 2.3. MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

Maria Sylvia Zanella Di Pietro inicia sua abordagem repetindo o conceito do manual de Hely Lopes Meirelles, de eficiência como um dever que se impõe “a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”, ultrapassando a legalidade e exigindo resultados que atendam às “necessidades da comunidade e de seus membros”. Di Pietro também relembra a doutrina italiana do “dever da boa administração”, mencionada no livro de Meirelles, que teria sido consagrada em nosso ordenamento pela reforma administrativa federal, através de vários dispositivos do Decreto Lei nº 200 de 1967<sup>15</sup>.

Para Di Pietro, o princípio da eficiência se divide em dois aspectos: o relativo ao “modo de atuação do agente público”, e o relativo ao “modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública”; ambos, porém, visando ao mesmo objetivo: aprimorar os resultados na prestação do serviço público. A própria reforma administrativa federal, através do plano diretor da reforma do Estado de 1995, teria confirmado entre os seus objetivos a

---

<sup>9</sup> MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 105.

<sup>10</sup> Art. 103-A, §1º, CF88.

<sup>11</sup> Art. 93, II, ‘c’ e ‘e’, CF88.

<sup>12</sup> Art. 129 §4º, CF88.

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes e, FILHO, José Emmanuel Burle. Op. cit., p. 116.

<sup>14</sup> Ibid., p. 117.

<sup>15</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 84.

prestação de serviços de forma muito eficiente, conforme sua previsão textual<sup>16</sup>. Nesse mesmo sentido outras modalidades inovadoras de atuação do Estado viriam sendo também gradualmente incorporadas à administração pública, como contratos de gestão, agências autônomas, organizações sociais, etc..

Di Pietro ressalta ainda o conflito instalado entre o princípio da eficiência e o princípio da legalidade, pontuando que não pode haver a supremacia da eficiência frente a outros princípios, “sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”. Nessa linha, a autora recorre aos ensinamentos de Jesus Leguina Villa, que defende ser a eficiência um princípio inafastável da administração estatal, porém não absoluto, uma vez que é sempre suscetível de ser alcançado “conforme o ordenamento jurídico, e em nenhum caso ludibriando este último (o ordenamento)”, pois a atuação administrativa contrária ao direito nunca poderá se justificar, ainda que permeada pela eficiência<sup>17</sup>.

Observamos aqui, contudo, certa dificuldade terminológica na citação de Villa, que traduz o princípio da eficiência como uma “eficácia” de resultados, exigida da administração pública pela Constituição, a qual se distinguiria de uma “eficiência das organizações privadas”, segundo ele<sup>18</sup>.

#### **2.4. MARÇAL JUSTEN FILHO**

Marçal Justen Filho, ao falar do princípio da eficiência, remete-se imediatamente aos fundamentos da Economia, para a qual a eficiência é a maximização dos resultados com menor dispêndio de recursos, dentro de uma perspectiva produtiva dos recursos econômicos. Essa perspectiva embute em si a proibição do desperdício dos recursos públicos, destinados à satisfação das necessidades coletivas<sup>19</sup>.

Segundo o autor, esse entendimento derivaria do princípio republicano que orienta a organização política do Estado, exigindo a atuação estatal da forma mais satisfatória possível.

---

<sup>16</sup> DI PIETRO, 2014, p. 84.

<sup>17</sup> Ibid., p. 85.

<sup>18</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>19</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 205.

Assim, “o próprio princípio da República já impõe o dever de utilização eficiente dos recursos públicos”<sup>20</sup>.

Justen Filho, porém, ressalta que deve haver a distinção entre a eficiência econômica, livremente perseguida pelo empresário dentro de uma racionalidade econômica, e a eficiência administrativa, que conduz outros valores na atividade estatal. A eficiência econômica tem liberdade de orientar a atividade empresarial eminentemente para o lucro, dentro da autonomia típica da iniciativa privada. A eficiência administrativa, porém, não se sujeita à “pura racionalidade econômica”, mas vincula a Administração aos compromissos da função pública, sendo por isso também denominada “eficácia administrativa”<sup>21</sup>.

*Mas quando se afirma que a atividade estatal é norteadada pela eficiência, não se impõe a subordinação da atividade administrativa à pura e exclusiva racionalidade econômica. Eficiência administrativa não é sinônimo de eficiência econômica*<sup>22</sup>.

Justen Filho recorre aos ensinamentos de Schmidt-Assmann para apontar que essa “eficácia administrativa” se desdobraria em uma dupla obrigação à administração pública: a negativa, vedando os excessos na atividade, impondo uma “ordenação, disciplina e limitação ao poder”; e a positiva, exigindo a eficácia e efetividade da ação, significando a “proibição do defeito” na atuação estatal<sup>23</sup>.

Como exemplo dessa “eficácia administrativa”, Justen Filho menciona a contratação pela administração pública de uma associação de portadores de deficiência física. Não obstante a Lei nº 8.666/1993 impor o procedimento licitatório como regra geral para realização das contratações públicas pelas condições mais vantajosas, a mesma lei autoriza a dispensa de licitação para a contratação daquelas entidades<sup>24</sup>, em nome da finalidade social desses contratos. Pela dispensa, a Administração lograria a obtenção de ambos objetivos: a prestação do serviço de que necessita, e “propiciar, por meio do trabalho, a promoção da dignidade individual dos portadores de necessidades especiais”<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> JUSTEN FILHO, 2015, p. 205.

<sup>21</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>22</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>23</sup> Ibid., p. 206.

<sup>24</sup> Art. 24 XX, Lei nº 8.666/1993.

<sup>25</sup> JUSTEN FILHO, loc.cit.

O autor aponta que a solução acima não representa necessariamente a mais eficiente sob o aspecto puramente econômico, uma vez que o preço final contratado pode superar aquele obtido por uma licitação ordinária. No entanto, embora incompatível com a eficiência econômica, essa solução satisfaria a “eficácia administrativa” no caso<sup>26</sup>.

Assim, embora a administração pública esteja obrigada à otimização do uso dos recursos públicos, vedado o desperdício, quando estejam em jogo outros valores fundamentais, ela estaria autorizada a adotar soluções economicamente menos eficientes, na medida em que todos os valores fundamentais à função estatal sejam contemplados. Conforme Justen Filho:

*Enfim, a eficácia administrativa determina que os fins buscados pela administração devem ser realizados segundo o menor custo econômico possível, o que não é sinônimo da obtenção do maior lucro*<sup>27</sup>.

## 2.5. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar do princípio da eficiência, inicia pela sua controvertida relação com o princípio da legalidade, advertindo que a eficiência está inserida na legalidade, sendo esta um dever inescusável da administração pública, pois “jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência”<sup>28</sup>.

Mello não se estende sobre o princípio da eficiência, tratando-o como mera particularidade de um princípio mais amplo: o princípio da “boa administração”. Esse princípio, referido também no livro de Hely Lopes Meirelles, seria oriundo da doutrina italiana e prescreve à administração pública a utilização apenas dos meios mais congruentes, oportunos e adequados à obtenção dos fins desejados<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> JUSTEN FILHO, 2015, p. 206.

<sup>27</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>28</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 125.

<sup>29</sup> Ibid., loc. cit.

Mello cita ainda Juarez Freitas para sublinhar o caráter vinculante do princípio da “boa administração” na adoção de soluções em que caiba a discricionariedade administrativa do Poder Público<sup>30</sup>.

## 2.6. TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR

Tércio Sampaio Ferraz Júnior aborda o princípio da eficiência ao tratar do poder normativo das agências reguladoras. Ele recorre à eficiência, em uma ponderação de proporcionalidade com outros princípios, para justificar a atividade normativa exercida pelas agências reguladoras ordinariamente fora da competência do Poder Legislativo<sup>31</sup>.

Em seu texto, Ferraz Júnior enfrenta a questão da legalidade da atuação das agências reguladoras na função normativa, sendo esta uma atribuição reservada ao Poder Legislativo. A atuação dessas autarquias especiais, ao mesmo tempo em que representa um movimento da administração pública em direção à modernização, já experimentado por outros países<sup>32</sup>, na função normativa, carece da plena legitimidade, uma vez que a delegação dessa função ao Poder Executivo significaria a evasão do Congresso Nacional de sua competência constitucionalmente expressa<sup>33</sup>, particularmente quanto à imposição de penas administrativas.

Como forma de solucionar a questão da legitimidade viabilizando a atuação das agências, Ferraz Júnior propõe a reinterpretação do princípio da legalidade frente ao princípio da eficiência, entendendo este como o vínculo que obriga a Administração à adequação dos meios escolhidos aos fins propostos.

*Entendo que não só a justificação como também os limites do papel normativo são dados pelo princípio de eficiência dos atos administrativos, inserido pela Emenda Constitucional n° 19/98, que possibilita uma reinterpretação do princípio de legalidade, em termos de uma legitimação finalística dos atos administrativos (CF, art. 37), isto é, os atos são legítimos desde que alcancem os objetivos estabelecidos em lei de forma proporcional<sup>34</sup>.*

<sup>30</sup> MELLO, 2013, p. 126.

<sup>31</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. O Poder Normativo das Agências Reguladoras à Luz do Princípio da Eficiência. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Org.). **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 283.

<sup>32</sup> Ibid., p. 271.

<sup>33</sup> Ibid., p. 276.

<sup>34</sup> Ibid., p. 283.

Assim, para Ferraz Júnior, nesse caso, o princípio da eficiência traduz a vinculação da Administração a uma estrutura finalística, que tanto lhe proporciona a legitimação dos seus atos quanto permite sua responsabilização quanto ao “êxito em atingir os fins pretendidos pela lei”. Dessa forma, a eficiência se prestaria também ao controle da discricionariedade dos atos administrativos, como elemento para aferição não apenas da sua adequação (êxito), mas também necessidade (proibição de excessos) e proporcionalidade em sentido estrito (ponderação com outros direitos e liberdades envolvidas)<sup>35</sup>.

