

**JACKSON JOSÉ BASSO**

**EXAME MULTIDISCIPLINAR DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE:  
CONDIÇÃO PARA SEGURANÇA JURÍDICA**

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Prof. Ms. Flávio Henrique Unes Pereira

**BRASÍLIA**

**2010**

**JACKSON JOSÉ BASSO**

**EXAME MULTIDISCIPLINAR DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE:  
CONDIÇÃO PARA SEGURANÇA JURÍDICA**

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_ , com menção \_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Presidente: Prof.

\_\_\_\_\_  
Integrante: Prof.

\_\_\_\_\_  
Integrante: Prof.

A Deus e aos meus pais pela vida; à Alice, minha esposa, pelo apoio e compreensão e àqueles que contribuíram para este trabalho.

## RESUMO

A *economicidade*, conceito originário das Ciências Econômicas amplamente empregado na gestão de instituições, foi inserida no Art. 70 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como princípio e passou a ser estudada com maior profundidade pelo Direito.

Entretanto, no âmbito da doutrina jurídica e da jurisprudência do STF, STJ e do TCU, vários são os conceitos e as definições de *economicidade* debatidos e utilizados, ocasionando interpretações parciais que podem gerar decisões teratológicas e, como consequência, insegurança jurídica.

Diante da instabilidade semântica/conceitual do vocábulo *economicidade*, o mesmo foi examinado sob a ótica das Ciências Econômicas, do Direito e da Administração, compondo um cenário multidisciplinar e possibilitando criteriosa análise filosófica e axiológica do princípio, para propor que os limites da *economicidade* são a legalidade e a moralidade, e seus parâmetros de definição são a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações.

Estruturando conceitos específicos e a doutrina, busca-se evidenciar a multidisciplinaridade como ambiente rico e propício à superação de barreiras, para diminuir a instabilidade semântica/conceitual da *economicidade* e, conseqüentemente, a insegurança jurídica.

**Palavras-chave:** Economicidade. Segurança Jurídica.

## ABSTRACT

The *economy*, a concept from economics widely used in the management of institutions, was inserted in Article 70 of the Brazilian Constitution in 1988 as a principle and began to be studied in greater depth by Legal Sciences.

However, in the legal doctrine and the jurisprudence of the STF, STJ and TCU, there are several concepts and definitions of economy discussed and used, leading to partial interpretations that can generate teratology in some decisions, as a consequence, legal uncertainty.

Given the instability semantic/conceptual of the word *economy*, this term it was examined from the viewpoint of economics, law and administration, composing a multidisciplinary prospect and enabling judicious analysis philosophical and axiological of the principle, propounding that the limits of the economy are legality and morality, and its defining parameters are the efficiency, efficacy and effectiveness of actions.

Structuring specific concepts and doctrine, seeks to highlight the rich, multidisciplinary environment as conducive to overcoming barriers to reduce the instability semantic/conceptual of the *economy* and thus legal uncertainty.

**Keywords:** Economy. Legal certainty.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

- Figura 1: Representação Gráfica da Fronteira ou Curva de Possibilidades de Produção 12**
- Figura 2: O Processo Administrativo, de Acordo com a Teoria Neoclássica..... 20**
- Figura 3: O Contexto Multidisciplinar onde se Encontra o Conceito de Economicidade . 23**
- Figura 4: Os Limites de Observância e os Parâmetros de Definição da Economicidade .. 25**

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1: Quantidade de documentos existentes nos bancos de dados dos respectivos Tribunais, que possuem o texto “<i>economicidade</i>”, até o dia 31/maio/2010 .....</b>	<b>29</b>
<b>Tabela 2: Quantidade de documentos existentes nos bancos de dados dos respectivos Tribunais, que possuem o texto “<i>economicidade</i>”, até o dia 31/maio/2010 .....</b>	<b>29</b>
<b>Tabela 3: Detalhamento de documentos existentes nos bancos de dados do STF, que possuem o texto “<i>economicidade</i>” .....</b>	<b>32</b>
<b>Tabela 4: Detalhamento de documentos existentes nos bancos de dados do STJ, que possuem o texto “<i>economicidade</i>” .....</b>	<b>35</b>
<b>Tabela 5: Detalhamento de documentos existentes nos bancos de dados do TCU, que possuem o texto “<i>economicidade</i>”, no período compreendido entre 1º/abril e 31/maio/2010 .....</b>	<b>40</b>

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
1 CONTEXTUALIZAÇÃO ECONÔMICA .....	11
2 CONTEXTUALIZAÇÃO JURÍDICA .....	15
3 CONTEXTUALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	19
4 PARÂMETROS PARA DEFINIÇÃO DA <i>ECONOMICIDADE</i> DA ATIVIDADE PÚBLICA .....	23
5 <i>ECONOMICIDADE</i> E A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E DO TCU.....	28
5.1 O emprego de <i>economicidade</i> nos julgados do STF.....	32
5.2 A <i>economicidade</i> nos julgados do STJ .....	35
5.3 A <i>economicidade</i> nos julgados do TCU.....	40
5.4 Síntese dos julgados e a segurança jurídica .....	46
CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS .....	51

## INTRODUÇÃO

A pesquisa que doravante será relatada situa-se no âmbito do Direito Constitucional e, também, do Direito Administrativo e tem por objeto a *economicidade* da atividade pública como princípio constitucional.

Sendo conceito originário das Ciências Econômicas, a *economicidade* tem sido amplamente empregada na gestão de instituições, sejam elas públicas ou privadas. Essa ampla utilização na Administração enquanto área de conhecimento, por ser significativa, foi inserida no Art. 70 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88) como princípio e passou a ser estudada com maior profundidade pelo Direito.

Entretanto, no âmbito da doutrina jurídica e da jurisprudência dos Tribunais Superiores e do TCU, vários são os conceitos e as definições de *economicidade* debatidos e utilizados, ocasionando interpretações parciais que podem gerar decisões teratológicas e, como consequência, insegurança jurídica.

Ao desempenharem suas funções, os gestores públicos podem interpretar e aplicar o princípio da *economicidade* de maneira divergente das oriundas dos Tribunais Superiores e das utilizadas pelo TCU respectivamente, quando dos julgamentos e da apreciação das contas dos mesmos.

Diante da instabilidade semântica/conceitual do vocábulo *economicidade* evidenciada e considerada problemática, entendeu-se pertinente e necessário que o mesmo fosse examinado sob a ótica das Ciências Econômicas, do Direito e da Administração, compondo um cenário multidisciplinar que possibilitasse criteriosa análise filosófica e axiológica do princípio, para propor que os limites da *economicidade* são a legalidade e a moralidade, e seus parâmetros de definição são a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações.

Com isso, pretende-se mitigar a instabilidade semântica/conceitual e, conseqüentemente, a insegurança jurídica que envolve o princípio da *economicidade*. Portanto, o estudo realizado e ora relatado tem repercussões tanto de ordem teórica quanto de ordem prática.

No tocante aos aspectos metodológicos da pesquisa realizada, tem-se que ela é dogmática-instrumental, tanto no âmbito do Direito, quanto no das Ciências Econômicas e da Administração. Foram examinadas, além da bibliografia das três áreas do conhecimento citadas, as jurisprudências dos Tribunais Superiores e do TCU, por se considerar questão

imane ao tema escolhido, visto que a apreciação crítica dos julgados poderia revelar – e revelou – a insegurança jurídica envolvendo a *economicidade*.

Quanto à técnica de pesquisa levantamento de referências, a mesma foi realizada na biblioteca do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP - e nos artigos de periódicos especializados disponibilizados durante o curso, sendo feita leitura exploratória dos mesmos e, também, da jurisprudência dos Tribunais Superiores e do TCU.

A utilização da técnica de pesquisa bibliográfica procurou explicitar as ideias discutidas no texto, envolvendo a hipótese e o problema de pesquisa, enfatizando a leitura analítica e fazendo uso da citação direta, da indireta e do comentário como técnicas de redação.

A pesquisa documental realizada, e evidenciada no texto por meio de Tabelas, foi crucial para a posterior análise quantitativa e qualitativa dos acórdãos dos Tribunais Superiores e do TCU.

Por fim, cabe ressaltar que, na literatura jurídica nacional, poucos foram os autores que exploraram o assunto e se aventuraram a estudar e dar sua interpretação ao conceito de *economicidade*. O primeiro deles foi o Professor Ricardo Lobo Torres que, em 1991, publicou o artigo “*O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade*”. Em 2004, Paulo Soares Bugarin editou o livro *O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União*, utilizado como referencial teórico deste trabalho.

## 1 CONTEXTUALIZAÇÃO ECONÔMICA

De acordo com o dicionário Aurélio, *economicidade* é “qualidade ou o caráter de ser econômico”. Por *econômico*, entende-se aquele “que sabe evitar despesas” ou aquilo que é próprio “da economia ou a ela relativo.” Nessa verificação semântica do vocábulo, fica evidente a dificuldade de se chegar ao conceito de *economicidade*, de maneira satisfatória do ponto de vista didático e metodológico, sem se aprofundar a investigação no âmbito das Ciências Econômicas. Eis, portanto, o motivo de tópico específico.

A palavra economia vem do grego *oikos* (casa) e *nomos* (norma, costume, lei ou, também, gerir/administrar). Originariamente o conceito de economia era “norma da casa” ou “administração da casa”, algo imanente ao ambiente familiar. Nesse sentido cada família se obrigava – e ainda se vê obrigada – a tomar diversas decisões que envolvem possibilidades de escolha, em virtude dos recursos serem limitados e as responsabilidades e tarefas dos membros que a compõem serem inúmeras, para a correta “administração da casa”. Entretanto, do aumento da quantidade e da complexidade das relações de convivência entre as famílias, surgiram as sociedades, entendidas aqui como Estados ou países propriamente ditos. Da mesma forma que as famílias, as sociedades (Estados) precisam tomar decisões em virtude dos recursos serem limitados.

Numa análise global da sociedade, diante das necessidades humanas ilimitadas e da restrição física de recursos, surge o cerne da definição de Economia enquanto área do conhecimento: a escassez, pois uma sociedade com recursos limitados não pode produzir todos os bens e serviços que as pessoas desejam ter.<sup>1</sup>

Importante ressaltar que a escassez obriga a sociedade fazer escolhas do tipo QUE, QUANTO, COMO e PARA QUEM produzir, independentemente do tipo de sociedade ou do regime político adotado, abarcando desde as sociedades mais “ricas” e desenvolvidas até àquelas consideradas “pobres” com menor grau de desenvolvimento, democráticas ou comunistas.

A escolha do QUE e do QUANTO produzir, diz respeito ao tipo e a quantidade de bens de consumo ou bens de capital (aqueles que são utilizados na produção de outros bens de consumo e serviços) que serão ou deixarão de ser fabricados. Por exemplo, material bélico ou laticínios, computadores ou pão.

---

<sup>1</sup> MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia*. Tradução Allan Vidigal Hastings. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

A escolha do COMO produzir pressupõe análise da eficiência produtiva da sociedade. Quais os métodos a serem utilizados na confecção de determinada quantidade de um bem: será necessário empregar mais mão-de-obra, mais equipamentos (capital) ou mais terra?

PARA QUEM produzir enseja a escolha de quais setores, grupos ou regiões serão contemplados com aquilo que foi produzido.

