

## SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS .....	6
PREFÁCIO .....	14
APRESENTAÇÃO .....	20
INTRODUÇÃO .....	22
PARTE I — A EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE DIREITO E EFICIÊNCIA: O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA COMO NORMA JURÍDICA .....	26
1. O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA .....	26
1.1 Considerações iniciais.....	26
1.2 Função administrativa e os critérios de distinção das funções estatais.....	27
1.2.1 Sentido de “função” administrativa .....	27
1.2.2 Os critérios para distinção das funções estatais .....	31
1.3 O Regime jurídico-administrativo: definição de suas bases constitucionais .....	39
1.3.1 A busca pelo elemento “aglutinador” do regime jurídico-administrativo .....	39
1.3.2 Elementos estruturais do regime jurídico-administrativo: proposta de definição.....	40
2. A NORMATIVIDADE DOS PRINCÍPIOS E SUA UTILIZAÇÃO COMO PARÂMETRO DE CONTROLE JUDICIAL .....	50
2.1 A evolução dos princípios como espécies de normas jurídicas .....	50
2.1.1 O começo da distinção entre regras e princípios .....	50
2.1.2 A distinção qualitativa de Robert Alexy .....	51
2.1.3 A distinção lógico-normativa de Ronald Dworkin .....	53
2.1.4 J. J. Gomes Canotilho e a aproximação com as teorias de Alexy e Dworkin .....	55
2.1.5 A hegemonia da carga valorativa dos princípios .....	57
2.1.6 As diretrizes como espécie de norma jurídica: análise crítica .....	59
2.1.7 A Teoria dos Princípios de Humberto Ávila.....	62
2.1.7.1 Normas de primeiro grau (regras e princípios) .....	62
2.1.7.2 Normas de segundo grau (postulados normativos) .....	66
2.2 A força normativa dos princípios e sua eficácia como norma jurídica.....	69
2.2.1 Consolidação da força normativa dos princípios .....	69
2.2.2 A eficácia dos princípios como espécie normativa.....	73
2.2.2.1 Considerações gerais.....	73

2.2.2.2 As funções eficaciais de Tércio Sampaio .....	74
2.2.2.3 A tetradimensionalidade funcional de Noberto Bobbio e sua importação por Paulo Bonavides .....	75
2.2.2.4 Os diferentes planos de eficácia na teoria dos princípios de Humberto Ávila.....	75
2.2.2.5 A Escola da UERJ: construção teórica proposta por Barcellos e Barroso .....	77
2.2.2.6 Proposta de classificação .....	79
2.3 Utilização dos princípios como parâmetro para controle judicial: dificuldades jurídicas e práticas .....	83
3. EFICIÊNCIA COMO PRINCÍPIO REITOR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	90
3.1 Considerações metodológicas .....	90
3.2 A transposição da ideia de eficiência para a Ciência Jurídica .....	90
3.2.1 As raízes econômicas da eficiência: teoria estática e dinâmica da eficiência .....	90
3.2.2 A eficiência pelo prisma da Análise Econômica do Direito .....	95
3.3 Evolução do princípio da eficiência no ordenamento jurídico brasileiro: previsões constitucionais e legais .....	100
3.3.1 Decreto-Lei n.º 200/1967 .....	100
3.3.2 Texto original da Constituição de 1988 .....	104
3.3.3 O Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) .....	106
3.3.4 Lei de Concessões e Permissões (Lei 8.987/95) .....	109
3.3.5 Emenda Constitucional n.º 19/98.....	109
3.3.6 Lei de Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/99) .....	109
3.3.7 Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015).....	110
3.3.8 Lei dos Usuários dos Serviços Públicos (Lei 13.460/2017) .....	112
3.3.9 Lei 13.655/2018 .....	113
3.4 Reformas Administrativas e contexto da constitucionalização do princípio da eficiência pela EC n.º 19/98 .....	114
3.4.1 Conceito de “Reforma Administrativa” .....	114
3.4.2 As principais Reformas Administrativas na história brasileira.....	115
3.4.2.1 A Reforma Administrativa da Era de Getúlio Vargas (“Reforma do DASP”) e Administração Pública burocrática .....	116
3.4.2.2 A Reforma Administrativa do Decreto-Lei 200/1967 e a tentativa de superação da fase burocrática .....	124
3.4.2.3 A Reforma Administrativa Gerencial .....	127

PARTE II — CONTROLE JUDICIAL DA EFICIÊNCIA	
ADMINISTRATIVA: VIABILIDADE JURÍDICA.....	136
4. CONTEÚDO JURÍDICO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	136
4.1 A volatilidade do significado de eficiência administrativa.....	136
4.2 Eficiência, eficácia e efetividade .....	142
4.2.1 Eficiência <i>versus</i> eficácia: distinção .....	142
4.2.2 Efetividade .....	146
4.3 Estabelecimento do núcleo duro do princípio da eficiência administrativa .....	147
4.3.1 Conceito: definição do comando nuclear.....	147
4.3.2 Facetas econômicas.....	151
4.3.2.1 Economicidade.....	151
4.3.2.2 Produtividade .....	153
4.3.2.3 Qualidade .....	154
4.3.2.4 Continuidade .....	154
4.3.2.5 Celeridade e desburocratização.....	155
4.3.3 Facetas jurídicas.....	157
4.3.3.1 Maximização da força normativa das normas constitucionais afetas ao regime jurídico-administrativo.....	157
4.3.3.2 Concretização e proteção dos direitos fundamentais .....	159
4.3.3.3 Instrumentalidade com os princípios da Administração Pública.....	162
4.3.3.4 Promoção do interesse público e das finalidades típicas de cada ato: a íntima relação entre o princípio da eficiência e o da finalidade pública.....	164
4.4 Eficiência e proporcionalidade .....	166
4.4.1 Origem e fundamentos: distinção .....	166
4.4.2 Relação entre meios e fins: instrumentalidade entre os princípios da proporcionalidade e da eficiência .....	169
4.4.2.1 A análise de proporcionalidade.....	169
4.4.2.2 Semelhança estrutural entre a análise de eficiência e de proporcionalidade: estabelecendo a relação de instrumentalidade .....	174
4.4.2.3 Análise de eficiência administrativa: definindo o iter procedimental .....	180
5. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E O CONTROLE JUDICIAL DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA .....	186
5.1 Natureza da discricionariedade administrativa .....	186
5.1.1 Noção tradicional: “poder discricionário” ou “ato administrativo discricionário” .....	186
5.1.2 Fixação da natureza da discricionariedade administrativa.....	192