## 2.7. LUCAS ROCHA FURTADO

Lucas Rocha Furtado, em seu manual de Direito Administrativo, dedica especial atenção ao princípio constitucional da Eficiência detalhando sua relação com a figura da economicidade<sup>36</sup>, também constitucionalizada no art. 70 caput<sup>37</sup>. Como membro do Ministério Público junto ao TCU, o autor se preocupa em contemplar as atribuições desse tribunal na sua competência constitucional de controle externo da administração pública<sup>38</sup>, bem como os parâmetros previstos para sua atuação.

Furtado lembra como a administração pública é capaz de cometer grandes equívocos na prática da gestão, com grande desperdício de recursos, ainda que pautada pela estrita legalidade. Para o autor, o princípio da eficiência, embora muito criticado, especialmente pelo ramo jurídico, deveria ser instrumento de trabalho essencial para o administrador público, merecendo igual consideração a de outros princípios consagrados como o da legalidade, publicidade, moralidade, etc<sup>39</sup>.

Para Furtado, a eficiência está compreendida dentro da economicidade, sendo um dos seus aspectos, ao lado da eficácia e efetividade:

---

<sup>35</sup> FERRAZ JUNIOR, 2006, p. 284.

<sup>36</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 96.

<sup>37</sup> CF88: “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.” (grifo nosso).

<sup>38</sup> CF88: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:”

<sup>39</sup> FURTADO, loc. cit.

*A eficiência, que foi elevada pela Constituição Federal à categoria de princípio geral da Administração Pública, é um dos aspectos da economicidade. Esta, além da eficiência, compreende a eficácia e a efetividade. Temos, portanto, que a economicidade é gênero do qual a eficiência, a eficácia e a efetividade são suas manifestações<sup>40</sup>.*

Furtado associa a eficiência especificamente a uma consideração da relação custo/benefício na aplicação dos recursos públicos, apontando a importância de um planejamento que defina as necessidades públicas em questão, e a indicação da melhor solução para o atendimento das mesmas. O autor lembra que a elaboração do projeto básico e do projeto executivo já é um requisito para contratação de obras e serviços, segundo a Lei nº 8.666/93. Igualmente a Lei nº 10.520/02, Lei do Pregão, dedica importância à fase interna da licitação em que se definem com clareza as necessidades públicas a serem atendidas, bem como a forma de atendê-las ao menor custo possível<sup>41</sup>.

Para Furtado, a eficácia, por sua vez, diz respeito à obtenção dos resultados. Isto é, a eficácia examina se o resultado obtido pela atividade redundou realmente em benefício à sociedade. Em caso negativo, há necessidade de revisão das estratégias adotadas<sup>42</sup>.

Finalmente, para Furtado a efetividade decorre do atendimento conjunto da eficiência e da eficácia, em uma reanálise global do processo. Assim, pela efetividade realiza-se a comparação entre os objetivos propostos inicialmente e os resultados efetivamente alcançados pela administração pública<sup>43</sup>.

## **2.8. PAULO SÉRGIO MENDES CÉSAR**

Paulo Sérgio Mendes César trata da eficiência como um dos objetivos a serem perseguidos através da instituição de consórcios públicos interfederativos, uma vez que essa modalidade institucional permite a otimização da “aplicação dos recursos escassos”, bem como a eventual redução de custos de forma permanente<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> FURTADO, 2013, p. 96.

<sup>41</sup> Ibid., p. 97.

<sup>42</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>43</sup> Ibid., p. 98.

<sup>44</sup> CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes. Consórcios públicos interfederativos: à busca da eficiência na administração pública. *Revista Síntese de direito administrativo*, ano 11, n. 129, p. 16-39, set. 2016, p. 17.

Para construir uma compreensão histórica da eficiência, César inicia relembrando a metamorfose sofrida pelo Estado na passagem do paradigma de Estado Liberal, caracterizado pela mínima atuação estatal, para o paradigma de Estado de bem-estar social, que privilegia o papel ativo do Estado na criação e distribuição de riquezas. A grande demanda por recursos imposta aos cofres do Estado nessa transformação trouxe à pauta a necessidade não apenas de ampliação da geração de receitas, mas principalmente de sua aplicação “da forma mais eficiente”<sup>45</sup>.

Para César, o sucesso alcançado pelas organizações privadas nas esferas econômica e administrativa nessa época inspirou uma demanda sobre o Estado para que conformasse sua atuação às práticas da iniciativa privada, que se mostravam em princípio “mais eficientes”. Da busca por essa eficiência teriam surgido propostas de modelos de atividade estatal que se assemelhavam aos das grandes corporações privadas, atraindo com eles a aplicação dos estudos da Administração à gestão do Estado<sup>46</sup>.

Dentre os modelos oferecidos, César destaca o modelo inglês, que tomava como ponto de partida para suas ações o endividamento do Estado e as possibilidades que a tecnologia começava a indicar. Esse modelo teria tido influência significativa na reforma administrativa brasileira. O *new public management*, como ficou conhecido, determinou um extenso programa de privatizações na Inglaterra, acompanhado do aparecimento das agências reguladoras, reduzindo a atuação do setor público a quase nada na esfera econômica privada, e voltando-se para “a orientação de custos e regras de mercado”<sup>47</sup>.

A incorporação desse estilo de gestão empresarial à administração pública no Brasil teria se dado em etapas, começando na década de 60, quando houve uma expansão da “concepção burocrática reformadora do Estado” seguindo uma legalidade estrita, que limitava as ações do administrador àquilo que a lei autorizava<sup>48</sup>.

Após períodos de retrocesso, uma retomada modernizadora logrou a formalização desse modelo com a inclusão constitucional do princípio da eficiência, em 1998, ainda sob a inspiração de uma legalidade estrita, como forma de autorização e ratificação à atuação

---

<sup>45</sup> CÉSAR, 2016, p. 20.

<sup>46</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>47</sup> Ibid., p. 21.

<sup>48</sup> Ibid., loc. cit.

"eficiente" do administrador<sup>49</sup>. A despeito dessa formalização, César pontua que a eficiência já constituía dever do administrador, como um corolário dos demais princípios intrínsecos da administração pública, da legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade<sup>50</sup>.

Para compreensão do sentido da eficiência, César se remete à sua conceituação na ciência da Administração, onde esse termo tem sua origem, comparando-o com o sentido de eficácia a partir da descrição feita por Idalberto Chiavenato em seu manual de Administração. Para César, a eficiência se refere à realização dos procedimentos da forma correta, enquanto eficácia corresponde à adequação dos resultados obtidos aos objetivos previamente estabelecidos<sup>51</sup>. Em uma figura esportiva pelo próprio Chiavenato, eficiência equivaleria a jogar o futebol com arte, enquanto eficácia significaria ganhar a partida<sup>52</sup>.

A aplicação desses conceitos ao campo jurídico, porém, não seria imediata, segundo César. Para o autor, existe uma distinção fundamental entre o sentido atribuído à eficiência no campo administrativo, e o sentido juridicamente expresso na implantação da reforma administrativa dos anos 90, conforme extrato da apresentação do plano diretor da reforma administrativa:

*A administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. **A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental**<sup>53</sup>. (grifo nosso)*

Assim, para César o conceito de eficiência adotado pelo Estado a partir da reforma administrativa não se restringe ao mero aperfeiçoamento burocrático dos processos, considerados em si mesmos, mas visa aos resultados que atendam às necessidades do cidadão-

<sup>49</sup> CÉSAR, 2016, p. 23.

<sup>50</sup> Ibid., p. 22.

<sup>51</sup> Ibid., p. 23.

<sup>52</sup> CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da Administração** : uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, p. 156.

<sup>53</sup> BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma Administrativa**. Publicado em novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 25 de outubro de 2017. p. 16.

cliente. Essa interpretação da eficiência, de cunho histórico e sistemático, corresponderia, portanto, a uma conceituação própria da área jurídica, que combina as ideias de eficiência e eficácia da seara da Administração, sendo, por isso, mais ajustada às demandas que passam a se impor à administração pública<sup>54</sup>.

No âmbito da contratação pública, César aponta que essa interpretação da eficiência impõe ao gestor público não apenas a realização da obra ou serviço por um custo reduzido, mas principalmente, a análise finalística dos seus resultados, isto é, do efetivo atendimento às necessidades apresentadas pelos cidadãos<sup>55</sup>. Sob ambos os aspectos, os consórcios públicos se mostrariam como vantajosos pelas suas particularidades, razão pela qual o autor os considera como importante ferramenta para a promoção da eficiência na administração pública<sup>56</sup>.

## 2.9. ALEXANDRE SANTOS ARAGÃO

Alexandre Santos Aragão discute o princípio da eficiência em um artigo em que o apresenta como fundamento para uma interpretação extensiva da lei, para além da mera legalidade formal<sup>57</sup>. Essa seria a demanda imposta ao Direito Público pela dinâmica social de nossa sociedade atual.

Aragão começa ressaltando o papel que está posto ao Estado Contemporâneo, que é o atendimento das necessidades sociais, que traduz a própria finalidade do Estado. A sua eficiência resulta assim da sua capacidade de obtenção máxima dessas finalidades com menores custos impostos, às finanças do próprio Estado e às liberdades dos cidadãos<sup>58</sup>. E a obtenção dos resultados práticos se mostra tão relevante que deve orientar a própria interpretação a ser feita das normas jurídicas<sup>59</sup>.

Para Aragão, a concepção do papel da interpretação jurídica como meramente declaratório da “vontade da lei” encontra-se definitivamente ultrapassado, impondo-se ao Direito a determinação de qual interpretação deve ser adotada dentre “as diversas

---

<sup>54</sup> CÉSAR, 2016, p. 25.

<sup>55</sup> Ibid., p. 28.

<sup>56</sup> Ibid., p. 31.

<sup>57</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos. O Princípio da Eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov/dez 2005, jan 2006. Disponível em: <[HTTP://www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br)>. Acesso em: 25 out. 2017, p. 3.

<sup>58</sup> Ibid., p. 1.

<sup>59</sup> Ibid., p. 2.

interpretações plausíveis existentes”. E a função interpretativa deve ser respaldada por conferir à lei a capacidade de “atingir concreta e materialmente os seus objetivos”, não se admitindo outras interpretações<sup>60</sup>.