Isso posto, pode-se compreender plenamente a Economia como sendo a “ciência social que estuda como o indivíduo e a sociedade decidem utilizar recursos produtivos escassos, na produção de bens e serviços, de modo a distribuí-los entre as várias pessoas e grupos da sociedade, com a finalidade de satisfazer às necessidades humanas.”<sup>2</sup>

No âmbito acadêmico, para possibilitar uma investigação científica dos fenômenos que ocorrem nas sociedades (Estados), os economistas criaram “modelos econômicos” simplificando a realidade para compreendê-la melhor. Por razões didáticas e metodológicas, o modelo da teoria econômica a ser empregado no exame da *economicidade* é o da curva (ou fronteira) de possibilidades de produção (CPP), representada pela figura abaixo:

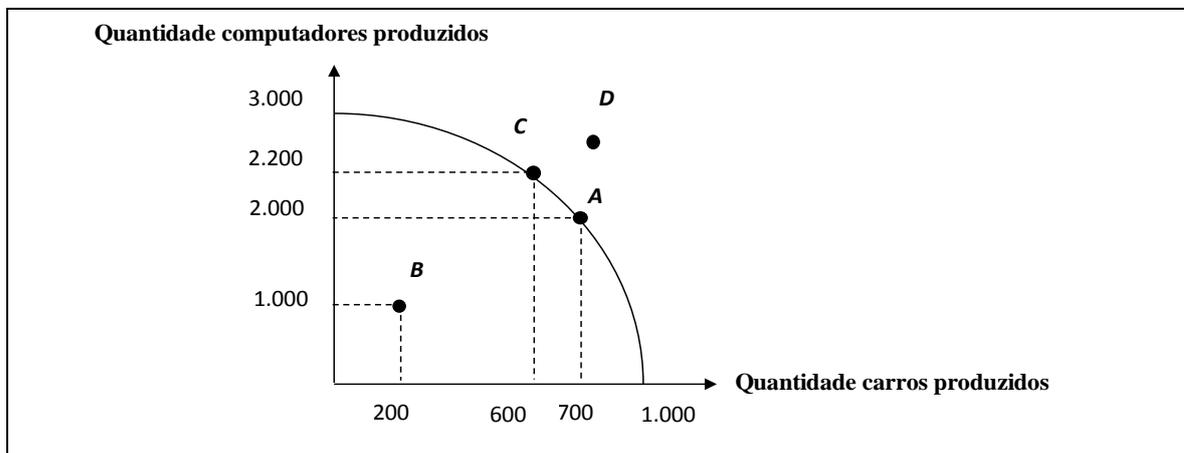


Figura 1: Representação gráfica da Fronteira ou Curva de Possibilidades de Produção.<sup>3</sup>

A Curva de Possibilidades de Produção é um conceito que ilustra a escassez de recursos e as alternativas que uma sociedade dispõe para resolver seus problemas

<sup>2</sup> VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. *Economia: micro e macro: teoria e exercícios, glossário com os 300 principais conceitos econômicos*. 4. ed., 7. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

<sup>3</sup> MANKIOW, op. cit., p. 25.

econômicos fundamentais (o que, quanto, como e para quem produzir). O gráfico que consta da Figura 1 representa as possibilidades de produção de uma economia que, com os recursos disponíveis (equipamentos, tecnologia e mão-de-obra), fabrica, no máximo, 1.000 (mil) unidades de carros ou 3.000 (três mil) computadores.

Os pontos A e C indicam que o Gestor dessa economia empregou todos os recursos disponíveis na produção, maximizando os resultados. Em oposição, a escolha de produção indicada pelo ponto B demonstra a existência de recursos ociosos ou desperdiçados. O ponto D, por sua vez, não pode ser atingido dada a escassez de recursos, sem que haja incremento em, no mínimo, um fator de produção (mão-de-obra, terra ou tecnologia).

Ressalte-se que em qualquer ponto que forma a Curva de Possibilidade de Produção há uma alocação total dos recursos, situação denominada nas Ciências Econômicas de “pleno emprego”. Nesse contexto, caracterizado como “ótimo de Pareto”, é impossível produzir mais unidades de um produto, sem diminuir a produção de outro. Há, portanto, eficiência (econômica) em todos os pontos que formam a Curva de Possibilidade de Produção inclusive nos extremos (1.000 carros ou 3.000 computadores). Contudo, o ótimo de Pareto não pressupõe que em todas as combinações da citada Curva haja benefícios sociais. Por exemplo, nas extremidades citadas, ocorre concentração de rendimento (ou recursos) num único agente, constituindo distorção grave na economia examinada. Nos processos de aquisição realizados pelo Estado, o menor preço sempre seria o fim a atingir, independentemente de fatores como segurança, qualidade, durabilidade e legalidade, pois a utilização dos recursos orçamentários representaria o máximo de eficiência econômica. Outra grave distorção é a impossibilidade de se saber a real satisfação do cliente: será que a população está satisfeita com a produção atual? Necessita de mais carros ou mais computadores?

Aprofundando-se a investigação da eficiência, entendida como alocação total dos recursos disponíveis, é possível vislumbrar duas vertentes: a eficiência técnica e a eficiência alocativa. A eficiência técnica pressupõe maior produção possível com os recursos disponíveis.<sup>4</sup> Se para fabricar uma caneta a empresa A utiliza três funcionários e uma máquina enquanto que outra empresa B utiliza 5 funcionários e duas máquinas para fabricar a mesma caneta, então A foi tecnicamente mais eficiente que B. Com esse simples exemplo verifica-se a necessidade de se analisar comparativamente duas empresas (ou sociedades) para aferir a eficiência técnica. Por sua vez, a eficiência alocativa vincula-se à ideia de obtenção da

---

<sup>4</sup> BUGARIN, op. cit., p. 116.

produção do melhor conjunto de bens, empregando o melhor conjunto de elementos de produção. Por melhor conjunto de bens entende-se a combinação ótima de produtos a serem oferecidos e que melhor correspondem aos anseios das famílias. Por exemplo, aumento da produção de arroz e de feijão. Utilizando-se esse exemplo, tem-se que a perfeita composição de terra, mão-de-obra e capital (equipamentos) utilizados na produção de arroz e de feijão seria o melhor conjunto de elementos de produção. Ao se dividir os trabalhadores em turnos, a utilização dos equipamentos para plantio e colheita de arroz e feijão seria máxima. Por sua vez, o possível aumento da área de plantio de arroz, em detrimento da destinada ao feijão, ou vice-versa, poderia representar acréscimo de algumas toneladas de um produto. Do exposto, pode-se inferir que a eficiência alocativa pressupõe o conhecimento da distribuição dos recursos (terra, mão-de-obra e capital) na fabricação de um determinado bem e, também, de como distribuir a própria produção entre diversos bens.<sup>5</sup>

A constante busca da eficiência alocativa pelos agentes econômicos é explicada pelos economistas neoclássicos através da Teoria da Escolha Racional. Tal teoria tem por princípio a racionalidade dos agentes econômicos, considerando que eles sempre buscam maximizar sua utilidade, entendida como lucro.

Portanto, no âmbito das Ciências Econômicas, a *economicidade* não constitui um termo técnico específico e destacado que contemple o conceito em toda a sua aplicabilidade. Entretanto, a *economicidade* pode ser equiparada à **racionalidade dos agentes econômicos na busca da eficiência alocativa**.

---

<sup>5</sup> BUGARIN, op. cit., p. 116.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO JURÍDICA

Neste tópico serão investigadas as especificidades da *economicidade* sob a ótica do Direito, enquanto área do conhecimento.

Inicialmente, cabe ressaltar que na literatura jurídica nacional, poucos foram os autores que exploraram o assunto e se aventuraram a estudar e dar sua interpretação ao conceito de *economicidade*, tão subjetivo, fluído, “emprestado” das Ciências Econômicas e inserido no Texto Constitucional em resposta às demandas sociais da época. Alguns deles serão aqui citados e suas ideias introduzidas como referencial teórico de sustentação.

O primeiro desses autores, Ricardo Lobo Torres, destaca que o conceito de *economicidade*, originário da linguagem dos economistas, possui correlação, no âmbito do Direito, ao conceito de justiça. Nessa esteira, o estudioso defende que a *economicidade* seria o justo equilíbrio entre as ações de minimizar os gastos públicos e ampliar as arrecadações.<sup>6</sup>

Bugarin, por sua vez, tendo como referência o conceito de Torres, entende que *economicidade* “é princípio vetor da atuação do controle externo, sendo processo de avaliação do custo x benefício para a sociedade no plano político-econômico e, no plano jurídico, racionalidade econômica e justiça na melhor relação custo-benefício”.<sup>7</sup> Ressalte-se que o jurista, para chegar a esse conceito apoiou-se, dentre outros estudos, na interpretação de Juarez Freitas, que atrela o conceito de *economicidade* ao princípio da razoabilidade indicando que existe uma “associação umbilical” entre *economicidade* e razoabilidade, traduzida por uma “análise custo-benefício”<sup>8</sup> e, também, na de Régis F. de Oliveira que entende que a “*economicidade* diz respeito ao saber se foi obtida a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo, para chegar-se à despesa e se ela fez-se com modicidade, dentro da equação custo-benefício (Op. cit., p.24).”<sup>9</sup> Para completar seu raciocínio, Bugarin não conseguiu avançar em suas conclusões jurídicas, sem recorrer à inafastável “racionalidade econômica” presente na gênese (econômica) do termo *economicidade*.

As ideias de máximo resultado com menor custo possível, dentro de um comportamento racionalmente econômico e razoável, indicam o grau de fluidez e dificuldade

<sup>6</sup> RICARDO LOBO TORRES, "O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade", in RIL 121, p. 267.

<sup>7</sup> BUGARIN, op. cit., p. 123.

<sup>8</sup> BUGARIN, 2004 apud FREITAS, 1999, p. 38.

<sup>9</sup> BUGARIN, 2004 apud OLIVEIRA, 1990, p. 94.

que envolve a apreensão e conseqüente aplicação da *economicidade*, enquanto princípio constitucional, afetando assim todos os Poderes constituídos. Entretanto, enfatizando-se a “adequada relação custo-benefício social”, pode-se entender que existe um consenso doutrinário a esse respeito.<sup>10</sup>

Numa concepção filosófica, Bugarin defende que o cerne da *economicidade*, do ponto de vista do Direito, seria a perene perseguição, pelos agentes do Estado, da melhor utilização possível dos sempre escassos recursos públicos para a solução, ou, pelo menos, mitigação das demandas sociais existentes no espaço socioeconômico nacional.<sup>11</sup> Ora, isso é agir com eficiência. Nesse contexto, merecem destaque também a moralidade e a probidade administrativas sempre envolvidas na utilização dos recursos públicos.

A ação moral dos agentes públicos pressupõe observância da *economicidade* e seu pleno atendimento. Embora seja plausível, tal afirmação não constitui uma regra. Pode haver situação em que a solução adotada não seja a de “menor preço” em si, mas a que se revelar mais adequada ao benefício social produzido. Nesse contexto surge a discricionariedade dos agentes públicos quando, deparando-se com o caso concreto e suas especificidades, precisam tomar suas decisões. Evidente que no processo de legiferação não há como antecipar, ou definir, as ações mais pertinentes à *economicidade*. Porém, numa espécie de sistema de “freios e contra-pesos”, a *economicidade*

delimita a margem de liberdade atribuída ao agente administrativo. Ele não está autorizado a adotar qualquer escolha, dentre aquelas teoricamente possíveis. Deverá verificar, em face do caso concreto, aquela que se afigure como a mais vantajosa, sob o ponto de vista das vantagens econômicas.<sup>12</sup>

Marçal Justen Filho aborda a *economicidade* sob três aspectos: a previsibilidade dos atos do administrador, a relevância de valores de hierarquia superior ao valor econômico e as formalidades jurídicas.

No que tange ao primeiro aspecto, o doutrinador entende que o princípio da *economicidade* foi atendido se no momento da prática do ato, tendo em vista as circunstâncias e os padrões normais de conduta, a decisão foi a racionalmente mais adequada, não se podendo utilizar para essa análise, fatos supervenientes e, portanto, desconhecidos à época da tomada de decisão.

Quanto à relevância dos valores envolvidos no caso concreto, existem situações em que a Administração está diante de problema que não envolve patrimônio ou

---

<sup>10</sup> BUGARIN, op. cit., p. 127.

<sup>11</sup> Ibid., p. 129.

<sup>12</sup> BUGARIN, 2004 apud JUSTEN FILHO, 2004, p. 67.

bens economicamente avaliáveis. Se estiverem em risco vidas humanas, o Estado deve escolher alternativa, inclusive a menos favorável economicamente, para preservá-las.

O terceiro e último aspecto está ligado às formalidades jurídicas. Não é possível que um agente público apenas escolha a solução de menor preço, sob o fundamento estritamente econômico. O autor exemplifica através da hipótese da contratação direta, sem prévia licitação que, embora vantajosa economicamente, não pode ser adotada senão nas situações autorizadas pela Lei.

Na abordagem realizada, fica evidente que as interpretações jurídicas do vocábulo *economicidade*, quando comparadas às da Ciência Econômica, são bastante divergentes, embora ambas utilizem o vocábulo eficiência na sua construção.