5.2 Origem da discricionariedade administrativa: fundamentos e hipóteses ensejadoras de discricionariedade .....	197
5.2.1 Fundamentos da discricionariedade administrativa .....	197
5.2.2 Hipóteses ensejadoras de discricionariedade .....	199
5.2.3 Discricionariedade administrativa e os conceitos jurídicos indeterminados .....	201
5.2.3.1 Posição tradicional: os conceitos jurídicos indeterminados sempre geram discricionariedade .....	201
5.2.3.2 Posição majoritária: os conceitos jurídicos indeterminados podem gerar discricionariedade .....	202
5.2.3.3 Posição minoritária: os conceitos jurídicos indeterminados nunca geram discricionariedade .....	206
5.2.3.4 Posição pessoal .....	211
5.3 Amplitude da discricionariedade administrativa: hipóteses de incidência .....	224
5.4 Discricionariedade e vinculação à luz do controle judicial da eficiência administrativa.....	230

PARTE III — CONTROLE JUDICIAL DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: VIABILIDADE MATERIAL .....	238
--	-----

6. O CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: PARÂMETROS NORMATIVOS .....	238
6.1 Breves apontamentos sobre o Controle da Administração Pública .....	238
6.1.1 Sentido e modalidades de controle .....	238
6.1.2 Controle jurisdicional da Administração Pública .....	243
6.1.2.1 Amplitude conceitual .....	243
6.1.2.2 Os sistemas de controle jurisdicional .....	245
6.1.2.2.1 O sistema de jurisdição dual .....	245
6.1.2.2.2 O sistema de jurisdição una .....	247
6.2 O princípio da eficiência como parâmetro de controle judicial da Administração Pública .....	248
6.2.1 Amplitude do controle de eficiência: ato, atividade e gestão .....	248
6.2.1.1 O controle de atividade e de ato a partir da eficiência administrativa .....	248
6.2.1.2 O controle de gestão da Administração Pública .....	250
6.2.1.3 O controle de eficiência como um controle de resultados .....	252
6.2.2 Conteúdo do controle: o vício de ineficiência .....	253
6.2.3 Dimensões do controle de eficiência .....	257
6.2.4 As características condicionantes do controle da eficiência administrativa.....	258

6.2.5 Espécies de análise de eficiência: ganho de eficiência (estática) e eficiência stricto sensu (global) .....	260
6.2.6 Controle de eficiência realizado in abstracto e in concreto .....	263
6.2.7 Controle de constitucionalidade da eficiência administrativa: viabilidade .....	265
6.2.8 O vício de ineficiência como possível ato de improbidade administrativa .....	277
6.3 O controle da Administração Pública a partir dos parâmetros estabelecidos pela Lei 13.655/2018 .....	283
6.3.1 Considerações introdutórias: a dupla funcionalidade da Lei 13.655/2018 .....	283
6.3.2 As normas condicionantes do controle da Administração Pública estabelecidas na LINDB .....	284
6.3.2.1 Condicionante prática (ou consequencialista decisória) .....	285
6.3.2.2 Condicionante motivadora da proporcionalidade decisória .....	287
6.3.2.3 Condicionante prospectiva (ou consequencialista enunciadora) .....	290
6.3.2.4 Condicionante de transição: a eficácia positiva dos princípios e o dever de transição exigido pela LINDB .....	292
6.3.2.5 Condicionante circunstancial .....	293
6.3.2.6 Aplicação das condicionantes da LINDB ao controle judicial da eficiência administrativa .....	294
6.3.3 Análise suplementar: as demais alterações promovidas pela Lei 13.655/2018 .....	294
7. APLICAÇÕES PRÁTICAS DO CONTROLE JUDICIAL DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA .....	298
7.1 A eficiência nos serviços públicos .....	298
7.1.1 A lei dos usuários de serviços públicos e o controle de eficiência .....	298
7.1.2 Aplicação na jurisprudência .....	302
7.2 A eficiência no procedimento administrativo .....	307
7.2.1 Processo e procedimento administrativo .....	307
7.2.2 Análise jurisprudencial .....	309
7.3 A eficiência como dever dos servidores públicos .....	312
7.3.1 Fundamentos normativos .....	312
7.3.2 Aplicação jurisprudencial .....	313
7.4 A aplicação da teoria dos jogos como possível ferramenta auxiliar .....	319
CONCLUSÃO .....	324
REFERÊNCIAS .....	328