A esse ponto, segundo o autor, a administração pública deveria buscar conformar sua atuação não apenas pelo atendimento formal aos preceitos legais, mas pela obtenção efetiva de resultados, expressos pela “quantidade e qualidade dos bens e dos serviços assegurados”, pela “tempestividade das prestações”, pela “quantidade dos recursos empregados”, pelos “prejuízos causados a terceiros”, etc. Por esse motivo, a lei não deveria ser mais considerada como ponto de chegada para atuação dos governantes, mas como ponto de partida<sup>61</sup>. Aragão se refere a essa atuação como “Administração de resultado”, seguindo terminologia adotada por Lucio Iannotta<sup>62</sup>.

O dilema para a atuação do administrador público se formaria a partir do confronto entre a previsão constante em lei e a relevância dos resultados esperados. Para Aragão, nesse caso, a solução não se encontra no menosprezo da lei, mas na “valorização dos seus elementos finalísticos”, servindo o princípio da eficiência para a validação da atuação estatal:

*É sob este prisma que as regras legais devem ser interpretadas e aplicadas, ou seja, todo ato, normativo ou concreto, só será válido ou validamente aplicado, se, ex vi do Princípio da Eficiência (art. 37, caput, CF), for a maneira mais eficiente ou, na impossibilidade de se definir esta, se for pelo menos uma maneira razoavelmente eficiente de realização dos objetivos fixados pelo ordenamento jurídico<sup>63</sup>.*

Tal compreensão não significaria nenhuma forma de mitigação ou ponderação do princípio da legalidade, mas tratar-se-ia da superação da legalidade meramente formal por uma “legalidade finalística e material”, determinada pela lógica dos resultados, conforme Aragão<sup>64</sup>.

Essa concepção de eficiência, por outro lado, também viria corroborada pelo princípio da proporcionalidade, através da análise dos seus elementos de “adequação” e “necessidade”. Para Aragão, a submissão da atuação estatal a essa análise representa a impossibilidade da

---

<sup>60</sup> ARAGÃO, 2017, p. 2.

<sup>61</sup> Ibid., p. 3.

<sup>62</sup> Ibid., p. 2.

<sup>63</sup> Ibid., p. 3.

<sup>64</sup> Ibid., p. 4.

adoção de um meio que se mostre “inadequado ou desnecessariamente oneroso” para determinada finalidade pelo mero apego a uma legalidade formal. Impõe-se uma “legalidade material” que, ao fim, representa inaplicabilidade das normas de forma a gerar “maus resultados”<sup>65</sup>.

Aragão entende que a atribuição desse sentido para a eficiência corresponde a uma demanda atual pela transição do Direito, de uma concepção eminentemente privatista e voltada apenas ao atendimento de seus requisitos internos, para uma concepção preponderantemente pública, aberta para as necessidades da sociedade complexa que o cerca e para o seu controle social através de resultados<sup>66</sup>.

A amostra da doutrina colacionada acima, embora limitada, demonstra em boa medida as divergências verificadas em geral quanto ao sentido da eficiência, como princípio constitucional imposto à administração pública. Nos vários entendimentos expostos, porém, observamos o aspecto comum da dificuldade em se reduzir, em algum grau, a subjetividade para a aplicação desse princípio na prática administrativa.

---

<sup>65</sup> ARAGÃO, 2017, p. 4.

<sup>66</sup> Ibid., p. 5.

---

### 3. OS 3 Es DA ADMINISTRAÇÃO

---

Na tentativa de se extrair de um significado para a eficiência, muitos autores acabam misturando seu sentido com o de outros dois termos que compartilham a mesma seara científica: a eficácia e a efetividade. Em vista da falta de clareza semântica, é frequente verificar o recurso ao senso comum, com a utilização desses termos de forma intercambiável, como se fossem sinônimos, ou então o uso de um termo para explicar outro, chegando mesmo a uma definição circular, que serve apenas a eternizar a obscuridade.

Dentre os autores citados, verificamos que o tratamento nebuloso a esse tema é dispensado por vários deles. Lucia Valle Figueiredo, por exemplo, para explicar a eficiência se serviu de um dicionário popular da língua portuguesa, o qual a conceituava como sinônimo de eficácia, apenas reforçando o que foi dito sobre o recurso ao senso comum. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, recorreu à expressão “eficácia de resultado”, o que apenas transferiu a indefinição, da eficiência para a eficácia, sem, contudo, solucioná-la. Marçal Justen Filho, mesmo buscando a fundamentação para a eficiência a partir da ciência econômica, se permitiu a formulação de expressão própria, como “eficácia administrativa”, o que reitera o problema apontado. Lucas Rocha Furtado, por outro lado, conquanto distinga eficiência de eficácia e efetividade, ao final, agrupa todos sob um gênero comum, da economicidade.

A distinção dos termos eficiência, eficácia e efetividade é importante, pois a correta delimitação semântica de cada um permitirá afastar outros significados estranhos, evitando a vala do escorregadia do senso comum. Como leciona Barroso<sup>67</sup>, na atividade interpretativa, o espectro conceitual dos termos constantes na lei deve servir tanto de ponto de partida quanto de limite à atividade do intérprete da norma. Igualmente em nosso tema, para a compreensão do princípio constitucional da eficiência devemos partir da conceituação mais básica dos três termos, convindo para tanto o retorno às suas origens.

Como mencionado no título do capítulo, lembramos que a discussão sobre os 3 Es tem sua origem na disciplina da Administração, em que a distinção entre cada sentido tem sido

---

<sup>67</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 326.

extensamente discutida, permitindo que cada termo possua o seu significado precisamente definido.

### 3.1. EFICIÊNCIA.

Segundo Idalberto Chiavenato em seu manual de Administração, eficiência é “uma medida normativa da utilização dos recursos” para a obtenção do resultado, ela representa a “melhor utilização dos recursos disponíveis”<sup>68</sup>. A eficiência no âmbito de uma empresa corresponde à sua produtividade como relação entre as entradas e saídas:

*Quando estudamos a racionalidade empresarial, abordamos o conceito de eficiência e verificamos que representa a relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido: é a razão entre o esforço e o resultado, entre a despesa e a receita, entre o custo e o benefício resultante*<sup>69</sup>.

Eficiência corresponderia em Administração a “fazer bem feito, no sentido mais amplo”, a “fazer as coisas corretamente”, ou à expressão em inglês “*do things right*”, conforme conceituado por Lacombe<sup>70</sup>. No mesmo sentido de correção, Benn também conceitua eficiência como “execução da coisa certa, no tempo certo, no lugar certo e pela pessoa certa”; e “certo quer dizer ‘correto’ ou ‘mais conveniente’” para o objetivo gerencial<sup>71</sup>.

Lacombe concebe ainda a eficiência como otimização do uso dos recursos, dentro de um enfoque eminentemente produtivo.

*Pode ser entendida como a capacidade de minimizar o uso de recursos para alcançar as metas definidas, isto é, a capacidade de otimizar o uso dos recursos, e seria medida pela relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido.*<sup>72</sup>

Lacombe relaciona também a eficiência “aos meios e à forma utilizados para atingir os resultados, sem considerar se esses resultados são válidos”. Na mesma linha, conceitua Sandroni, definindo-a como “a forma de realizar uma tarefa”<sup>73</sup>, ressaltando que não envolve a apuração se os resultados são adequados ou não.

<sup>68</sup> CHIAVENATO, Idalberto. **Administração – Teoria, Processo e Prática**. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2000, p. 128-131.

<sup>69</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>70</sup> LACOMBE, Francisco José Masset. **Dicionário de administração**. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 124-125.

<sup>71</sup> BENN, A. E. **Dicionário de Administração**. Rio de Janeiro: USAID – Itatiaia, 1964, p.82.

<sup>72</sup> LACOMBE, loc. cit.

<sup>73</sup> SANDRONI, Paulo. **Dicionário de administração e finanças**. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 153.

*No conceito de Eficiência, não se examina se aquilo que foi produzido com eficiência é eficaz, isto é, se o produto ou o resultado do trabalho eficiente está adequado à finalidade proposta. [...] Dessa forma, uma ação pode ser eficiente sem ser eficaz.*<sup>74</sup>

Sandroni ressalta ainda a relação entre a eficiência e a conformidade normativa da atividade desempenhada, na medida em que sua realização conforme uma regra preestabelecida significaria sua realização da forma certa; isto é, “se um trabalhador realizar uma tarefa de acordo com as normas e padrões preestabelecidos, ele a estará realizando de forma eficiente”<sup>75</sup>.

De forma similar, Geraldo Duarte, em seu dicionário de Administração, associa a eficiência à realização de uma tarefa corretamente, conforme previsto, sendo a eficiência a “avaliação do desempenho na realização de uma atividade, trabalhando dentro de princípios determinados”<sup>76</sup>.

A importância da forma para a eficiência também foi citada por Chiavenato, que a identificou com a “melhor maneira (*the best way*) pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas”, isto é, o meio mais adequado, sem preocupação com os fins<sup>77</sup>:

*A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos, e procedimentos mais indicados,[...] A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia*<sup>78</sup>.

A despreocupação da eficiência com os fins pretendidos aponta sua vocação como indicador de desempenho intraorganizacional, como ressalta Chiavenato, que “a eficiência se concentra nas operações e tem a atenção voltada para os aspectos internos da organização”<sup>79</sup>, ou ainda, “tem foco nos processos internos”, como lembram Razzolini Filho e Zarpelon<sup>80</sup>.

<sup>74</sup> SANDRONI, 2008, p. 153.

<sup>75</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>76</sup> DUARTE, Geraldo. **Dicionário de administração**. Fortaleza: UFC – IMPARH, 2002, p. 172.

<sup>77</sup> CHIAVENATO, 2000, p. 128-131.

<sup>78</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>79</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>80</sup> RAZZOLINI FILHO, Edelvino; ZARPELON, Márcio Ivanor. **Dicionário de administração de A a Z**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2005, p. 64.

### 3.2. EFICÁCIA.

A eficácia, por sua vez, está ligada à obtenção dos resultados, conforme conceituado por Razzolini Filho e Zarpelon: “Eficácia é atingir os objetivos, pois está focada nos resultados”<sup>81</sup>. Chiavenato complementa definindo eficácia como “alcance dos objetivos por meio dos recursos disponíveis”<sup>82</sup>.