É importante ressaltar que há uma correlação entre os artigos 37 e 70 da CR/88<sup>13</sup>. Analisando-se os excertos, pode-se inferir que o Gestor Público está obrigado a sacrificar o mínimo de recursos para preservar o máximo de direitos, ou seja, ser eficiente e agir respeitando a *economicidade*. Portanto, eficiência e *economicidade* são padrões de comportamento administrativo<sup>14</sup>.

No plano normativo, a busca de critérios por parte do órgão de controle externo para tornar efetiva a aplicação do princípio da *economicidade* ensejou o exame de seus atos e de suas decisões.

Quanto ao exame dos atos normativos exarados pela Corte de Contas e que estão em vigor, o foco da pesquisa foi a conceituação/definição de *economicidade*. Daí chegou-se ao Manual de Auditoria de Natureza Operacional, de 10 de julho de 2000. A edição desse Manual procurou “integrar e consolidar os principais métodos empregados em avaliação de programa (de governo) com os conhecimentos e práticas regularmente adotados pelo TCU nos trabalhos de auditoria de desempenho operacional.”<sup>15</sup>

Por Auditoria de Natureza Operacional entende-se toda “avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos

<sup>13</sup> 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[...]

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.[...]

<sup>14</sup> Recomenda-se leitura da Decisão TCU nº 765/99 – Plenário, que serviu de base para a afirmação.

<sup>15</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal.”<sup>16</sup> Ressalte-se que há uma divisão do gênero Auditoria de Natureza Operacional, abarcando a espécie auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programa. Verifica-se, de acordo com o citado Manual, que o “objetivo da auditoria de desempenho operacional é examinar a ação governamental quanto aos aspectos da *economicidade*, eficiência e eficácia”, enquanto que a “avaliação de programa busca examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais.”<sup>17</sup> Por fim, este Manual conceitua *economicidade* como a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.”<sup>18</sup>

No que tange às decisões, segundo Bugarin<sup>19</sup>, o TCU entende que:

- a) Existe relação umbilical entre *economicidade* e razoabilidade;
- b) Devem existir elementos comparativos da relação custo x benefício social, para aferição e aprovação (ou não) da opção feita; e
- c) Existem posições divergentes acerca da ponderação do princípio da legalidade e da *economicidade*, bem como quanto aos limites do controle da *economicidade* envolvendo o mérito administrativo.

Desse entendimento, pode-se extrair que o agir de forma razoável e respeitando os princípios da eficiência e da *economicidade*, não é questão de conveniência e oportunidade, mas obrigação.

Tendo sido evidenciadas as especificidades da *economicidade* no tocante aos aspectos jurídicos da doutrina nacional e da principal Corte de Contas, resta salientar que nenhuma das interpretações relatadas prepondera sobre as demais e que a *economicidade*, objeto desta investigação, está vinculada ao Art. 70 da CR/88 e, portanto, não se confunde com o entendimento de princípio homônimo, relacionado ao Art. 620 do Código de Processo Civil<sup>20</sup> e específico do Direito Tributário em sede de ação de execução fiscal.

---

<sup>16</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. p. 15.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>19</sup> BUGARIN, op. cit., p. 216.

<sup>20</sup> CPC - Art. 620. Quando por vários meios o credor puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o devedor.

### 3 CONTEXTUALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Tendo contextualizado a *economicidade* no âmbito das Ciências Econômicas e do Direito, resta explorar a Administração enquanto área do conhecimento, pois nela é que se encontra o argumento fundamental da hipótese a ser testada neste trabalho monográfico.

De acordo com o dicionário Michaelis, utilizado como referência pela principal escola de negócios do país – a Fundação Getulio Vargas – o entendimento ampliado de *economicidade* é

princípio de natureza essencialmente **gerencial**, intrínseco à noção de **eficiência, eficácia e efetividade na gestão de recursos e bens**. Trata-se da **obtenção do melhor resultado possível** para uma determinada alocação de recursos físicos, financeiros, econômicos, humanos e tecnológicos **em um dado cenário socioeconômico**.(grifos nossos)<sup>21</sup>

Para que se tenha melhor apreensão e entendimento da definição acima, faz-se necessário decompô-la em partes menores, sob a ótica da Ciência da Administração.

Por **gerencial** entende-se aquilo que se refere ao gerente ou à gerência.<sup>22</sup> **Gerência** (do latim *gerentia*) é definido como o ato de gerir, as funções do gerente, gestão, administração.<sup>23</sup> Tal convergência de definições para o vocábulo **administração** leva, conseqüentemente, à sua investigação. Vinda do latim *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência) a **administração** significava originariamente a realização de uma função abaixo do comando de outrem, isto é, a prestação de um serviço a alguém.<sup>24</sup> Entretanto, a exemplo do ocorrido com significados próprios das Ciências Econômicas e do Direito, houve evolução desse entendimento acerca da **administração**, na medida em que teorias administrativas foram sendo elaboradas. Inicialmente Taylor, no começo do século XX, através da “Administração Científica”, enfatizava as tarefas executadas pelos operários em uma fábrica. Entretanto, havia a necessidade de se ampliar as fábricas e transformá-las em organizações formais. Passou-se, então, a se dar ênfase na estrutura das organizações. Nesse período histórico – início do século XX – surgiram empresas como Ford, GM, Goodyear e

<sup>21</sup> FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *FGV Economicidade@: Uma ferramenta para a eficácia da gestão*. Rio de Janeiro: 2005. 20 transparências, color. Disponível em: <<http://www.fgv.br/fgvprojetos/economicidade/arq/Aspectos%20Gerais%20FGV%20Economicidade%20mai2005.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://www.dicio.com.br/gerencial/>>. Acesso em: 19 mai. 2010.

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www.dicio.com.br/gerencia/>>. Acesso em: 19 mai. 2010.

<sup>24</sup> CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria Geral da Administração Vol. 1*. 6. ed. rev. e atual. 13. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

General Electric. Em oposição às teorias anteriores, surgiu o enfoque humanista, tendo as pessoas como o centro da administração. Até 1947, as teorias mencionadas estudavam e objetivavam o ambiente interno das organizações. Entretanto, percebeu-se a necessidade de se analisar o ambiente “externo” em que as organizações estavam inseridas, e os estudiosos passaram a dar ênfase no estudo do ambiente. A partir de 1972, através da “Teoria da Contingência”, o enfoque passou a ser a tecnologia como meio utilizado pelas organizações para produzirem bens e serviços. Nesse breve resumo dos enfoques dados pelas teorias que sustentam a Ciência da Administração, cabe salientar que a Teoria Neoclássica, surgida em 1954, por seu caráter agregador, eclético e pragmático, é a que será utilizada no presente trabalho. Desta forma, **administração** significa o “processo de planejar, organizar, dirigir e controlar a ação organizacional a fim de alcançar objetivos globais.”<sup>25</sup>

Por processo denomina-se toda sequência/conjunto de atividades interligadas que formam um todo integrado ou, ainda, um “conjunto de operações contínuas e recorrentes necessárias para realizar uma ação integrada.”<sup>26</sup> Sendo funções do administrador as atividades de planejamento, organização, direção e controle, em seu conjunto, formam o denominado “processo administrativo” - cerne da Teoria Neoclássica. Diz-se, portanto, que o processo administrativo é cíclico e recorrente, conforme demonstrado na seguinte ilustração:



Figura 2: O processo administrativo, de acordo com a Teoria Neoclássica.

<sup>25</sup> CHIAVENATO, op. cit., p. 9.

<sup>26</sup> Ibid., p. 219.

Decompondo-se o processo administrativo e aprofundando seu exame apenas o suficiente para sustentação teórica daquilo que se pretende discutir neste tópico, tem-se por:

- a) PLANEJAMENTO – a função de determinar antecipadamente quais são os objetivos que devem ser atingidos e como se deve fazer para alcançá-los através de atividades e recursos;
- b) ORGANIZAÇÃO – a definição de atividades/tarefas necessárias, atribuição de responsabilidades e distribuição de recursos para realizar o que foi planejado;
- c) DIREÇÃO – condução comportamental das pessoas, visando a atingir os objetivos planejados; e
- d) CONTROLE – função que procura assegurar se aquilo que foi planejado, organizado e dirigido atingiu os objetivos pretendidos, através do estabelecimento de padrões de desempenho, observação, comparação e identificação da necessidade de modificação dos mesmos.

Dando continuidade ao exame da definição de *economicidade*, foi citado anteriormente neste tópico que é princípio intrínseco à noção de **eficiência**, **eficácia** e **efetividade** na gestão de recursos e bens. Cabe salientar que a visão acerca dos vocábulos destacados é a da Ciência da Administração. Portanto, tem-se que:

- a) EFICIÊNCIA – é realizar as atividades da maneira correta, inteligente, com o mínimo de esforço e melhor aproveitamento possível de recursos, cuja forma de aferição seria a produtividade e a qualidade da tarefa realizada;
- b) EFICÁCIA – medida do grau de coincidência dos resultados em relação aos objetivos, cujo meio de avaliação pressupõe o conhecimento dos objetivos e dos resultados; e
- c) EFETIVIDADE - avaliação pelo “cliente” (sociedade) do produto/serviço que lhe foi disponibilizado, no sentido de corresponder às suas expectativas e de pleno atendimento às suas necessidades. Pelo elevado grau de subjetividade, pode-se aproveitar a seguinte frase do Professor Robert Srour, a título de ilustração: “*Difícil não é fazer o que é certo, é descobrir o que é certo fazer*”.

Com os principais conceitos mencionados, resta destacar que o cenário socioeconômico é variável. Portanto, a administração eficiente, eficaz e efetiva não é uma atividade simples, rotineira ou mecânica, pois precisa se adequar ao cenário existente para atingir os objetivos.

Interessante é perceber que em todas as funções do processo administrativo (planejamento, organização, direção e controle) pode-se encontrar a eficiência, a eficácia e a efetividade. Entretanto, na DIREÇÃO é que ocorre a materialização desses conceitos, pois nessa função administrativa acontece a utilização dos recursos disponíveis, e é através do processo de CONTROLE que teremos a verificação da *economicidade*, por definição.

Desta forma, conclui-se a contextualização do cenário administrativo que envolve a *economicidade* e aproxima o leitor à problematização desta investigação.

#### 4 PARÂMETROS PARA DEFINIÇÃO DA *ECONOMICIDADE* DA ATIVIDADE PÚBLICA

Tendo contextualizado a *economicidade* no âmbito das Ciências Econômicas, do Direito e da Administração enquanto área do conhecimento, conforme demonstração constante da Figura 3 abaixo, é momento de revisitar o que foi escrito para se parametrizar a *economicidade* da atividade pública.

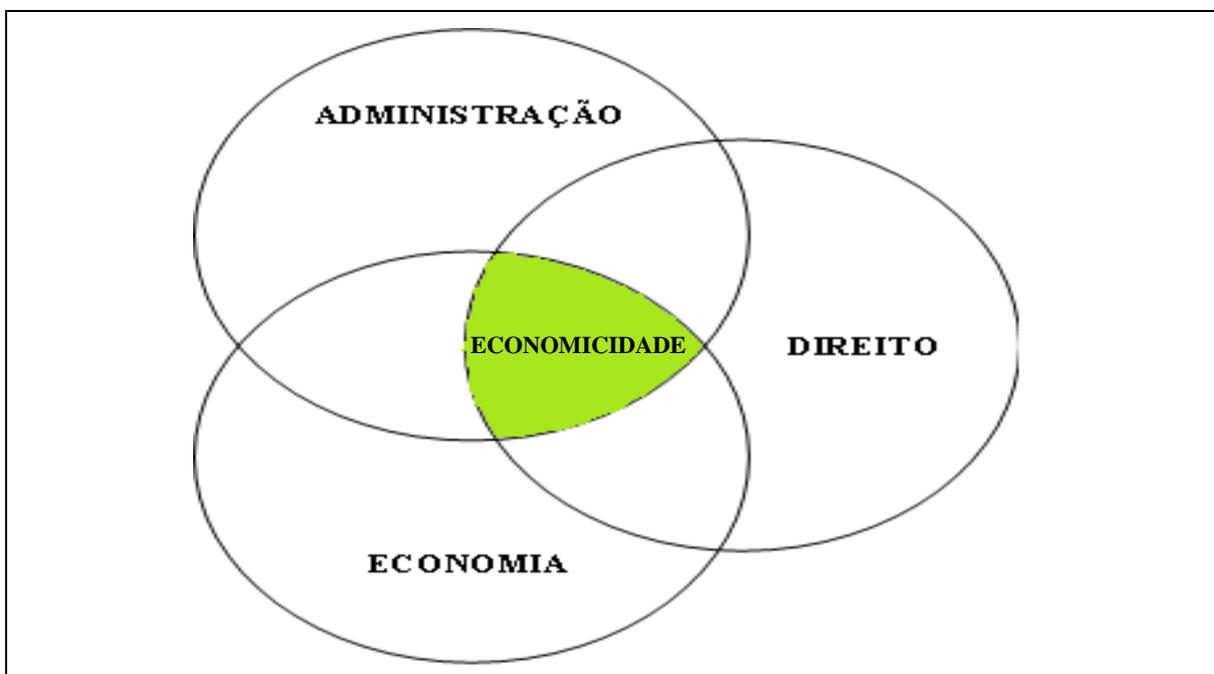


Figura 3: O contexto multidisciplinar onde se encontra o conceito de *economicidade*.