Sandroni, por sua vez, qualifica a eficácia pela adequação dos resultados, uma vez que “este conceito é distinto do de eficiência por se referir ao resultado do trabalho de um indivíduo ou de um grupo, isto é, se o produto é adequado a um fim proposto”<sup>83</sup>. No mesmo sentido, Lacombe se refere à validade dos resultados, pois a eficácia seria:

*... fazer aquilo que efetivamente precisa ser feito, ou seja a capacidade de determinar metas corretas e medidas certas para alcançá-las. A eficácia não está diretamente ligada aos meios nem à forma, mas sim à capacidade de atingir resultados válidos, isto é, que precisam ser atingidos – do the right thing*<sup>84</sup>.

Duarte igualmente relaciona a eficácia à coerência entre as ações praticadas e os objetivos e planos para alcançá-los, uma vez que a eficácia seria:

*Capacidade de realizar corretamente todas as etapas de um plano, conseguindo, acertada e qualitativamente, o objetivo desejado, no tempo mais curto e da forma mais simples e econômica*<sup>85</sup>.

Para Duarte, o objetivo desejado se identifica com as necessidades dos destinatários do produto, na medida em que esse é “eficaz quando corresponde aos anseios do mercado e às necessidades do consumidor”<sup>86</sup>. Chiavenato afirma a mesma relação, uma vez que “a eficácia de uma empresa se refere à sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade por meio do suprimento de seus produtos (bens ou serviços)”<sup>87</sup>.

<sup>81</sup> RAZZOLINI FILHO; ZARPELON, 2005, p. 64.

<sup>82</sup> CHIAVENATO, 2000, p. 128-131.

<sup>83</sup> SANDRONI, 2008, p. 153.

<sup>84</sup> LACOMBE, 2004, p. 124-125.

<sup>85</sup> DUARTE, 2002, p. 172.

<sup>86</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>87</sup> CHIAVENATO, loc. cit.

Chiavenato também ressalta o aspecto reflexivo da eficácia como avaliação do sucesso dos resultados obtidos, definindo-a como “uma medida normativa do alcance de resultados”<sup>88</sup>. Reforçando esse sentido, Duarte também define a eficácia como “avaliação da capacidade da obtenção de um resultado positivo, a curto prazo, na execução de uma ação”<sup>89</sup>.

Diferente do enfoque da eficiência nos processos internos da organização, porém, a eficácia tem sua vocação para o relacionamento com o exterior da organização, conforme afirma Chiavenato:

*A eficácia se preocupa em fazer as coisas corretas para atender às necessidades da empresa e do ambiente que a circunda [...]  
A eficácia se concentra no sucesso quanto ao alcance dos objetivos e tem a atenção voltada para os aspectos externos da organização.*<sup>90</sup>

Apesar da evidente complementaridade dos conceitos, Chiavenato ressalta a possibilidade da eficiência e eficácia serem encontradas isoladamente numa organização, o que escaparia, contudo, do padrão ideal para o funcionamento de uma empresa que se poderia denominar “excelente”<sup>91</sup>.

### **3.3. EFETIVIDADE.**

Tendo sido incorporada mais tardiamente ao vocabulário da Administração, a efetividade ainda não alcança a mesma atenção ou consenso no tratamento doutrinário, que a eficiência e a eficácia. De fato, Lacombe chega a defini-la como “o mesmo que eficácia”, ou ainda como “eficácia com eficiência”<sup>92</sup>. No mesmo sentido ainda, Duarte conceitua efetividade como “resultado da eficiência e da eficácia aplicadas”<sup>93</sup>.

Como decorrência conjunta da eficiência e eficácia, em suas vocações internas e externas, Duarte ainda define efetividade como.

---

<sup>88</sup> CHIAVENATO, 2000, p. 128-131.

<sup>89</sup> DUARTE, 2002, p. 172.

<sup>90</sup> CHIAVENATO, loc. cit.

<sup>91</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>92</sup> LACOMBE, 2004, p. 124-125.

<sup>93</sup> DUARTE, loc. cit.

*Equilíbrio do esforço interno com as demandas externas.  
Acompanhamento permanente do planejamento implantado, modificando-o e readaptando-o quando se fizer necessário, objetivando eficiência e eficácia<sup>94</sup>.*

O conceito de efetividade como orientação mais elevada para o planejamento também é abraçado por Lacombe que traduz a efetividade em dois níveis, como:

*Grau de satisfação das necessidades dos clientes mediante os produtos ou serviços da organização  
Valor social que deve ser atribuído ao produto ou serviço, isto é, a medida do valor do produto ou serviço considerando-se a sociedade como um todo e não apenas o consumidor. Este tem sido o sentido mais utilizado e vem se consagrando entre os estudiosos de administração<sup>95</sup>.*

A definição de efetividade se constrói, então, como uma decorrência da eficiência e da eficácia. A partir da maximização dos resultados (eficiência) e da sua congruência com os objetivos pretendidos (eficácia), a efetividade consiste nas qualidades de consistência e duração desse resultado em vista das necessidades do público destinatário.

Os 3 Es se completariam, assim, como círculos concêntricos. Seria a representação da ampliação progressiva do enfoque da Administração; partindo das questões mais procedimentais e internas da organização, abordadas na eficiência; passando pela coerência dos resultados com o plano maior do empreendimento, referidas na eficácia; até chegar à satisfação proporcionada no contexto externo amplo em que a organização se insere e com que se relaciona, correspondente à efetividade.

### **3.4. OS 3 Es NO DIREITO.**

Não obstante a longa tradição da Administração estudando os conceitos aqui tratados, a preocupação na delimitação do sentido dos 3 Es não está limitada à disciplina da Administração. A Comunidade Europeia considerou os princípios da Economia (ou economicidade), eficiência e eficácia relevantes a ponto de incluir sua delimitação no Regulamento (CE, EURATOM) nº 2.343/2002, que instituiu o Regulamento Financeiro Quadro de organismos comunitários; conforme aduz em seu art. 25:

---

<sup>94</sup> DUARTE, 2002, p. 172.

<sup>95</sup> LACOMBE, 2004, p. 124-125.

*CAPÍTULO 7 Princípio da boa gestão financeira*

*Artigo 25º*

*1. As dotações orçamentais serão utilizadas em conformidade com o princípio da boa gestão financeira, ou seja, em conformidade com os princípios da economia, da eficiência e da eficácia.*

*2. O princípio da economia determina que os meios utilizados pelo organismo comunitário com vista ao exercício das suas actividades devem ser disponibilizados em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço.*

*O princípio da eficiência visa a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos*

*O princípio da eficácia visa a consecução dos objectivos específicos fixados, bem como dos resultados esperados<sup>96</sup>.*

Verificamos também que tampouco o ordenamento pátrio passou indiferente ao esforço conceitual em torno desses 3 termos. A redação do Decreto nº 5.233/2004, que estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007, contemplou esse tema com toda a propriedade estabelecendo no art. 1º que a gestão do quadriênio seria “orientada segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade”. E no Glossário ainda definiu cada um deles de forma consistente com os ensinamentos da Administração, como segue:

*Efetividade*

*É a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa, expressa pela sua contribuição à variação alcançada dos indicadores estabelecidos pelo Plano Plurianual.*

*Eficácia*

*É a medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto.*

*Eficiência*

*É a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos.*

Mesmo considerando o escopo constitucional brasileiro, a questão relativa a esses conceitos não se restringe ao princípio da eficiência, incluído no art. 37 da CF88, pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, e tratado neste ensaio. A eficácia também é expressamente estabelecida, ao lado da eficiência, como um critério para o controle interno da gestão dos poderes da república, conforme aduz o art. 74, II, da CF88:

<sup>96</sup> UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE, Euratom) nº 2.343/2002, 23 de dezembro de 2002, da Comissão das Comunidades Europeias. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, Bruxelas, n. 357, p. 78, dez. 2002. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R2343>>. Acesso em: 7 nov. 2017. (Mantida a redação da tradução oficial, em português europeu, grifo nosso)

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

Como visto até agora, o princípio da eficiência, conquanto originário da ciência da Administração, ultrapassou suas fronteiras para se tornar um conceito jurídico de ampla aplicação, razão pela qual convém avaliar outros possíveis conteúdos que esse princípio poderia assumir, bem como suas respectivas implicações para a administração pública.

---

## 4. A EFICIÊNCIA ECONÔMICA

---

Afora os esforços conceituais realizados pelo Direito e a tradicional aplicação pela Administração na esfera empresarial, a eficiência também encontrou respaldo na ciência econômica, como conceito de grande relevância para a descrição e avaliação de contextos sociais em que bens e serviços são transacionados.

A Economia é descrita como a ciência da análise da produção, distribuição, e consumo de bens e serviços, em um ambiente de recursos escassos. O seu objeto de estudo, a gestão da escassez dos recursos, frequentemente associa seu significado a uma boa condução das finanças, ou ao “hábito de poupar, moderação nas despesas, poupança, parcimônia”<sup>97</sup>.

Outras definições de Economia também são: estudo de como as pessoas usam recursos e respondem a incentivos; e estudo da tomada de decisão. De fato, Richard Posner em seu trabalho define Economia como a “ciência da escolha racional em um mundo – nosso mundo – no qual recursos são limitados em relação aos desejos humanos”<sup>98</sup>. Esse sentido particular da Economia apresenta especial relevância para nosso ensaio, pela sua maior proximidade com o Direito. Nessa compreensão, a Economia se identifica com a clássica acepção do Direito como sistema normativo que regula as condutas humanas<sup>99</sup>.

Da mesma forma como variam as definições de Economia, também variam as teorias que conceituam a eficiência dentro da Economia, diferenciando o aspecto enfatizado em cada uma e o momento histórico de sua concepção; contudo, sempre com um significado de “maximização”. A adoção do termo eficiência por várias correntes filosóficas ao longo do tempo, porém, acabou emprestando-lhe o sentido de condição ótima, ideal, moralmente desejável, dentro da ideologia de cada filosofia.

Passamos a apresentar as principais formulações que a eficiência recebeu, inclusive fora da Economia, mas que se relacionam diretamente com o sentido econômico do termo.