De acordo com a abordagem realizada no Capítulo 1, no âmbito das Ciências Econômicas a *economicidade* não constitui um termo técnico específico e destacado que contemple o conceito em toda a sua aplicabilidade.

Entretanto, naquela área do conhecimento a *economicidade* pode ser equiparada à **racionalidade dos agentes econômicos na busca da eficiência alocativa**, entendida esta como a perfeita composição de terra, mão-de-obra e capital (equipamentos) utilizados na produção do melhor conjunto de bens.

No Capítulo 2, a investigação das especificidades da *economicidade*, no tocante aos aspectos jurídicos da doutrina nacional e da principal Corte de Contas, revelou

que as interpretações dos doutrinadores brasileiros que estudaram o tema com maior profundidade são diversas e que nenhuma prepondera sobre as demais. Entretanto, Bugarin entende que existe um consenso doutrinário em torno da “adequada relação custo-benefício social.”<sup>27</sup>

No tocante aos atos normativos editados pelo TCU, existe a conceituação de *economicidade* como sendo a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.”<sup>28</sup>

Nessa esteira, a interpretação de *economicidade* dos atos administrativos estaria restrita ao critério matemático, no qual o menor entre dois valores seria o “econômico”, aproximando-se do conceito utilizado em sede da execução fiscal, relacionando-se ao Art. 620 do CPC.

Segundo Bugarin, no âmbito jurisprudencial, o TCU transmite em suas decisões que a ação racional dos gestores públicos, respeitando os princípios da eficiência e da *economicidade*, não é questão de conveniência e oportunidade, mas obrigação.

No campo da Administração enquanto área do conhecimento, completando o raciocínio multidisciplinar da presente investigação, tem-se que a *economicidade* é princípio de natureza essencialmente gerencial, intrínseco à noção de eficiência, eficácia e efetividade na gestão de recursos e bens, em um dado cenário socioeconômico.

Do exposto, em se tratando de Administração Pública, pode-se concluir que existem limites de observância da *economicidade*: a legalidade e a moralidade dos atos administrativos dos agentes públicos. Uma vez que o ato administrativo deve estar situado dentro de tais balizas, os parâmetros para se definir a *economicidade* da atividade pública são a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações, no cenário socioeconômico e temporal em que ocorrem, conforme demonstra a próxima ilustração:

---

<sup>27</sup> BUGARIN, op. cit., p. 127.

<sup>28</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. p. 107.

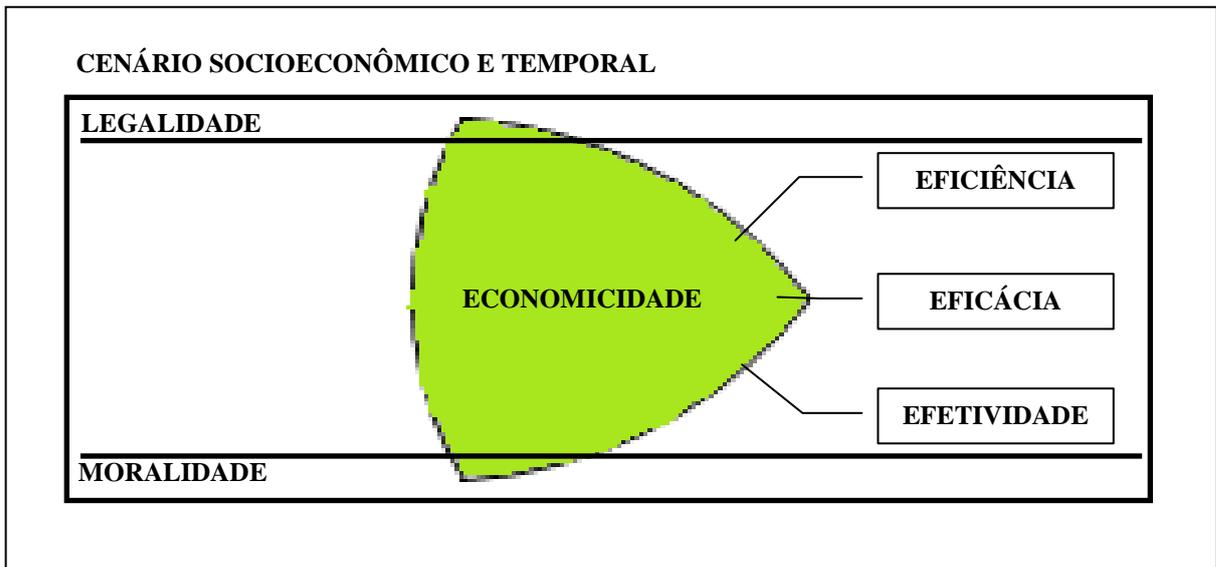


Figura 4: Os limites de observância e os parâmetros de definição da economicidade.

Tendo-se evidenciado e analisado o ambiente multidisciplinar onde está situada a *economicidade*, bem como os principais aspectos que a envolvem, procurou-se demonstrar a necessidade e a importância de uma visão contemporânea, pós-moderna para se interpretar o conceito, de modo a produzir consenso acerca do mesmo, representando a disciplina rigorosa de captação da essência dos fatos, conforme prescrevia o método fenomenológico de Husserl.<sup>29</sup> Nesse sentido, propõe-se que o conceito de *economicidade* seja **princípio de natureza gerencial, intrínseco à noção de eficiência, eficácia e efetividade na gestão de recursos e bens, cuja aplicação pelos agentes públicos deve ser balizada pela legalidade e moralidade dos atos, visando à obtenção do melhor resultado possível para uma determinada composição de recursos físicos, financeiros, econômicos, humanos e tecnológicos, em um dado cenário socioeconômico e temporal.**

O conceito proposto possui correlação com a dogmática contemporânea do Direito e se coaduna à ideia do cálculo, em termos de relação custo/benefício presente no saber jurídico-dogmático da atualidade, não estando restrita ao campo da eficiência que é limitada pelo direito vigente.<sup>30</sup> Embora pareça ter sentido dissente, a multiplicidade dos pontos de vista acerca da *economicidade* confere ao conceito proposto certa uniformização, pela neutralidade do peso da participação de cada área do conhecimento. A uniformização de sentido proposta tem a intenção de revelar-se “fator normativo de poder, o poder de violência

<sup>29</sup> REALE, op. cit., p. 361.

<sup>30</sup> FERRAZ JUNIOR, op. cit., p. 61.

simbólica (cf. Bourdieu e Passeron, 1970:18).” Trata-se de um poder capaz de impor significações, dissimular as relações de força, sendo sinônimo de controle, cuja finalidade é fazer com que, embora conservadas como possíveis, certas alternativas de ação do receptor não sejam levadas em consideração por ele.<sup>31</sup>

Embora soe arbitrário “estipular” novo uso para conceito existente, o que se buscou neste estudo foi situar o novo significado dentro de parâmetros erigidos de nossa língua, enquanto meio de designação da realidade, a partir de uma delimitação técnica sensibilizada por comunidades linguísticas distintas. Numa investigação filosófica, isso significa dizer que se optou pela Teoria Essencialista como fundamentação. Tal Teoria sustenta que a língua é um meio de designar a realidade revelando uma presumida essência, ou seja, que deva existir uma só definição válida para uma palavra, enquanto veículo de conceitos.<sup>32</sup> Em oposição a esse enfoque, a concepção convencionalista defende que a relação entre língua e realidade é estabelecida de forma arbitrária pela sociedade, pois a descrição da realidade depende do conceito dado e não o inverso, ou seja, a descrição da realidade varia conforme os usos e costumes conceituais.<sup>33</sup> Entretanto, com o objetivo pretendido nessa investigação acadêmica, a vinculação dos conceitos aos usos e costumes de determinados setores da sociedade não se revelaria adequada. Ademais, haveria a necessidade de se considerar além da análise semântica, a sintática e a pragmática, todas integrantes da Semiótica, ou Teoria Geral dos Signos.<sup>34</sup>

Conforme dito por Reale, a “etimologia das palavras é manancial precioso de verdades a respeito dos fenômenos, mesmo porque as palavras raramente surgem ao acaso, mas são antes postas em função de algo que se impõe inicialmente ao espírito.”<sup>35</sup> Por isso, não há como desconsiderar a Teoria da Linguagem neste estudo.

Outra ideia que se opõe ao entendimento defendido neste trabalho, diz respeito ao Direito enquanto ramo de conhecimento que tem características específicas e próprias. Pelo fato de o fenômeno jurídico estar relacionado ao *dever ser*, não se poderia partir de dados de conteúdo para se chegar aos jurídicos, pois seria influenciar o Direito com outros ramos do conhecimento.<sup>36</sup> Essa argumentação é coerente e encontra respaldo na Teoria Pura do Direito de Kelsen. Entretanto, segundo Freitas Filho, “ocorreram transformações importantes no campo da economia e da geopolítica internacional que redundaram na falência

<sup>31</sup> FERRAZ JUNIOR, op. cit., p. 242.

<sup>32</sup> Ibid., p. 12.

<sup>33</sup> Ibid., p. 13.

<sup>34</sup> REALE, op. cit., p. 615.

<sup>35</sup> Ibid., p. 371-372.

<sup>36</sup> OLIVEIRA, op. cit., p. 25.

do modelo de direito concebido no século XIX para dar resposta aos conflitos existentes.”<sup>37</sup> Nessa esteira de argumentação, assevera o autor que a sociedade brasileira contemporânea difere daquela sociedade cujo direito, segundo o paradigma liberal, foi concebido, evidenciando a incapacidade de o modelo jurídico dar respostas aos problemas existentes.<sup>38</sup> Reforçando essa tese, segundo o Professor Menelick de Carvalho Netto (1999) o “direito vigente deve satisfazer duas ordens de anseios: a crença tanto na legalidade, entendida como segurança jurídica e como certeza do direito, quanto no sentimento de justiça realizada, que deflui da adequabilidade das decisões às peculiaridades dos casos concretos.”<sup>39</sup> Cabe ressaltar que a moderna doutrina aceita um Estado mais empresarial, com visão de futuro e não de um Estado introvertido e autoritário.<sup>40</sup>

Resta, portanto, utilizar essa nova visão para se analisar os julgados dos Tribunais Superiores e do TCU acerca da *economicidade*, o que ocorrerá no próximo capítulo.

---

<sup>37</sup> FREITAS FILHO, op. cit., p.212.

<sup>38</sup> Ibid., p.26.

<sup>39</sup> DIAS, op. cit., p. 38.

<sup>40</sup> OLIVEIRA, op. cit., p. 51-52.

## **5 ECONOMICIDADE E A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES E DO TCU**

Antes de se evidenciar o exame realizado na jurisprudência, cabe demonstrar os critérios metodológicos de realização da pesquisa acerca do vocábulo *economicidade* em tais decisões e o arcabouço teórico do exercício hermenêutico propriamente dito.

Tendo realizado seleção dos conteúdos teóricos envolvidos nos campos da Ciência Econômica, do Direito e da Administração, optou-se por um recorte institucional que envolvesse os principais órgãos formadores de jurisprudência do Brasil: Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Tribunal de Contas da União (TCU). É importante lembrar que identificada a instabilidade semântica/conceitual do vocábulo *economicidade*, procurar-se-á demonstrar que, enquanto princípio constitucional, essa instabilidade gera insegurança jurídica e que a escolha das Cortes acima mencionadas justifica-se pela eficácia judicante das respectivas decisões nelas tomadas, repercutindo nos Poderes constituídos em âmbito nacional.