---

<sup>97</sup> MICHAELIS: moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Cia Melhoramentos, 1998, p. 760.

<sup>98</sup> POSNER, Richard Allen. **Economic Analysis of Law**. 5. ed. New York, NY: Aspen Law & Business, 1998(a), p. 3. (tradução livre)

<sup>99</sup> Corresponde às normas denominadas primárias, ou normas de comportamento. Cf. BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 196 e 208.

#### 4.1. A EFICIÊNCIA PRODUTIVA

A eficiência produtiva é classicamente definida como uma condição de *equilíbrio* alcançada no processo produtivo pela *maximização* do uso dos fatores de produção; referindo-se aqui a dois outros conceitos também da seara econômica. Assim, conforme Cooter e Ulen, um processo “é dito produtivamente eficiente quando sustenta ambas as condições:”

1. *Não é possível produzir-se a mesma quantidade de produtos usando uma combinação mais barata de insumos, ou*
2. *Não é possível produzir-se mais produto usando a mesma combinação de insumos*<sup>100</sup>.

Para repetir o exemplo do autor, consideremos a situação de uma empresa que produz 100 unidades por semana de um produto, utilizando 10 trabalhadores e 15 máquinas. A firma em questão será considerada produtivamente eficiente caso simultaneamente:

1. *Não for possível produzir 100 unidades por semana usando 10 trabalhadores e menos que 15 máquinas, nem usando 15 máquinas e menos que 10 trabalhadores.*
2. *Não for possível produzir mais de 100 unidades por semana usando os mesmos 10 trabalhadores e 15 máquinas*<sup>101</sup>.

#### 4.2. A EFICIÊNCIA SEGUNDO O UTILITARISMO

A doutrina utilitarista, considerada um ramo da filosofia consequencialista, se caracteriza por eleger a felicidade como maior objetivo a ser alcançado pelo homem, sendo por isso entendida até como uma sucessora do Hedonismo.

A doutrina utilitarista, ou utilitarismo, encontrou em Jeremy Bentham um de seus principais expoentes, que formulou sua expressão mais conhecida, definindo a *utilidade* como a propriedade de alguma coisa proporcionar felicidade ou afastar a infelicidade, seja em relação a um indivíduo, ou a uma comunidade coletivamente.

*III. O termo utilidade designa aquela propriedade existente em qualquer coisa, propriedade em virtude da qual o objeto tende a produzir ou proporcionar benefício, vantagem, prazer, bem ou felicidade (tudo isto, no caso presente, se reduz à mesma*

---

<sup>100</sup> COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law & Economics**. 5. ed. Boston, MA: Pearson Education, 2008, p.17. (tradução livre)

<sup>101</sup> *Ibid.*, loc. cit.

*coisa), ou (o que novamente equivale à mesma coisa) a impedir que aconteça o dano, a dor, o mal, ou a infelicidade para a parte cujo interesse está em pauta; se esta parte for a comunidade em geral, tratar-se-á da felicidade da comunidade, ao passo que, em se tratando de um indivíduo particular, estará em jogo a felicidade do mencionado indivíduo.<sup>102</sup>*

O valor moral de uma ação, conduta, instituição ou lei, é então julgado pela sua utilidade, isto é, pelo resultado líquido da soma de toda a felicidade que ela pode resultar, deduzida de todo o sofrimento que ela pode causar; ou como expresso por Posner, “o *superávit* do prazer comparativamente à dor”<sup>103</sup>. Esse valor moral é denominado princípio da utilidade, por Bentham.

Nesse sentido, a eficiência segundo o utilitarismo consiste na maximização da utilidade em uma determinada comunidade, isso é, na obtenção da maior utilidade total, sendo moralmente aprovadas aquelas medidas que cooperem com esse objetivo.

O critério da maior utilidade total, adotado pelo Benthamismo, encontrou concorrência em correntes posteriores do utilitarismo, que buscavam harmonizar sua teoria com outros valores sociais, como uma maior igualdade distributiva. Entre as alternativas propostas estavam o critério da maior utilidade mínima, denominado *maxmin*<sup>104</sup>, e da maior utilidade média.

As críticas à doutrina utilitarista são antigas e difundidas, e se fundam principalmente na sua tentativa de realizar uma comparação interpessoal de utilidades, o que demandaria a impossível tarefa da quantificação das felicidades individuais<sup>105</sup>.

### 4.3. A EFICIÊNCIA DE PARETO

Vilfredo Pareto foi um ítalo-suíço, cientista político, advogado e economista, que viveu por volta dos 1900, e que criou o próprio conceito de eficiência, que ficou conhecido por eficiência de Pareto, ou ainda eficiência alocativa<sup>106</sup>.

<sup>102</sup> BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Tradução Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1974, p. 10.

<sup>103</sup> POSNER, Richard Allen. **A Economia da Justiça**. Tradução Evandro Ferreira e Silva. Revisão da Tradução Aníbal Mari. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 59.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 17 e 106.

<sup>106</sup> COOTER; ULEN, 2008, p. 59.

Pareto propõe que uma forma de alocação dos recursos (A) pode ser comparada e considerada superior a outra alocação (B), se em (A) ao menos uma pessoa se encontrar em melhor situação e nenhuma pessoa se encontrar em pior situação do que em (B). Nesse caso a condição (A) é denominada *Pareto superior* à condição (B). Esse conceito teria sido concebido por Pareto como “uma solução para o problema clássico do utilitarismo prático, ou seja, o de medir a felicidade das pessoas para avaliar o efeito de uma política na utilidade total da sociedade”<sup>107</sup>.

De fato, a estratégia elaborada por Pareto logra contornar a impossibilidade da comparação da felicidade, ou utilidade, entre duas pessoas, permitindo alguma forma de confronto entre distribuições muito semelhantes. Por esse motivo, Posner chega a considerar o conceito de Pareto como uma “ferramenta da ética utilitarista”<sup>108</sup>.

A ideia de superioridade de Pareto como hierarquia entre situações sociais ainda permite conceber a condição hipotética do *ótimo de Pareto*, ou *Pareto eficiente*, que é aquela em que é impossível melhorar-se a situação de qualquer pessoa sem piorar a situação de alguém<sup>109</sup>.

Convém ressaltar, porém, que esse padrão de eficiência, conforme concebido por Pareto, não conduz necessariamente uma solução única, nem tampouco à melhor forma de alocação de recursos considerando outros fatores. Assim, a entrega de todos os recursos a um único indivíduo, ainda que configure uma alocação eficiente conforme *Pareto*, está longe de atender a algum critério social de igualdade.

Considerando que o critério de Pareto impõe severas restrições para aferição da superioridade de uma determinada alocação de recursos, obrigando que nenhuma outra pessoa seja prejudicada com a transação, alguns economistas incomodados propuseram um novo critério para a comparação de diferentes alocações: o critério de Kaldor-Hicks<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> POSNER, 2010, p. 105.

<sup>108</sup> Ibid., p. 107.

<sup>109</sup> COOTER; ULEN, 2008, p. 59.

<sup>110</sup> Ibid., p. 47.

#### 4.4. A EFICIÊNCIA DE KALDOR-HICKS

O modelo de comparação elaborado por Nicholas Kaldor e John Hicks se propunha a superar as dificuldades práticas para aplicação do critério de Pareto, uma vez que quase nunca se observavam circunstâncias em que alterações na alocação de recursos não prejudicavam ninguém. Na prática, Pareto significava que qualquer realocação de recursos poderia ser impedida caso algum integrante da comunidade manifestasse descontentamento, conforme explica Cooter e Ulen:

*Aquele critério [de Pareto] requer que ganhadores explicitamente compensem os perdedores em qualquer mudança. Se não houver o pagamento explícito, perdedores podem vetar qualquer mudança. Isto é, todas as mudanças devem obter consenso unânime. Isto apresenta claras desvantagens como um guia para Políticas Públicas.*<sup>111</sup>

O critério Kaldor-Hicks propõe, portanto, que uma determinada alocação de recursos seja superior a outra quando os beneficiados *puderem* compensar as perdas dos prejudicados, *independentemente de o fazerem*. Isso corresponde dizer que a nova condição é superior, não quando ninguém vem prejudicado, mas quando o aumento de valor percebido é suficiente para compensar plenamente os prejuízos<sup>112</sup>.

Essa condição de potencial compensação ao prejudicados inspirou a sua denominação como *superioridade potencial de Pareto*. A ênfase no aumento de valor no critério Kaldor-Hicks, por sua vez, é o que possivelmente leva Posner a descrevê-lo também como critério de “maximização da riqueza”<sup>113</sup>. Nesse ponto, passamos a tratar a questão como uma relação custo-benefício<sup>114</sup>.

A eficiência segundo o critério Kaldor-Hicks é então obtida a cada realocação de recursos, uma vez que seja atendido o critério. Esse critério representa uma vantagem sobre Pareto na análise da eficiência na medida em que desvincula as questões relativas à alocação, das relativas à distribuição dos recursos, conforme reconhecido pelo próprio Kaldor<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> COOTER; ULEN, 2008, p.47.

<sup>112</sup> POSNER, 1998a, p. 14.

<sup>113</sup> *Ibid.*, loc. cit.

<sup>114</sup> COOTER; ULEN, op. cit., p. 47.

<sup>115</sup> POSNER, 2010, p. 110.

Posner ressalta que muitos economistas, embora prefiram uma referência ética ao bem-estar como critério de eficiência em seu discurso, na realidade evidenciam considerar a eficiência pelo critério de Kaldor-Hicks, pela sua análise das transações através do custo-benefício resultante.<sup>116</sup>

#### 4.5. A EFICIÊNCIA SEGUNDO A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

A Análise Econômica do Direito é uma corrente do Direito que propõe o seu estudo a partir dos princípios da Economia, considerando o homem como um ser racional que realiza escolhas, e as regras do Direito como um sistema de incentivos<sup>117</sup>.

A relação entre Economia e Direito é antiga e remontaria pelo menos a Hobbes, com sua discussão sobre propriedade no século XVII. No entanto, até recentemente não teria sido objeto de maiores estudos, à exceção de alguns tópicos legais como a regulação de serviços públicos e antitruste, essencialmente relacionados ao monopólio e à concorrência, os quais, a partir da década de 30, teriam despertado a atenção dos principais economistas<sup>118</sup>.