A flexibilidade e rapidez de comunicação e acesso a dados digitalizados propiciados pela “internet” foram a motivação pela realização de pesquisa dogmática-instrumental nos seguintes sítios oficiais:

- a) <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>;
- b) <http://www.stj.jus.br/SCON/>; e
- c) <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>.

Para que se pudesse realizar a pesquisa eletrônica, houve a necessidade de se estipular alguns parâmetros, tais como a pesquisa livre do texto “*economicidade*” constantes de decisões exaradas em Plenário. No tocante ao TCU, pelo aplicativo utilizado, foi preciso adicionar como parâmetro de pesquisa o critério “Acórdãos e Decisões” exaradas em Plenário. O produto dessa pesquisa inicial foi o seguinte:

**Tabela 1: Quantidade de documentos existentes nos bancos de dados dos respectivos Tribunais, que possuem o texto “economicidade”, até o dia 31/Maio/2010**

<b>ÓRGÃO DECISOR</b>	<b>QUANTIDADE DE DOCUMENTOS</b>
STF	12
STJ	34
TCU	4.510
<b>TOTAL</b>	<b>4.556</b>

**Fonte:** sítios oficiais dos respectivos Tribunais (STF, STJ e TCU)

Diante da quantidade enorme de documentos existentes no banco de dados do TCU (4.510) que contemplavam o vocábulo *economicidade*, houve a necessidade de se restringir a pesquisa, dentro desse universo, ao período compreendido entre 1º/Abril e 31/Maio de 2010, pela contemporaneidade das decisões, visto que o referencial teórico utilizado abarcou processos relacionados ao período de 1988 até 2002. Com isso, o espaço amostral pesquisado ficou assim:

**Tabela 2: Quantidade de documentos existentes nos bancos de dados dos respectivos Tribunais, que possuem o texto “economicidade”, até o dia 31/Maio/2010**

<b>ÓRGÃO DECISOR</b>	<b>QUANTIDADE DE DOCUMENTOS</b>
STF	12
STJ	34
TCU*	46
<b>TOTAL</b>	<b>92</b>

**Fonte:** sítios oficiais dos respectivos Tribunais (STF, STJ e TCU)

\*A pesquisa do TCU abrangeu o período entre 1º/Abril e 31/Maio/2010

Definido o espaço amostral, os julgados de cada Tribunal foram organizados e segregados pelo “tipo” de instrumento processual utilizado e outras informações julgadas relevantes, bem como o conceito de *economicidade* transmitido nos mesmos, conforme demonstram as Tabelas 4, 5 e 6. Para tanto, foi utilizada a Metodologia de Análise das Decisões (MAD)<sup>41</sup>, por ser considerada a mais adequada aos objetivos da pesquisa e por

<sup>41</sup> A Metodologia de Análise das Decisões (MAD) é um método de produção de trabalhos teóricos no campo do Direito, desenvolvido pelo Prof. Roberto Freitas Filho. Sendo instrumento teórico que permite a apreciação das práticas decisórias, com a introdução da distinção entre palavras de valor e palavras descritivas, define um

proporcionar uma clara visão da conexão existente entre a linguagem presente na decisão proferida e seu relacionamento com os conceitos provenientes das Ciências Econômicas, do Direito e da Administração, respectivamente abordados nos Capítulos 1, 2 e 3 deste relato.

Para se exercer com propriedade o exame das decisões proferidas pelos Tribunais já citados neste texto, recorreu-se à doutrina jurídica que trata da hermenêutica propriamente dita. Da leitura seletiva de alguns doutrinadores, faz-se necessário evidenciar alguns temas relevantes da Linguística para o entendimento do trabalho de análise da jurisprudência ora relatado.

Por coerência lógica e metodológica, registre-se que no Capítulo 4 consta que, neste estudo, ocorreu a busca por situar o novo significado de *economicidade* dentro de parâmetros erigidos de nossa língua, enquanto meio de designação realidade (Teoria Essencialista). Nesse sentido, tendo proposto a densificação do conceito de *economicidade* como sendo **princípio de natureza gerencial, intrínseco à noção de eficiência, eficácia e efetividade na gestão de recursos e bens, cuja aplicação pelos agentes públicos deve ser balizada pela legalidade e moralidade dos atos, visando à obtenção do melhor resultado possível para uma determinada composição de recursos físicos, financeiros, econômicos, humanos e tecnológicos, em um dado cenário socioeconômico e temporal**, passou-se a realizar interpretação da *economicidade* no discurso jurisprudencial.

Importante ressaltar que para utilizar a MAD, pressupõe-se que a análise da jurisprudência levou em conta o “Princípio do Prescritivismo Universal” defendido por Richard Hare. Segundo Freitas Filho, “a *universalizabilidade* garante que o argumento seja coerente logicamente, independentemente do que quer que seja seu conteúdo substancial.”<sup>42</sup> (grifo do autor) Isso quer dizer que não se pode atribuir juízos distintos para ações desenvolvidas em contextos cujos principais aspectos sejam similares.

Ferraz Júnior entende que ao

disciplinar a conduta humana, as normas jurídicas usam palavras, signos linguísticos que devem expressar o sentido daquilo que deve ser. Esse uso oscila entre o aspecto *onomasiológico* da palavra, isto é, o uso corrente para a designação de um fato, e o aspecto *semasiológico*, isto é, sua significação normativa. Os dois aspectos podem coincidir, mas nem sempre isto ocorre. O legislador, nesses termos, usa vocábulos que tira da linguagem cotidiana, mas frequentemente lhes atribui um sentido técnico, apropriado à obtenção da disciplina desejada. Esse sentido técnico não é

---

critério de razoável mensuração de análise decisória. Os objetivos da MAD são: 1) organizar informações relativas a decisões proferidas em um determinado contexto; 2) verificar a coerência decisória no contexto determinado previamente; e 3) produzir uma explicação do sentido das decisões a partir de interpretação sobre o processo decisório, a forma das decisões e sobre os argumentos produzidos. Para maiores detalhes e informações, sugere-se a realização de consulta ao seguinte endereço eletrônico: [http://www.uniceub.br/curso/mestrado/casoteca/Cas01\\_EstudiosdeCasoMAD.aspx](http://www.uniceub.br/curso/mestrado/casoteca/Cas01_EstudiosdeCasoMAD.aspx)

<sup>42</sup> FREITAS FILHO, op. cit., p.148.

absolutamente independente, mas está ligado de algum modo ao sentido comum, sendo, por isso, passível de dúvidas que emergem da tensão entre ambos.<sup>43</sup>(grifos do autor)

O sentido comum dos vocábulos acima citado é que possibilita a apreciação das decisões jurídicas quanto ao contexto em que foram produzidas e àquilo que transmitem. Nesse sentido resta dizer que, para se avaliar corretamente a formulação do juízo constante de uma decisão, é necessário o estabelecimento de critérios de avaliação e, em sendo os mesmos preenchidos, o juízo pode ser universalizado se não for observada nenhuma diferença relevante que mude o cenário analisado. Sendo essas as considerações pertinentes, passemos à análise da jurisprudência propriamente dita.

---

<sup>43</sup> FERRAZ JUNIOR, op. cit., p. 220.

### 5.1 O emprego de *economicidade* nos julgados do STF

Como dito anteriormente, a pesquisa dogmática-instrumental no sítio <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>, capturou doze (12) instrumentos existentes que continham o vocábulo “*economicidade*”. Ao serem analisados, verificou-se que a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 1923/2007, ao examinar a alegação de inconstitucionalidade da Lei n° 9.637/98 (Lei das OS), apenas fez livre menção do princípio da *economicidade*, não sendo abordado o conceito de *economicidade* em si. A Tabela 3 traz as especificidades dos julgados, bem como o conceito de *economicidade* que está sendo mencionado nas respectivas e pertinentes decisões:

**Tabela 3: Detalhamento de documentos existentes nos bancos de dados do STF, que possuem o texto “economicidade”**

TIPO DE INSTRUMENTO	DECISÃO		QUANT. DE DECISÕES	DE QUE TRATA	CONCEITO DE ECONOMICIDADE
	N°	ANO			
Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)	2472	2002	02	Determinação para constar nos comunicados oficiais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul o custo da publicidade veiculada. Ofensa ao princípio da economicidade. Exigência desproporcional e desarrazoada, com exagero dos objetivos visados.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico. Racionalidade da exigência em relação aos objetivos visados.
	2472	2004			
Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)	1923	2007	01	Alegação de inconstitucionalidade da Lei n° 9.637/98 (Lei das OS), ferindo dispositivos constitucionais e legais, dentre eles o princípio da economicidade.	Não aplicável.
Recurso Extraordinário (RE)	197917	2002	09	Aplicação de critério aritmético rígido acerca da proporcionalidade da quantidade de vereadores em relação à quantidade de habitantes dos Municípios. Atendimento aos princípios da moralidade, impessoalidade e economicidade.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
	199522	2004			
	266994				
	273844				
	274048				
	274384				
	276546				
	282606				
300343					
<b>TOTALIZAÇÃO</b>			<b>12</b>		

Fonte: sítio oficial do STF

No tocante às decisões proferidas pelo STF, verifica-se que a maioria delas ocorreu no ano de 2004 e envolveu o exame da proporção fixada na CR/88 acerca da quantidade de vereadores, em relação à quantidade de habitantes dos Municípios. Considerando as balizas da legalidade e da moralidade impostas pela CR/88, pode-se inferir que o entendimento de *economicidade* pelo Egrégio Tribunal ficou restrito ao aspecto econômico, ou seja, o que representa o menor custo aritmético possível. Numa análise parcial e restrita ao senso comum que o vocábulo *economicidade* transmite - o “menor custo” - a decisão do STF poderia ser considerada coerente e unívoca. Porém, quando essa mesma decisão é analisada sob a ótica multidisciplinar (economia, direito e administração) percebe-se que não foi realizado qualquer juízo de ponderação quanto à eficiência, eficácia e efetividade da gestão dos recursos *lato sensu*, consubstanciada no estabelecimento da proporção acerca da quantidade de vereadores por habitantes.

No caso em tela, deixou-se de se examinar a existência de um vereador sob os aspectos da eficiência (produtividade e qualidade da tarefa realizada por um vereador), da eficácia (o resultado alcançado com a atuação de um vereador, em relação aos objetivos planejados pela sociedade municipal) e da efetividade (avaliação pelos “clientes” do produto/serviço que lhe foi disponibilizado, no sentido de corresponder às suas expectativas e de pleno atendimento às suas necessidades), ou seja, se a comunidade daquele Município avaliou os serviços a ela prestados pelo vereador, e se o mesmo tem correspondido aos anseios e expectativas. Ressalte-se que a sociedade brasileira ainda se ressentida da falta de um aparelho estatal que possibilite a “aferição” de desempenho de atividades legiferantes e judicantes, motivo pelo qual o exame acima evidenciado restou comprometido e de difícil realização. Porém, e de acordo com o exame multidisciplinar proposto, pode-se dizer que houve o emprego do conceito *economicidade* limitado ao menor custo aritmético possível.

Quanto à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 2472, a mesma trata da inserção, na Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, de exigência para constar o custo da publicidade veiculada nos comunicados oficiais do Governo do Estado. O STF entendeu que tal exigência era desproporcional e desarrazoada, com exagero dos objetivos visados, ofendendo assim o princípio da *economicidade*.

Nesse caso, o pleno do STF ampliou o universo de interpretação do conceito de *economicidade* (menor custo aritmético possível) abordando também a questão da racionalidade em relação aos objetivos visados, tocando de forma estanque e acanhada as ideias de eficiência (produtividade e qualidade da tarefa realizada) e eficácia (o resultado alcançado em relação aos objetivos planejados) da exigência impugnada. Entretanto, deixou-

se de se analisar a efetividade da ação, ou seja, o que a sociedade gaúcha pensava a respeito da medida: se antieconômica ou meio eficaz de informação dos gastos com publicidade, aumentando a possibilidade de controle pela citada sociedade.

## 5.2 A economicidade nos julgados do STJ

A pesquisa do vocábulo *economicidade* no sítio <http://www.stj.jus.br/SCON/> teve como produto trinta e quatro (34) julgados. O procedimento de análise dos julgados do STJ foi o mesmo que o utilizado na análise dos julgados do STF e, como consequência, alguns deles continham simples menção do princípio da *economicidade*, não trazendo qualquer tipo de conceito, ou seja, não sendo palavra de valor. Para contemplar todos os julgados, houve a necessidade de sistematização, por meio da Tabela 4, para possibilitar a comparação rápida e eficaz do conceito de *economicidade* contido na jurisprudência selecionada:

**Tabela 4: Detalhamento de documentos existentes nos bancos de dados do STJ, que possuem o texto “economicidade”**

TIPO DE INSTRUMENTO	DECISÃO		RAMO DO DIREITO	DE QUE TRATA	CONCEITO DE ECONOMICIDADE
	Nº	ANO			
Agravo Regimental em Embargos de Divergência em Recurso Especial (AgRg nos EREsp)	413246	2006	PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO. FISCAL	Quanto o v. acórdão hostilizado, admitem a flexibilização da ordem de nomeação de bens à penhora no interesse do credor, por motivos diversos, sem prejuízo de considerar consubstancial o princípio da economicidade.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
Agravo Regimental nos Embargos Declaratórios no Recurso Especial (AgRg nos EDcl no Resp)	800479	2006	PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO. FISCAL	O princípio da economicidade não pode superar o da maior utilidade da execução para o credor, propiciando que a execução se realize por meios ineficientes à solução do crédito exequendo.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
	1064585	2010			
Agravo Regimental no Recurso Especial (AgRg no Resp)	208943	1999	PROCESSUAL CIVIL.	Princípio da economicidade processual (economia processual). Julgamentos céleres e econômicos.	Eficiência processual.
	657778	2005	PROCESSUAL CIVIL.	Sob pena de locupletamento ilícito do erário público, mercê da afronta ao princípio da economicidade, inserto no art. 620 do CPC, aplicável subsidiariamente às execuções fiscais. (Art. 1º da Lei 6.830).	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
	739893	2007	PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL.	Sob pena de locupletamento ilícito do erário público, mercê da afronta ao princípio da economicidade, inserto no art. 620 do CPC, aplicável subsidiariamente às execuções fiscais. (Art. 1º da Lei 6.830).	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
	888975				
	834663	2008	TRIBUTÁRIO. AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO.	Sob pena de locupletamento ilícito do erário público, mercê da afronta ao princípio da economicidade, inserto no art. 620 do CPC, aplicável subsidiariamente às execuções fiscais. (Art. 1º da Lei 6.830).	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
Agravo Regimental no Mandado de Segurança (AgRg no MS)	9642	2005	MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA N. 68/2004 MIN. DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA	Questionamento se CGU teria competência para fiscalizar Estados e Municípios. O que se fiscaliza são os recursos da União transferidos a tais entes.	Não aplicável.

TIPO DE INSTRUMENTO	DECISÃO		RAMO DO DIREITO	DE QUE TRATA	CONCEITO DE ECONOMICIDADE
	Nº	ANO			
Agravo Regimental no Agravo de Instrumento (AgRg no Ag)	600314	2005	PROCESSUAL CIVIL.	Sob pena de locupletamento ilícito do erário público, mercê da afronta ao princípio da economicidade, inserto no art. 620 do CPC, aplicável subsidiariamente às execuções fiscais. (Art. 1º da Lei 6.830).	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.
	634045		PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL.	Por conseguinte, o princípio da Economicidade não pode superar o da maior utilidade da execução para o credor, propiciando que a execução se realize por meios ineficientes à solução do crédito executando.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.
Agravo Regimental na Medida Cautelar (AgRg na MC)	14898	2009	PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL . MEDIDA CAUTELAR.	Por conseguinte, o princípio da Economicidade não pode superar o da maior utilidade da execução para o credor, propiciando que a execução se realize por meios ineficientes à solução do crédito executando.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.
Mandado de segurança (MS)	8844	2003	ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO.	Revogação da licitação: própria Administração estava apta a realizar parte do projeto, para melhor gestão dos recursos, em atendimento aos princípios da eficiência e economicidade.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.
Recurso Ordinário em Mandado De Segurança (RMS)	24928	2008	ADMINISTRATIVO	Atentou para o princípio da economicidade e da continuidade do serviço público, quando permitiu que um candidato, devidamente concursado, pudesse ocupar serventia vaga antes da homologação do concurso.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico. Oportunidade e eficiência: critério administrativo.
	27800	2009	PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO.	Nulidade da citação do interessado. Ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório.	Não aplicável.
	28927	2010	ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. ANULAÇÃO. RECURSO PROVIDO.	Autoridade competente anulou licitação depois de homologada, sob alegação de que a melhor proposta, que havia sido desclassificada, era menor que a proposta vencedora. Critério matemático. STJ entendeu que não cabia a anulação. Ilegalidade.	Não aplicável.
Recurso Especial (Resp)	71960	2003	PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL.	A execução se faça pelo modo menos gravoso para o devedor" - Princípio da Economicidade - CPC, art. 620, in fine.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.
	419151			O princípio da Economicidade não pode superar o princípio maior da Utilidade da execução para o credor.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.
	446028			O princípio da Economicidade não pode superar o princípio maior da Utilidade da execução para o credor.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.
	536369			Sob pena de locupletamento ilícito do erário público, mercê da afronta ao princípio da economicidade, inserto no art. 620 do CPC, aplicável subsidiariamente às execuções fiscais. (Art. 1º da Lei 6.830).	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.
	570758	2004	PROCESSUAL CIVIL.DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL.	Onerou excessivamente a empresa: R\$ 15 milhões de Patrimônio, contra R\$ 42.000,00 de dívida.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.
	613017	2005	PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE REVISÃO DE CONTRATO DE ARRENDAMENTO MERCANTIL.	Os princípios da instrumentalidade e economicidade processuais recomendam que detectada a falta documental quando da instrução da inicial, seja oportunizada à parte a sua juntada, nos termos do art. 284 do CPC.	Eficiência processual.
	643320		PROCESSUAL CIVIL. ARREMATÇÃO POR PREÇO VIL.	A arrematação por preço vil malfere o princípio da economicidade tanto mais que a execução deve operar-se de forma menos onerosa para o devedor.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.

TIPO DE INSTRUMENTO	DECISÃO		RAMO DO DIREITO	DE QUE TRATA	CONCEITO DE ECONOMICIDADE
	Nº	ANO			
Recurso Especial (Resp)	702333	2006	PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO.	Processo de execução por expropriação tem como premissa a responsabilidade "patrimonial" do devedor, princípio que se sobrepõe ao da economicidade (art. 620 do CPC)	Critério jurídico em detrimento do critério econômico.
	743928	2006	PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO MONITÓRIA.	Os princípios da instrumentalidade e economicidade processuais recomendam que detectada a falta documental quando da instrução da inicial, seja oportunizada à parte a sua juntada, nos termos do art. 284 do CPC.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.
	808675	2007	PROCESSUAL CIVIL - EXECUÇÃO FISCAL	O princípio da economicidade não pode superar o da maior utilidade da execução para o credor, propiciando que a execução se realize por meios ineficientes à solução do crédito exequendo.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.
	873196		PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SUS	Lei 8.080/90 tratou da organização do SUS para evitar sobreposição de estruturas e responsabilidade, mas para conferir eficiência, economicidade e agilidade ao sistema, condição indispensável a garantir aos cidadãos, da melhor maneira possível, o acesso universal e igualitário aos serviços de saúde.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico. Oportunidade e eficiência: critério administrativo.
	891630	2008	PROCESSUAL CIVIL - EXECUÇÃO FISCAL	O princípio da economicidade não pode superar o da maior utilidade da execução para o credor, propiciando que a execução se realize por meios ineficientes à solução do crédito exequendo.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.
	892663		TRIBUTÁRIO – PROCESSO CIVIL	Compete ao relator afastar a aplicação da norma inconstitucional, conferindo racionalidade ao sistema normativo e prestigiando os postulados da celeridade, economicidade.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico. Oportunidade e eficiência: critério administrativo.
	927025		PROCESSUAL CIVIL - EXECUÇÃO FISCAL	O princípio da economicidade não pode superar o da maior utilidade da execução para o credor, propiciando que a execução se realize por meios ineficientes à solução do crédito exequendo.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.
963871	PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO.		A execução contra a Fazenda Pública também sofre o influxo do princípio da economicidade devendo ser satisfeita de forma menos onerosa para o erário.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.	
Recurso Especial (Resp)	1000261	2008	PROCESSUAL CIVIL - EXECUÇÃO FISCAL	O princípio da economicidade não pode superar o da maior utilidade da execução para o credor, propiciando que a execução se realize por meios ineficientes à solução do crédito exequendo.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.
	1032732	2009	PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO.	Improbidade administrativa é atividade judicante e não do TCU.	Não aplicável.
	1048813		PROCESSUAL CIVIL - EXECUÇÃO FISCAL	O princípio da economicidade não pode superar o da maior utilidade da execução para o credor, propiciando que a execução se realize por meios ineficientes à solução do crédito exequendo.	Menor custo "aritmético" possível: critério econômico.

Fonte: sítio oficial do STJ

Dos 34 documentos que contemplavam a *economicidade*, 04 deles não externavam qualquer conceito, tendo sido feitas simples menções do princípio constitucional ora examinado. Quanto aos outros 30 julgados, verificou-se que em 24 deles (80%), o conceito de *economicidade* transmitido restringia-se apenas ao menor custo “aritmético” possível, situado portanto, dentro dos limites do aspecto econômico de análise. Repetindo o ocorrido nas decisões do STF, numa análise parcial e restrita ao senso comum que o vocábulo *economicidade* transmite - “menor custo” - os 80% de julgados do STJ evidenciados podem ser considerados coerentes e unívocos. Porém, quando tais decisões são analisadas de forma multidisciplinar (economia, direito e administração) percebe-se que a menção ao princípio da *economicidade* foi realizada de maneira imprecisa, pois não foi realizado qualquer juízo de ponderação quanto à eficiência, eficácia e efetividade da gestão dos recursos envolvidos. Nos processos de execução fiscal Resp 927025/2008, 1000261/2008 e 1048813/2009, por exemplo, as decisões consideraram apenas os valores dos bens envolvidos e a sua capacidade de serem transformados em dinheiro para extinção de dívida com a Fazenda Pública, ou seja, a liquidez dos bens envolvidos. Não há, portanto, que se falar em princípio da *economicidade* quando se faz análise multidisciplinar do mesmo.

No RMS 24928/2008 e nos Resp 873196/2007 e 892663/2008 (03 julgados equivalendo a 10% do total), além do critério econômico, ampliou-se o entendimento e se introduziu os atributos “oportunidade” e “eficiência”, aproximando-se o conceito externado na decisão ao critério administrativo da análise. Entretanto, importante ressalva deve ser feita, pois a oportunidade pode ser considerada fator intrínseco à noção de eficiência e eficácia dos atos e, por fim, registre-se que não houve qualquer tipo de abordagem, pelo STJ, da efetividade das ações envolvidas nos casos em comento.

Dois julgados (Agravo Regimental no Recurso Especial - AgRg no Resp 208943/1999 e o Recurso Especial – Resp - 613017/2005) utilizam-se do princípio da *economicidade* para transmitir a ideia de “eficiência processual”, conceito restrito ao critério administrativo de análise, sem fazer qualquer tipo de menção à eficácia e à efetividade dos atos. Tal fato permite considerar o termo “eficiência processual” insuficiente para se utilizar na decisão o princípio da *economicidade*, quando se utiliza como referência o conceito multidisciplinar da *economicidade*.

Por fim, o Recurso Especial (Resp) 702333/2006 estabelece relação de superioridade do critério jurídico em detrimento do critério econômico na interpretação do princípio da *economicidade*, sem fazer qualquer tipo de menção ao critério administrativo. Tal decisão pode ser considerada a mais divergente em relação ao argumento evidenciado no

Capítulo 4: a neutralidade do peso da participação de cada área do conhecimento (economia, direito e administração) e a consequente multiplicidade dos pontos de vista acerca da *economicidade* conferem ao conceito certa uniformização de entendimento e aplicação.