Os estudos da teoria econômica do Direito, no entanto, só teriam recebido destaque efetivamente após a publicação, em 1961, das conclusões de Ronald Coase em seu artigo *The Problem of Social Cost*, tratando dos custos de transação e seus efeitos para a economia<sup>119</sup>, bem como do primeiro artigo de Guido Calabresi, tratando da responsabilidade civil<sup>120</sup>. A relevância do trabalho de Coase lhe rendeu tardiamente o Prêmio Nobel em Economia, em 1991.

Richard Allen Posner, que foi aluno de Coase e professor na Universidade de Chicago, em 1973 publicou a obra *Economic Analysis of Law*, considerada até hoje um marco no desenvolvimento dessa teoria. Posner se tornou conhecido pela aplicação da Análise Econômica nos mais diversos campos do Direito e atualmente é uma das principais

<sup>116</sup> POSNER, 2010, p. 110.

<sup>117</sup> Ibid., p. 90.

<sup>118</sup> POSNER, Richard Allen. Values and Consequences: An Introduction to Economic Analysis of Law. **University of Chicago Law School**. Law and Economics Working Paper, n. 53, serie 2, mar. 1998(b). Disponível em: <[http://chicagounbound.uchicago.edu/law\\_and\\_economics/608/](http://chicagounbound.uchicago.edu/law_and_economics/608/)>. Acesso em 16 nov. 2017, p. 1.

<sup>119</sup> COASE, Ronald Harry. The Problem of social Cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, out. 1960. Disponível em: < <http://www2.econ.iastate.edu/classes/tsc220/hallam/Coase.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2017.

<sup>120</sup> POSNER, loc. cit.

referências para a Análise Econômica do Direito, sendo o acadêmico do Direito mais citado de todos os tempos, segundo Shapiro e Pearse<sup>121</sup>.

Posner inicia sua análise resgatando como pressuposto um dos elementos mais importantes da teoria utilitarista de Bentham, que é a “ideia de que os seres humanos agem como maximizadores racionais da própria satisfação em todas as esferas da vida”<sup>122</sup>. Partindo desse pressuposto, Posner deriva sua conclusão de que “as pessoas respondem a incentivos”, ou em outras palavras, “que se o contexto de uma pessoa muda de tal maneira que ela possa aumentar sua satisfação alterando o seu comportamento, então ela o fará”<sup>123</sup>.

Aplicando o seu pressuposto à proposição de Pareto, e consciente da impossibilidade da medição direta da utilidade, Posner conclui que única forma de obtenção de uma condição comprovadamente Pareto superior, ou Pareto eficiente, é através do consentimento em uma transação. Esse seria o contexto teórico em que se demonstraria que os envolvidos foram beneficiados, sem prejuízo para qualquer outra pessoa. Posner descreve a hipotética situação como:

*Se A vende um tomate a B por \$2 e ninguém mais é afetado pela transação, podemos estar certos de que a utilidade de \$2 para A é maior que a do tomate, sendo o inverso verdadeiro para B, ainda que não saibamos em que medida a transação aumentou as utilidades de A e B.*<sup>124</sup>

O valor desse pequeno exemplo para Posner é ressaltar a importância do consentimento para concluir que as trocas voluntárias, ou livre-mercado, são um instrumento para o aumento da utilidade, ou da felicidade total em uma sociedade<sup>125</sup>. A limitação desse exemplo é o seu pressuposto fundamental, de ausência de efeitos sobre terceiros, o que é uma possibilidade absolutamente rara na realidade<sup>126</sup>.

Reconhecendo que a grande maioria das situações de realocação de recursos são casos em que terceiros são prejudicados, aos quais não se aplica Pareto, Posner admite a vantagem

<sup>121</sup> SHAPIRO, Fred R.; PEARSE, Michelle. The Most-Cited Law Review Articles of All Time. **Michigan Law Review**, v. 110, n. 8, p. 1483-1520, jun. 2012. Disponível em: <<http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1084&context=mlr>>. Acesso em 16 nov. 2017, p. 1489.

<sup>122</sup> POSNER, 2010, p. 51.

<sup>123</sup> POSNER, 1998a, p. 4.

<sup>124</sup> POSNER, 2010, p. 106.

<sup>125</sup> Ibid., p. 81.

<sup>126</sup> Ibid., p. 66.

do critério de Kaldor-Hicks, indicando a maximização da riqueza como o critério relevante para eficiência dentro de uma teoria econômica<sup>127</sup>. Esse aumento de riqueza, incluindo os prejuízos a terceiros, ficam evidenciados em outro exemplo de Posner:

*Se A avalia uma escultura de madeira por \$5, e B a avalia por \$12, de forma que por qualquer preço entre \$5 e \$12 a transação cria um benefício total de \$7 (a um preço de \$10, por exemplo, A se considera melhor em \$5, e B em \$2), então a transação é eficiente, considerando que os danos (se houver) a terceiros (descontados os benefícios a eles) não excedam \$7.*

*A transação não seria Pareto superior a menos que A e B efetivamente compensassem os terceiros por todo o dano sofrido<sup>128</sup>.*

A opção de Posner pela maximização da riqueza não representa desprezo pela utilidade ou felicidade total da uma sociedade, como criticado pelos utilitaristas. Pelo contrário, o aumento da utilidade total da sociedade é valorizado como uma decorrência esperada do crescimento da sua riqueza total ao longo do tempo, considerando a existência de um ambiente de mercado em que os custos de transação sejam baixos, conforme as implicações do teorema formulado por Coase<sup>129</sup>.

Há um ponto que convém observar para as análises que faremos posteriormente. Em uma perspectiva econômica, a dimensão do ganho de riqueza resultante de uma transação depende da correta aferição, para cada participante, do valor dos bens transacionados. Atento a essa questão, Posner refina sua definição de valor, restringindo seu conceito ao montante que uma pessoa está objetivamente disposta a pagar, ou receber em troca, pelo bem, não refletindo um mero apreço, como aduz:

*A coisa mais importante que devemos ter em mente sobre o conceito de valor é que este se funda naquilo que as pessoas estão dispostas a pagar por uma mercadoria e não na felicidade que extrairão de sua aquisição. É claro que valor está relacionado à felicidade [...] Mas, enquanto valor implica necessariamente utilidade, esta não implica necessariamente valor. O indivíduo que gostaria muito de ter uma determinada mercadoria, mas não está disposta a pagar por ela ou é incapaz de fazê-lo (talvez por ser pobre), não a valoriza no sentido em que estou usando o termo “valor”<sup>130</sup>.*

---

<sup>127</sup> POSNER, 1998a, p. 14.

<sup>128</sup> Ibid., loc. cit.

<sup>129</sup> Ibid., p. 8.

<sup>130</sup> Ibid.; p.73.

Posner destaca que sua teoria econômica para o Direito se desdobra em 2 aspectos principais. Um aspecto é o descritivo, que deve retratar adequadamente os fenômenos jurídicos e econômicos observados na realidade, permitindo prever com relativa confiança os comportamentos na sociedade, seja de indivíduos, preços, ou instituições, diante dos incentivos ou desincentivos que as regras do Direito criarem. Outro aspecto é o normativo, que deve permitir prescrever quais as melhores condutas a serem adotadas por uma administração pública de modo a alcançar os objetivos a que se propõe<sup>131</sup>. Sob esse aspecto, Posner defende a teoria econômica pela sua capacidade de apontar as soluções coerentes demandadas pelo Direito:

*Exigir que o direito trate os iguais com equidade é uma outra forma de dizer que sua estrutura deve ser racional, pois tratar distintamente coisas iguais é irracional. A teoria econômica é um sistema de lógica dedutiva: quando aplicado corretamente, dá resultados coerentes entre si. E, uma vez que o direito tem uma estrutura implicitamente econômica, deve ser racional; deve tratar de forma semelhante os casos semelhantes<sup>132</sup>.*

Outro mérito da teoria econômica proposta por Posner é sua valorização da autonomia do indivíduo, uma vez que essa constitui pressuposto para o exercício das transações consensuais<sup>133</sup>. Ainda que ele tenha admitido políticas públicas especificamente distributivas, não restringindo sua teoria exclusivamente às trocas voluntárias<sup>134</sup>, o espírito da sua proposta se contrapõe ao de outros modelos que privilegiam as realocações compulsórias de recursos, em nome de uma utilidade geral não mais que suposta.

A teoria econômica tem sido extensamente debatida, e analisadas suas implicações em muitas outras questões relevantes para o Direito, como responsabilidade civil, teoria da pena, tratamento a estrangeiros, e até no direito dos animais. Tais temas, contudo, extrapolam o escopo deste ensaio.

#### **4.6. AS CRÍTICAS DE DWORIN À ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO.**

Ronald Myles Dworkin é um filósofo do Direito com reconhecimento mundial, especialmente por suas obras abordando tópicos como direitos fundamentais, justiça, e a forma de aplicação dos princípios. Ele dedica alguns capítulos de seu livro a examinar as

<sup>131</sup> POSNER, 1998b, p. 2.

<sup>132</sup> POSNER, 2010, p. 90.

<sup>133</sup> Ibid., p. 107. Posner se estende na discussão se haveria consenso nas transações não Pareto eficientes.

<sup>134</sup> Ibid., p. 97.

ideias formuladas pela teoria econômica do Direito, principalmente no seu aspecto normativo<sup>135</sup>.

Dworkin rejeita inicialmente e ostensivamente a Análise Econômica do Direito, particularmente na forma proposta por Posner, ainda que reconhecendo o equívoco de seus críticos que demonstraram má compreensão dos seus termos ao confundir os conceitos de maximização da riqueza com a eficiência de Pareto<sup>136</sup>.

Dworkin começa apontando a dificuldade existente na definição do valor objetivo de um bem para um indivíduo se, por vezes, ele o avalia de forma diferente no momento em que o está comprando, e no momento em que o está vendendo. Tal indefinição se reflete em uma incapacidade de se estabelecer uma condição única e estável para maximização da riqueza<sup>137</sup>. Posner, de fato, reconhece essas características como uma peculiaridade da psicologia humana; tais “lapsos de racionalidade”, contudo, não impactariam suas conclusões uma vez que a teoria econômica se dedicaria à explicação e predição de tendências agregadas e não individuais, além de que, “em uma amostra razoavelmente grande, desvios aleatórios do comportamento racional se cancelariam”<sup>138</sup>.