### 5.3 A economicidade nos julgados do TCU

Como dito anteriormente, a pesquisa da *economicidade* no sítio <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario> recuperou mais de quatro mil julgados, motivo pelo qual houve a necessidade de se reduzir o espaço amostral para os últimos dois meses que antecederam a elaboração deste relato monográfico. Importante registrar que o trabalho dos Auditores do TCU na análise da *economicidade* está de certa forma “padronizado”, pois de acordo com o Manual de Auditoria de Natureza Operacional daquele Tribunal, editado no ano 2000 e ainda vigente, *economicidade* significa “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.”<sup>44</sup> Entretanto, este conceito não está contemplado na totalidade dos quarenta e seis (46) acórdãos examinados e que foram detalhados na Tabela 5:

**Tabela 5: Detalhamento de documentos existentes nos bancos de dados do TCU, que possuem o texto “economicidade”, no período compreendido entre 1º/Abril e 31/Maio/2010**

ACÓRDÃO	SUMÁRIO RESUMIDO	DE QUE TRATA/DETERMINAÇÃO	CONCEITO DE ECONOMICIDADE
681	PEDIDO DE REEXAME.	Concessão de diárias a servidores, em finais de semana, ponto facultativo e feriado, contrariando os princípios constitucionais da eficiência, economicidade	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
682	ACOMPANHAMENTO 1º ESTÁGIO CONCESSÃO RODOVIÁRIA.	Apresente, juntamente com os Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica, os respectivos estudos que fundamentaram a estimativa dos investimentos, em respeito ao princípio da economicidade  Acuidade da estimativa do volume de tráfego no trecho a ser concedido, em respeito aos princípios da economicidade e modicidade tarifária	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
683	ACOMPANHAMENTO 1º ESTÁGIO CONCESSÃO RODOVIÁRIA.	Apresente, juntamente com os Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica, os respectivos estudos que fundamentaram a estimativa dos investimentos, em respeito ao princípio da economicidade  Acuidade da estimativa do volume de tráfego no trecho a ser concedido, em respeito aos princípios da economicidade e modicidade tarifária	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.

<sup>44</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. P. 107.

<b>ACÓRDÃO</b>	<b>SUMÁRIO RESUMIDO</b>	<b>DE QUE TRATA/DETERMINAÇÃO</b>	<b>CONCEITO DE ECONOMICIDADE</b>
684	ACOMPANHAMENTO 1º ESTÁGIO CONCESSÃO RODOVIÁRIA.	Apresente, juntamente com os Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica, os respectivos estudos que fundamentaram a estimativa dos investimentos, em respeito ao princípio da economicidade  Acuidade da estimativa do volume de tráfego no trecho a ser concedido, em respeito aos princípios da economicidade e modicidade tarifária	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
687	VERIFICAÇÃO DA OCORRÊNCIA DE FRAUDE EM CERTAME LICITATÓRIO CONDUZIDO PELA EMBRATUR.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
690	RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
692	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2008.	Resultou no 3º termo de aditamento cujo escopo contemplou, entre outros custos, indenizações provocadas pelo atraso na liberação da AS-02, no valor de R\$ 9.317.008,04, em afronta aos princípios constitucionais da eficiência, economicidade e razoabilidade;	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
693	LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2007.	Citação livre do vocábulo economicidade	Não aplicável.
696	REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO PRESENCIAL PROMOVIDO PELA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO ACRE	Diga-se que na aferição do quesito economicidade, essa não pode ser analisada da maneira defendida pela empresa Estação da Recarga, que em sua comparação utilizou como parâmetro apenas os preços de suprimentos originais do fabricante da marca do equipamento, desconsiderando os demais de outras marcas com compatibilidade técnica para uso no mesmo equipamento.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
697	AUDITORIA DE CONFORMIDADE. LICITAÇÕES E CONTRATOS.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
714	QUATRO REPRESENTAÇÕES (PROCESSO PRINCIPAL E TRÊS APENSOS). POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO.	Ademais, a divulgação do valor estimado possibilita o exercício do controle social à medida que eventuais interessados podem avaliar a economicidade da contratação.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
743	CONCESSÃO DE FINANCIAMENTOS PELO BNDES COM RECURSOS DO FUNDO DA MARINHA MERCANTE.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
744	APARTADO DE AUDITORIA FISCOBRAS 2002.	A rescisão amigável do Contrato 39/2002 – AJUR e a conseqüente nova contratação não ocasionaram prejuízo no que tange ao custo de conclusão do empreendimento, conformando-se aos princípios da legalidade, economicidade e da indisponibilidade do interesse público.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.

<b>ACÓRDÃO</b>	<b>SUMÁRIO RESUMIDO</b>	<b>DE QUE TRATA/DETERMINAÇÃO</b>	<b>CONCEITO DE ECONOMICIDADE</b>
747	REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONTRATOS.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
750	PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 1994.	Citação livre do vocábulo economicidade	Não aplicável.
751	PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 1996.	Citação livre do vocábulo economicidade	Não aplicável.
764	PEDIDO DE REEXAME. DENÚNCIA. IRREGULARIDADES DIVERSAS.	Adquirirem bens com valores não compatíveis com os de mercado, em inobservância ao princípio da economicidade, haja vista que diante das irregularidades/impropriedades houve tão-só a apresentação de uma proposta, não tendo ocorrido a desejada competitividade.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
765	TOMADA DE CONTAS SIMPLIFICADA. EXERCÍCIO 1999.	Citação livre do vocábulo economicidade	Não aplicável.
779	REPRESENTAÇÃO. ACUMULAÇÃO DE MANDATO ELETIVO FEDERAL COM O CARGO DE PRESIDENTE DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO MATO GROSSO DO SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL – SENAR-AR/MT.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
842	REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO.	Vale lembrar que quatro empresas acorreram ao certame oferecendo lances e os preços da proposta vencedora não fogem dos praticados no mercado, não se havendo falar em consequências à economicidade do certame decorrente de uma possível restrição à sua competitividade.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
843	REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADE EM PREGÃO.	Se não restou configurado o prejuízo econômico, foram, contudo, violados os relevantes princípios do julgamento objetivo, da igualdade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, os quais devem coexistir com o princípio da economicidade.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
847	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2007.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
859	EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIMENTO.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
864	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IRREGULARIDADES E OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS DE DUAS DAS PARCELAS DO CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES.	Quanto aos funcionários das empresas de vigilância e limpeza, as refeições lhes foram fornecidas por questão de razoabilidade e economicidade. Se as empresas tivessem que disponibilizar um veículo exclusivamente para transportá-los, diariamente, no almoço e jantar até o restaurante mais próximo - Posto Asa Branca - obviamente as empresas exigiriam um reajuste no valor dos serviços contratados.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.

<b>ACÓRDÃO</b>	<b>SUMÁRIO RESUMIDO</b>	<b>DE QUE TRATA/DETERMINAÇÃO</b>	<b>CONCEITO DE ECONOMICIDADE</b>
873	MONITORAMENTO. METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DE SERVIÇO TELEFÔNICO.	Citação livre do vocábulo economicidade	Não aplicável.
881	REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DE RONDÔNIA.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
888	CUMPRIMENTO DO SUBITEM 9.6. DO ACÓRDÃO Nº 2.326/2008 – TCU – PLENÁRIO.	Defina com clareza e precisão as especificações do serviço a ser desempenhado pelo consultor, fazendo constar, ainda, orçamento estimativo detalhado, a fim de possibilitar a verificação da economicidade dos valores propostos pelos contratados para os serviços;	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
895	REPRESENTAÇÃO. SUS. ATENDIMENTO A PORTADORES DE DOENÇAS CRÔNICAS.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
903	LEVANTAMENTO. OBRAS DO AEROPORTO AUGUSTO SEVERO EM NATAL/RN.	Ademais, a condicionante primaz da decisão em se aditar os referidos contratos balizou-se na economicidade, na conveniência administrativa e na gestão responsável em remanejar os lotes excedentes do Rio de Janeiro para o Aeroporto de Natal. Considerando que as licitações, origem dos contratos em comento, foram amplamente disputadas e que a amplitude prevista para o Aeroporto do Rio de Janeiro era muito superior às necessidades do Aeroporto de Augusto Severo, em Natal, haveria, naturalmente, um universo de licitantes mais restrito em uma nova licitação, com implicação quase certa no aumento do custo, devido à economia de escala.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
941	REPRESENTAÇÃO. CONTRATO DE REPASSE	Uma vez que estes documentos comprovaram e demonstraram a regularidade e economicidade dos preços praticados no contrato de construção do Conjunto Habitacional Amazonino Mendes II.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
949	RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
963	TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ORIUNDA DE CONVERSÃO DE PROCESSO DE DENÚNCIA.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
1017	REPRESENTAÇÃO. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DOS RESPONSÁVEIS.	O que teria gerado economia aos cofres públicos de R\$ 779.745,39, no exercício de 2007, e de R\$ 834.520,56, no exercício de 2008.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.

ACÓRDÃO	SUMÁRIO RESUMIDO	DE QUE TRATA/DETERMINAÇÃO	CONCEITO DE ECONOMICIDADE
1023	REPRESENTAÇÃO. IMPUGNAÇÃO DO PROJETO DE ATUALIZAÇÃO DE CADASTRO DE ELEITORES POR MEIO DA UTILIZAÇÃO DE DADOS BIOMÉTRICOS.	<p>O parâmetro previsto na Lei n. 8.666/1993 para se averiguar a economicidade de uma compra é a comparação dos preços praticados com os de mercado, e na representação não consta qualquer estudo neste sentido.</p> <p>Primeiro, porque a adoção desse sistema se justifica em razão de se constituir em alternativa viável para a implementação da identificação biométrica do eleitor com o aproveitamento da infraestrutura tecnológica já utilizada pela Polícia Federal, na qual o Ministério da Justiça já investiu consideráveis recursos financeiros, de modo que a sua utilização atende ao princípio da economicidade.</p>	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico. Oportunidade: critério administrativo.
1024	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. DNIT/RS.	Citação livre do vocábulo economicidade	Não aplicável.
1032	AUDITORIA OPERACIONAL. HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
1039	REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PARA CONTRATAÇÃO DE ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA/RIMA).	Registra também o atendimento ao princípio da economicidade, salientando que 9 (nove) empresas participaram do certame e a vencedora ofertou o valor de R\$ 349.000,00, enquanto que o valor estimado era de R\$ 533.100,00, portanto uma economia de 34,53%.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
1041	REPRESENTAÇÃO FORMULADA COM FUNDAMENTO NO ART. 113, § 1º, DA LEI 8.666/93.	Ainda que tais reformas não se verifiquem no presente ano, visto que tal implantação pode acarretar ofensa ao princípio da economicidade, caracterizada por eventuais perdas que esse investimento poderá sofrer, seja por danos ou pela necessidade de readequação à nova configuração dos empreendimentos;	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
1101	FISCOBRAS 2007. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA.	Segundo o Comando da Aeronáutica, essa opção justificou-se, à época, pela geometria da área, que possuía o maior eixo do retângulo patrimonial orientado na direção 140º/320º, bem como pela economicidade na configuração do novo aeroporto, uma vez que “a implantação de pistas de pouso em duas direções exigiria uma área patrimonial maior para o sítio aeroportuário, o que teria encarecido o empreendimento”. Assim, optou-se pela construção de duas pistas de pouso e decolagem, paralelas, suficientemente afastadas para que operassem de modo independente uma da outra, orientadas na direção 140º/320º, com a área terminal do aeroporto entre elas.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
1105	REPRESENTAÇÃO. PREGÃO.	Nas futuras contratações de serviços de TI: Inclua, no processo de contratação e faça constar nos projetos básicos e termos de referência, demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico. Oportunidade: critério administrativo.

ACÓRDÃO	SUMÁRIO RESUMIDO	DE QUE TRATA/DETERMINAÇÃO	CONCEITO DE ECONOMICIDADE
1121	REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO NA ÁREA DE TI.	Demais disso, como a única empresa participante do certame apresentou proposta comercial para a estimativa do órgão, pode-se concluir que o preço obtido não se mostrou otimizado, como bem salientado pela Sefi. Por conseguinte, sob a ótica da economicidade, a opção do administrador não se justifica.	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico.
1165	REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
1176	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA (FISCOBRAS 2008).	Estudo de otimização dos transportes internos ao sítio aeroportuário a partir do qual fiquem definidas as distâncias dos caminhos de serviço, de sorte a fundamentar adequadamente os quantitativos e/ou preços unitários envolvidos e, por consequência, garantir a economicidade do orçamento de referência;	Menor custo “aritmético” possível: critério econômico. Oportunidade: critério administrativo.
1183	LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2009 (FISCALIS 81/2009).	Citação livre do vocábulo economicidade e citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
1186	DENÚNCIA. PEDIDO DE REEXAME.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.
1188	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE REPASSADOS AO CUSTEIO DA ESTRATÉGIA DA SAÚDE DA FAMÍLIA.	Citação simples do princípio da economicidade	Não aplicável.