Dworkin critica também a apropriação indevida de termos econômicos, uma vez que o conceito de eficiência para os economistas corresponderia ao de Pareto, e não ao da maximização da riqueza de Posner<sup>139</sup>. Posner, contudo, já havia tratado desse tema denunciando a eventual divergência existente entre o discurso de cunho utilitarista dos economistas, e o seu raciocínio vocacionado à riqueza<sup>140</sup>. Apresentamos essa questão ao tratar do critério Kaldor-Hicks.

O ponto central para Dworkin, porém, é a falta de justificativa pela qual a maximização da riqueza deva ser considerada um objetivo digno de ser perseguido. Para ele, não estaria claro se a Análise Econômica do Direito atribui à riqueza um valor social em si, ou se a riqueza seria um instrumento para se alcançar um valor social<sup>141</sup>. Ele considera as

---

<sup>135</sup> DWORKIN, Ronald Myles. **Uma questão de princípio**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, cap. 12 e 13.

<sup>136</sup> Ibid., p. 351.

<sup>137</sup> Ibid., p. 353.

<sup>138</sup> POSNER, 1998a, p. 19.

<sup>139</sup> DWORKIN, op. cit., p. 356.

<sup>140</sup> POSNER, 2010, p. 110.

<sup>141</sup> DWORKIN, op. cit., p. 356-357.

hipóteses, no entanto, igualmente inválidas, invocando entre suas razões um exemplo em que transferência compulsória de um bem entre 2 pessoas resultaria em um aumento na riqueza total, contudo, contrariando o senso moral comum.

Em grande reciprocidade, Posner dedica parte de seu livro a responder as críticas à maximização da riqueza, particularmente aquelas formuladas por Dworkin<sup>142</sup>. Posner considera a posição de que a riqueza não constitui um valor social, inerente ou instrumental, um “audacioso desafio à sabedoria convencional, para a qual a riqueza é *um* valor, senão o único ou o mais importante”<sup>143</sup>. Posner questiona a definição de valor social empregada por Dworkin, reconhecendo que a riqueza não é um fim em si mesmo, senão um instrumento para outras finalidades, o que, contudo, não excluiria o seu sentido de valor social<sup>144</sup>.

Para Posner, o exemplo de Dworkin apenas reforçaria o valor da maximização da riqueza como critério de eficiência para o senso comum; essa percepção, no entanto, estaria mascarada pelas cifras escolhidas por Dworkin<sup>145</sup>. Os valores da distribuição das riquezas, da proteção de direitos ou da felicidade, defendidos por Dworkin, seriam decorrências mais facilmente esperadas em um modelo de maximização da riqueza, sem a necessidade de se privilegiar arbitrariamente algum desses valores sobre os demais<sup>146</sup>.

As diversas correntes econômicas, apresentadas aqui para conceituar a eficiência, visam oferecer subsídio à análise de qual conteúdo deve ser emprestado à eficiência como princípio a ser seguido pela administração pública, em respeito ao comando constitucional. Passamos a desenvolver essa análise a seguir.

---

<sup>142</sup> POSNER, 2010, p. 128-138.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 129.

<sup>144</sup> *Ibid.*, loc. cit.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 135.

---

## 5. A EFICIÊNCIA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

Os princípios constitucionais elencados no art. 37, caput, aplicam-se a todos os atos da administração pública dos 3 Poderes, em todos os níveis. O princípio da eficiência, porém, conquanto subentendido a toda a legislação, tem tido sua aplicação associada principalmente à realização de despesas, por sua natureza econômica específica.

Nessa aplicação, a eficiência frequentemente é invocada como fundamentação para a tomada de decisões na destinação de recursos para determinado projeto, ou na apreciação da forma como os gastos foram realizados. A consideração do interesse público como conceito relevante nessas discussões, entretanto, esbarra nas limitações inerentes à forma subjetiva como ele está formulado dentro dos conceitos jurídicos de eficiência inicialmente apresentados. O recurso ao vocabulário da ciência da Administração é uma abordagem tangenciada por alguns dos autores mencionados, contudo, verifica-se ainda uma dificuldade em apontar instrumentos que permitam a aplicação, de forma mais efetiva, do princípio da eficiência.

A esse ponto, nossa proposta é avaliar a aplicação do conceito econômico de eficiência, conforme apresentado pela Análise Econômica do Direito, buscando identificar um potencial benefício no seu uso como instrumento para as decisões da administração pública. Para tanto, selecionamos o procedimento licitatório para estudo, como um ato administrativo típico relacionado à realização de despesas.

### 5.1. O MODELO DA LICITAÇÃO

Como um exercício, suponhamos a realização de uma licitação fictícia para aquisição de determinado bem ou serviço, na modalidade pregão eletrônico pelo menor preço. Imaginando a total honestidade dos participantes nessa situação, em regra podemos vislumbrar os seguintes valores relevantes, em ordem decrescente:

- Preço estimado: **PEST**, que é normalmente indicado no edital como preço máximo aceitável para administração.
- Preço vencedor: **PVENC**, que é o preço mais baixo oferecido no pregão, a ser pago pela administração pelo objeto.
- Preço mínimo: **PMIN**, que é o menor preço aceitável para o licitante vencedor do pregão.

À luz do modelo de maximização de riqueza proposto por Posner, identificamos **PVENC** como o valor consensual a que as partes chegaram na transação, sendo portanto necessariamente vantajoso para ambos. Como consequência, não havendo prejuízos a terceiros, a transação deve propiciar um aumento da riqueza total da sociedade.

O aumento de riqueza para a administração será igual à diferença entre o preço máximo aceitável, e o preço vencedor; e o aumento de riqueza para o licitante vencedor será igual à diferença entre o preço vencedor e seu preço mínimo aceitável. O aumento da riqueza total será então a soma dos dois aumentos, ou seja:

- Variação da riqueza para a administração:  $\mathbf{RADM} = \mathbf{PEST} - \mathbf{PVENC}$ .
- Variação da riqueza para o licitante vencedor:  $\mathbf{RVENC} = \mathbf{PVENC} - \mathbf{PMIN}$ .
- Variação da riqueza total  $\mathbf{RTOT} = \mathbf{PEST} - \mathbf{PMIN}$ .

É interessante notar que o preço final a ser pago pela administração (**PVENC**) não influencia o aumento da riqueza total resultante da licitação, levando-nos a imaginar que a busca pelo menor preço não cumpre nenhum papel na eficiência econômica. Esse raciocínio desconsidera 2 aspectos importantes.

Em primeiro lugar, a competição pelo menor preço entre vários licitantes no pregão naturalmente seleciona aquele que pode oferecer o objeto pelo menor **PMIN**, pois o **PVENC** deve estar abaixo do **PMIN** do 2º colocado, caso contrário ele continuaria na disputa. Assim, maximiza-se o aumento da riqueza total - **RTOT**. Em segundo lugar, é importante que o maior benefício possível, ou o “*superávit* do consumidor” mencionado por Posner<sup>147</sup> (**RADM**), seja alocado à administração pública uma vez que esta representa o interesse da coletividade na transação. Para tanto, convém obter o menor **PVENC** possível.

Esse pequeno exemplo ainda pode ser aprimorado se levarmos em conta a formação do **PEST** que simboliza o preço máximo aceitável para a administração.

A Lei nº 8.666/1993 prevê diversos dispositivos que vinculam o preço aceitável pela administração pública ao praticado no mercado, estipulando no art. 15 que “o registro de

---

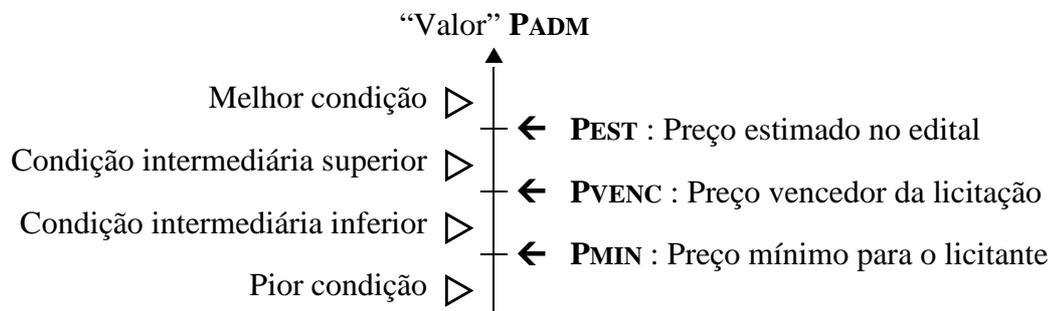
<sup>147</sup> POSNER, 2010, p. 73.

preços será precedido de ampla pesquisa de mercado”, “que as compras, sempre que possível deverão [...] balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública”, e que “qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço [...] em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado”.

Por consequência, o **PEST** indicado no edital em regra não corresponde ao “valor” efetivo do objeto licitado para a administração, mas apenas ao seu valor de mercado. O “valor” efetivo pelo qual ainda compensa à administração adquirir o objeto corresponde ao benefício que a administração espera obter dele, ou ainda, dentro de uma perspectiva pública, o benefício esperado dele pela sociedade<sup>148</sup>. Denominando esse preço de **PADM**, obtemos que:

- Variação da riqueza para a administração:  $\mathbf{RADM} = \mathbf{PADM} - \mathbf{PVENC}$ .
- Variação da riqueza total  $\mathbf{RTOT} = \mathbf{PADM} - \mathbf{PMIN}$ .

Assim, poderíamos classificar as diferentes situações obtidas conforme o diagrama abaixo, a depender do valor de **PADM** frente aos demais valores em jogo:



Na melhor condição, supomos que o “valor” para a administração do objeto licitado (**PADM**) supera seu preço de mercado (**PEST**), significando que o aumento de riqueza total será maior. Isto torna a transação ainda mais eficiente economicamente. Um exemplo seria a contratação de um serviço cujo benefício à sociedade exceda seu preço de mercado.

Na condição intermediária superior, o valor de **PADM** seria inferior ao **PEST**, porém, ainda superior ao **PVENC**. Nesse caso haveria uma redução no ganho de riqueza para a administração e no ganho de riqueza total. A situação, contudo, ainda seria eficiente

<sup>148</sup> Utilizo o termo “valor” com aspas para sinalizar sua distinção da definição adotada por Posner. V. nota 128

economicamente. Isto equivale à hipótese de uma contratação inicialmente desinteressante para a administração, mas cujo desconto obtido na licitação ainda a tornou vantajosa.

Na condição intermediária inferior, o valor de **PADM** seria inferior ao **PEST** e ao **PVENC**, mas ainda superior ao **PMIN**. Nessa situação, a variação de riqueza para a administração seria negativa, porém a variação de riqueza total ainda seria positiva. A situação, embora eficiente, traz perda de riqueza para a administração. Esse é o exemplo da aquisição de um bem desinteressante para a administração, mas ainda interessante do ponto de vista da sociedade.

Na pior condição, o valor de **PADM** seria inferior ao **PEST**, ao **PVENC**, e ao **PMIN**. Nessa situação, haveria redução da riqueza para a administração e da riqueza total. A situação seria economicamente ineficiente. Esse é o pior exemplo, pois além de empobrecimento da administração, representa um empobrecimento da sociedade.

A condição intermediária inferior apresenta-se especialmente interessante, pois representa a hipótese de um serviço que a administração não poderia realizar eficientemente por si própria, mas que poderia ser desempenhado eficientemente por um particular. Por exemplo, a construção de planta de dessalinização da água do mar. O benefício em água para a população poderia representar 10 milhões; é inviável para a administração que pagaria 12 milhões para adquiri-la, mas seria viável para o particular que gastaria 8 milhões para construí-la.

A pior condição, por sua vez, seria representada no exemplo da administração que decide a construção de um ginásio esportivo numa localidade em que não há campeonatos. Os benefícios da obra não cobrirão nem o seus custos, tornando inviável sua realização até como empreendimento particular.

Todo esse exercício ilustra a importância da quantificação, na forma mais precisa possível, do benefício esperado em uma contratação, a que se denominou **PADM**. A determinação correta desse montante, além de prevenir as licitações antecipadamente ineficientes, como nas 2 últimas condições analisadas, permitiria orientar a decisão sobre os projetos quanto aos economicamente mais eficientes, ou a melhor forma de contratá-los

---

## 6. CONCLUSÕES

---

No roteiro deste ensaio buscou-se percorrer de alguma forma o caminho do princípio constitucional da eficiência, desde sua concepção mais classicamente jurídica até à sua concepção mais economicamente jurídica, com especial atenção às nuances que a eficiência expressa em cada abordagem.

No âmbito doutrinário, verifica-se que o princípio da eficiência está longe de gozar do mesmo reconhecimento concedido a outros princípios da administração pública, como o da legalidade, particularmente. Entre os doutrinadores relacionados, é nítida certa relutância com que vários parecem tratar da eficiência, em comedidos comentários de poucos parágrafos, sugerindo uma importância subalterna do tema, especialmente em confronto com as inúmeras páginas, ou até capítulos dedicados a outros princípios.

Pode-se especular sobre as razões de tal distinção de tratamento. Talvez, em virtude da inovação que o princípio da eficiência representou na Constituição, inserido tardiamente, apenas em 1998, com a Emenda Constitucional nº 19. A consagração dos 4 primeiros princípios do art. 37, *caput*, durante os 10 anos iniciais da Constituição, poderia ter ofuscado a chegada do derradeiro. Talvez, mais provavelmente, a razão seria justamente a falta de familiaridade dos juristas em geral com os princípios da ciência da Economia, como sugerido por Furtado.

Ainda no aspecto doutrinário, também restou evidente a falta de uniformidade na interpretação oferecida à eficiência; quando alguns juristas a equipararam à eficácia, outros consideraram ambas como espécies de um mesmo gênero, e outros ainda propuseram terminologias alternativas. Destacou-se, todavia, a ressalva de alguns quanto à distinção entre o sentido que a eficiência deveria receber dentro do Direito, daquele recebido em outras ciências.

Quanto ao sentido constitucional do termo eficiência, contudo, parece incorreto supor que seja sinônimo de eficácia, uma vez que ambos os termos aparecem, lado a lado, no

art. 74, II, da CF88<sup>149</sup>, o que impõe interpretá-los de forma distinta, sob pena de violação da máxima hermenêutica de que “não há palavras inúteis na lei”<sup>150</sup>.

Quanto às conceituações oferecidas pela ciência da Administração para a eficiência, eficácia e efetividade, verificamos uma significativa unidade de sentido entre os vários autores. Várias destas definições foram efetivamente apropriadas pelo Direito, conforme se observou na norma da Comunidade Européia e no decreto orçamentário brasileiro, citados. O louvável esforço pedagógico da Presidência da República, contudo, não se repetiu no decreto orçamentário posterior.

Ainda que o termo *eficácia* integre o vocabulário da Administração, participando das discussões conceituais apresentadas, e efetivamente conste do texto constitucional, este ensaio não se dedicou ao esclarecimento de seu conteúdo pelas estritas limitações de tempo e espaço.

No âmbito da Economia, logrou-se apresentar as principais teorias da eficiência e dissecar detalhadamente as distinções entre cada uma. As diferenças observadas entre as concepções variaram desde as questões estritamente técnicas da eficiência produtiva, até às pequenas sutilezas que distinguem a maximização da riqueza e a da utilidade. Essa fronteira tênue entre os conceitos poderia talvez explicar, não apenas a indiferença adotada na abordagem pelos juristas, como a discordância entre os próprios economistas, relatada por Dworkin.

As formulações conceituais de Posner para a teoria econômica do Direito foram especificamente aproveitadas para o estudo realizado para a administração pública, justamente pela sua maior objetividade, que permitiu a aplicação e verificação em um caso concreto. Tal eleição, todavia, não constitui a desconsideração da validade das outras teorias, como a defendida por Dworkin, de fundo principiológico. O Direito é um campo vasto e complexo demais para a representação em um único modelo.

A aplicação da teoria econômica da eficiência ao modelo da licitação, embora simples, se mostrou muito esclarecedora, ao relacionar os valores monetários usualmente em jogo na

---

<sup>149</sup> CF88, art. 70: “II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à **eficácia** e **eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;” (grifo nosso)

<sup>150</sup> Originária do aforismo do Direito Romano: “*Verba cum effectu, sunt accipienda*”.

licitação, e os efeitos quantificáveis na eficiência esperada. O aprimoramento sugerido, com a identificação do “valor” do objeto para a administração (**PADM**), permitiu ainda visualizar quantitativamente as consequências da opção por determinados projetos pela administração pública.

É fato que as decisões enfrentadas pela administração pública envolvem problemas muito mais complexos que uma simples licitação. Porém, a possibilidade de resolver essas questões mais elementares com uso do instrumento objetivo da Análise Econômica do Direito já representa um ganho de racionalidade muito desejável, especialmente em matérias críticas para a população como as finanças do Estado. As aplicações da Análise Econômica do Direito, atualmente discutidas pela doutrina jurídica estrangeira, se estendem para muitos outros campos além da licitação aqui retratada, o que deveria inspirar sua exploração mais extensiva também no direito brasileiro.

---

## REFERÊNCIAS

---

- ARAGAO, Alexandre Santos. O Princípio da Eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov/dez 2005, jan 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 25 out. 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BENN, A. E. **Dicionário de Administração**. Rio de Janeiro: USAID – Itatiaia, 1964.
- BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1974.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma Administrativa**. Publicado em novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 25 de outubro de 2017.
- CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes. Consórcios públicos interfederativos: à busca da eficiência na administração pública. **Revista Síntese de direito administrativo**, ano 11, n. 129, p. 16-39, set. 2016.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p. 156.
- \_\_\_\_\_. **Administração – Teoria, Processo e Prática**. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.
- COASE, Ronald Harry. The Problem of social Cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, out. 1960. Disponível em: <<http://www2.econ.iastate.edu/classes/tsc220/hallam/Coase.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2017.
- COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law & Economics**. 5. ed. Boston, MA: Pearson Education, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DUARTE, Geraldo. **Dicionário de administração**. Fortaleza: Imprensa Universitária-UFC - IMPARH, 2002.
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. O Poder Normativo das Agências Reguladoras à Luz do Princípio da Eficiência. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de (Org.). **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

- FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- LACOMBE, Francisco José Masset. **Dicionário de administração**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- MICHAELIS**: moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Cia Melhoramentos, 1998.
- POSNER, Richard Allen. **A Economia da Justiça**. Tradução Evandro Ferreira e Silva. Revisão da Tradução Aníbal Mari. São Paulo: Martins Fontes, 2010
- \_\_\_\_\_. **Economic Analysis of Law**. 5. ed. New York, NY: Aspen Law & Business, 1998(a).
- \_\_\_\_\_. Values and Consequences: An Introduction to Economic Analysis of Law. **University of Chicago Law School**. Law and Economics Working Paper, n. 53, 2. serie, mar. 1998(b). Disponível em: <[http://chicagounbound.uchicago.edu/law\\_and\\_economics/608/](http://chicagounbound.uchicago.edu/law_and_economics/608/)>. Acesso em 16 nov. 2017.
- RAZZOLINI FILHO, Edelvino; ZARPELON, Márcio Ivanor. **Dicionário de administração de A a Z**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2005.
- SANDRONI, Paulo. **Dicionário de administração e finanças**. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SHAPIRO, Fred R.; PEARSE, Michelle. The Most-Cited Law Review Articles of All Time. **Michigan Law Review**, v. 110, n. 8, p. 1483-1520, jun. 2012. Disponível em: <<http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1084&context=mlr>>. Acesso em 16 nov. 2017.
- UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE, Euratom) nº 2.343/2002, 23 de dezembro de 2002, da Comissão das Comunidades Europeias. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, Bruxelas, n. 357, p. 72-90, dez. 2002. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R2343>>. Acesso em: 7 nov. 2017.