**Fonte:** sítio oficial do TCU

Dos 46 acórdãos selecionados, 23 foram considerados como não aplicáveis ao escopo desta investigação, por se tratarem de simples menção ao princípio constitucional da *economicidade* e não revelar conceito axiológico propriamente dito. Dos 23 remanescentes, 20 deles (cerca de 87%) atribuíram ao vocábulo *economicidade* a definição dada pelo Manual de Auditoria de Natureza Operacional já citado, podendo-se restringir essa definição ao critério econômico, ou seja, o menor custo “aritmético” possível. Quanto aos 3 acórdãos restantes (1023, 1105 e 1176/2010), além do critério econômico já mencionado, ampliou-se o entendimento e se introduziu o atributo oportunidade, aproximando-o do critério administrativo, porém sem que houvesse qualquer tipo de menção à eficiência, eficácia e à efetividade das ações. Com isso, o próprio TCU apresenta variação de entendimento e, também, de aderência à definição por ele atribuída à *economicidade*.

#### 5.4 Síntese dos julgados e a segurança jurídica

Pelo até aqui exposto, ao sintetizar o capítulo, pode-se afirmar que no âmbito do STF, o conceito de *economicidade* traz consigo dois valores, nem sempre presentes concomitantemente nas decisões examinadas: o menor custo “aritmético” possível e a racionalidade dos atos em relação aos objetivos visados.

No âmbito do STJ, a *economicidade* é empregada no sentido de menor custo “aritmético” possível, sentido esse modificado, em algumas decisões, com a introdução dos atributos oportunidade e eficiência *lato sensu*. Existe também o emprego da *economicidade* para transmitir a ideia de eficiência processual e, por fim, o estabelecimento de uma relação de superioridade dos aspectos jurídicos da responsabilidade patrimonial, em detrimento do menor custo “aritmético” possível.

Por sua vez, no âmbito do TCU, embora exista uma definição dada pelo Manual de Auditoria de Natureza Operacional que pode ser interpretada como o menor custo “aritmético” possível, em alguns acórdãos ampliou-se tal entendimento e nele foi introduzido o atributo oportunidade, porém sem qualquer tipo de análise da eficiência, eficácia e da efetividade das ações.

Do exposto, ficou evidente a instabilidade semântica/conceitual do vocábulo *economicidade* dentro de uma mesma Corte e entre elas. Importante ressaltar que enquanto princípio, a *economicidade* requer do aplicador mais do que mera decisão. A plena compreensão de seu significado e da sua extensão somente pode ser verificada nos casos concretos.<sup>45</sup> Entretanto, é importante produzir consenso acerca da *economicidade* propriamente dita, pois a segurança nas relações que envolvem a sociedade decorre da existência de uma mínima previsibilidade que imponha harmonia e confiança. É fato inquestionável a competência revisional que o Poder Judiciário detém, inclusive no que tange ao julgamento das contas, respeitada a competência exclusiva dos Tribunais de Contas. Uma vez que o TCU utiliza conceito distinto para realizar exame da *economicidade* dos atos, quando comparado ao STJ e ao STF, tal fato pode gerar situação conflituosa e imprecisa envolvendo as decisões desses Tribunais, numa possível revisão de acórdão do TCU. Não se pode dizer razoável o fato de existirem interpretações várias acerca de um mesmo princípio constitucional, oscilando com tamanha amplitude a ponto de não permitir o perfeito

---

<sup>45</sup> BIGOLIN, op. cit., p.70.

entendimento das normas que regulam a Administração Pública, contrariando a própria CR/88 e, conseqüentemente, a essência do Estado Democrático de Direito.

## CONCLUSÃO

Depois de ter-se percorrido extenso caminho, é momento de se concluir este relato monográfico.

O Capítulo 1 contemplou a análise da *economicidade* em sua gênese, ou seja, no âmbito das Ciências Econômicas. Iniciando-se por uma verificação semântica do vocábulo *economicidade*, ficou evidente a dificuldade de se chegar ao conceito sem se aprofundar a investigação. Inicialmente, surgiu a necessidade de se conceituar Economia utilizando-se uma abordagem histórica. Desenvolvendo-se o raciocínio, chegou-se ao modelo da teoria econômica empregado no exame da *economicidade* – a curva (ou fronteira) de possibilidades de produção (CPP) – e à eficiência “econômica”, dividida em eficiência técnica e eficiência alocativa, entendida esta como a perfeita composição de terra, mão-de-obra e capital (equipamentos) utilizados na produção do melhor conjunto de bens. Com isso, pôde-se chegar à conclusão de que, no âmbito das Ciências Econômicas, a *economicidade* não constitui um termo técnico específico e destacado que contemple o conceito em toda a sua aplicabilidade, mas que pode ser equiparada à **racionalidade dos agentes econômicos na busca da eficiência alocativa**.

No Capítulo 2, a investigação das especificidades da *economicidade*, no tocante aos aspectos jurídicos da doutrina nacional e da principal Corte de Contas, revelou que as interpretações dos doutrinadores brasileiros que estudaram o tema com maior profundidade são diversas e que nenhuma prepondera sobre as demais. Entretanto, Bugarin entende que existe um consenso doutrinário em torno da “adequada relação custo-benefício social.” No tocante aos atos normativos editados pelo TCU, existe a conceituação de *economicidade* como sendo a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.” Nessa esteira, a interpretação de *economicidade* dos atos administrativos estaria restrita ao critério matemático, no qual o menor entre dois valores seria o “econômico”, aproximando-se do conceito utilizado em sede da execução fiscal, relacionado ao Art. 620 do CPC.

Completando o cenário multidisciplinar de investigação, no Capítulo 3 adentrou-se ao âmbito da Administração enquanto área do conhecimento. Partindo-se do entendimento que a principal escola de negócios do país – a Fundação Getúlio Vargas – possui, foi evidenciado que a *economicidade* é princípio de natureza essencialmente gerencial,

intrínseco à noção de eficiência, eficácia e efetividade na gestão de recursos e bens, em um dado cenário socioeconômico. **Para se ter melhor apreensão e entendimento da definição citada, a mesma foi decomposta e analisada sob a ótica da Ciência da Administração.**

Tendo contextualizado a *economicidade* no âmbito das Ciências Econômicas, do Direito e da Administração enquanto área do conhecimento, no Capítulo 4, pode-se concluir que, em se tratando de Administração Pública, existem limites de observância da *economicidade*: a legalidade e a moralidade dos atos administrativos dos agentes públicos e os parâmetros para sua definição são a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações, no cenário socioeconômico e temporal em que ocorrem. Houve, também, a proposição de que a *economicidade* seja entendida como “**princípio de natureza gerencial, intrínseco à noção de eficiência, eficácia e efetividade na gestão de recursos e bens, cuja aplicação pelos agentes públicos deve ser balizada pela legalidade e moralidade dos atos, visando à obtenção do melhor resultado possível para uma determinada composição de recursos físicos, financeiros, econômicos, humanos e tecnológicos, em um dado cenário socioeconômico e temporal**”, fundamentando-se essa estipulação na Teoria Essencialista da língua.

Utilizando-se dessa nova visão, no Capítulo 5, passou-se a evidenciar e analisar os julgados dos Tribunais Superiores e do TCU acerca da *economicidade*. Para tanto, foi utilizada a Metodologia de Análise das Decisões (MAD), por ser considerada a mais adequada aos objetivos da pesquisa e por proporcionar uma clara visão da conexão existente entre a linguagem presente na decisão proferida e seu relacionamento com os conceitos provenientes das Ciências Econômicas, do Direito e da Administração.

No tocante às decisões proferidas pelo STF, pode-se perceber que o entendimento de *economicidade* pelo Egrégio Tribunal não era unívoco e trazia consigo dois valores, nem sempre presentes concomitantemente nas decisões examinadas: o menor custo “aritmético” possível e a racionalidade da exigência em relação aos objetivos visados.

No âmbito do STJ, também ficou evidente a diferença de entendimento acerca da *economicidade*, empregada no sentido de menor custo “aritmético” possível, sentido esse modificado, em algumas decisões, com a introdução dos atributos oportunidade e eficiência *lato sensu*. Existiu também o emprego da *economicidade* para transmitir a ideia de eficiência processual e, por fim, o estabelecimento de uma relação de superioridade dos aspectos jurídicos da responsabilidade patrimonial, em detrimento do menor custo “aritmético” possível.

Por fim, no âmbito do TCU, embora exista definição de *economicidade* no Manual de Auditoria de Natureza Operacional, esta pode ser interpretada como o menor custo “aritmético” possível. Entretanto, em alguns acórdãos, ampliou-se tal entendimento e nele foi introduzido o atributo oportunidade sem qualquer tipo de análise da eficiência, eficácia e da efetividade das ações expondo, portanto, a variação de entendimento existente naquele Tribunal e, também, a falta de aderência à definição por ele atribuída à *economicidade*.

Evidenciada a instabilidade semântica/conceitual do vocábulo *economicidade* dentro de um mesmo Tribunal e entre eles, ressaltou-se que a segurança nas relações que envolvem a sociedade decorre da existência de uma mínima previsibilidade que imponha harmonia e confiança e que não é razoável existir diversas interpretações sobre um mesmo princípio constitucional, oscilando com tamanha amplitude a ponto de não permitir o perfeito entendimento das normas que regulam a Administração Pública, contrariando a própria CR/88 e, conseqüentemente, a essência do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

BIGOLIN, Giovani. *Segurança Jurídica: A Estabilização do Ato Administrativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BITTAR, Eduardo C. B. *Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática da Monografia para os Cursos de Direito*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: Por uma Teoria Geral da Política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 05 dez. 2009.

BUGARIN, Paulo Soares. *O Princípio Constitucional da Economicidade na Jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. 1. ed., 2. tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria Geral da Administração Vol. 1*. 6. ed. rev. e atual. 13. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Direito Administrativo Pós-Moderno: Novos Paradigmas do Direito Administrativo a partir do Estudo da Relação entre o Estado e a Sociedade*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FREITAS FILHO, Roberto. *Intervenção Judicial nos Contratos e Aplicação dos Princípios e das Cláusulas Gerais: O Caso do Leasing*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2009.

\_\_\_\_\_. *Metodologia de Análise de Decisões*. Disponível em: <[http://www.uniceub.br/curso/mestrado/casoteca/Cas01\\_EstudosdeCasoMAD.aspx](http://www.uniceub.br/curso/mestrado/casoteca/Cas01_EstudosdeCasoMAD.aspx)>. Acesso em: 12 dez. 2009.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *FGV Economicidade®: Uma ferramenta para a eficácia da gestão*. Rio de Janeiro: 2005. 20 transparências, color. Disponível em: <<http://www.fgv.br/fgvprojetos/economicidade/arq/Aspectos%20Gerais%20FGV%20Economicidade%203mai2005.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

GITMAN, Lawrence. *Princípios de Administração Financeira*. Tradução Arthur Ridolfo Neto *et al.* 7. ed. São Paulo: Harbra, 2002.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LOPES, Luiz Martins; VASCONCELLOS Marco Antonio Sandoval de (organizadores). *Manual de Macroeconomia: nível básico e nível intermediário*. 3. ed., 2. reimpr São Paulo: Atlas, 2009.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia*. Tradução Allan Vidigal Hastings. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

MARCELLINO JÚNIOR, Julio Cesar. *O Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa: (Des)encontros entre Economia e Direito*. Florianópolis: Habitus, 2009.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Introdução à Administração*. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2000.

MEGGINSON, Leon; MOSLEY, Donald; PIETRI JR, Paul. *Administração: Conceitos e Aplicações*. Tradução Maria Isabel Hopp. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Ato Administrativo*. 5. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SANTOS, Alvacir Correa dos. *Princípio da Eficiência da Administração Pública*. São Paulo: LTr, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4. ed., 9. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. *Economia: micro e macro: teoria e exercícios, glossário com os 300 principais conceitos econômicos*. 4. ed., 7. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.