



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

**FACULDADE DE DIREITO**

**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**MARCELO PEREIRA DAS NEVES DE OLIVEIRA**

**ADOÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA EM ÓRGÃOS E  
ENTIDADES PÚBLICOS: NORMATIVIDADE JURÍDICA FRENTE  
AO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Salvador, BA

2023

**MARCELO PEREIRA DAS NEVES DE OLIVEIRA**

**ADOÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICOS: NORMATIVIDADE JURÍDICA FRENTE AO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Msc Fábio da Silva Santos.

Salvador, BA

2023

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

**MARCELO PEREIRA DAS NEVES DE OLIVEIRA**

**ADOÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS: NORMATIVIDADE JURÍDICA FRENTE AO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, aprovado em 06 de julho de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Fábio da Silva Santos – Orientador

Mestre e Doutorando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador

---

Saulo José Casali Bahia

Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

---

Carlos Eduardo Behrmann Rátis Martins

Mestre e Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa/Portugal

À

Todos que labutam, diuturnamente, para criarem e entregarem valor à sociedade, mediante uma boa Administração Pública, visando a prestação de serviços públicos de qualidade, a implementação de políticas públicas consistentes e, por fim, a efetivação dos direitos fundamentais.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, pelo dom da vida e pela oportunidade que me deu de alcançar mais uma realização acadêmica, profissional e pessoal: a conclusão desta graduação em Direito.

À minha família, familiares e amigos, que nos acompanharam nessa difícil jornada, compreendendo as ausências e sempre nos apoiando e incentivando a continuar em frente para vencer.

À Universidade Federal da Bahia, especialmente por meio da Faculdade de Direito, por proporcionar uma experiência rica de construção do conhecimento.

Aos professores e orientadores, especialmente o Prof. Fábio Santos, pela humildade e altruísmo no compartilhamento do conhecimento e de experiências, para o desenvolvimento das competências previstas, sempre estimulando a prática reflexiva e a autonomia intelectual.

Aos colegas de faculdade, pela salutar e prazerosa convivência durante a longa jornada do curso.

Muito obrigado a todos que direta ou indiretamente colaboraram para o alcance do resultado esperado.

*“A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos.”*

*Hannah Arendt.*

OLIVEIRA, Marcelo Pereira das Neves de. **ADOÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICOS: NORMATIVIDADE JURÍDICA FRENTE AO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. 2023. 166f. Monografia (Curso de Graduação em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

## RESUMO

A exigência social para que o Estado seja cada vez mais capaz de atender, de maneira eficiente, eficaz e efetiva, as necessidades e expectativas dos cidadãos, respeitando, protegendo e promovendo os direitos fundamentais diuturnamente (especialmente os direitos sociais), é uma realidade que se impõe. Assim, o presente trabalho teve por objetivo analisar a normatividade jurídica acerca da adoção formal e sistemática da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos (como maneira mais abrangente de gerir uma organização) frente ao direito fundamental à boa Administração Pública. Para tanto, foi necessário caracterizar o princípio da boa administração e suas interfaces no âmbito do direito administrativo; discutir o direito fundamental à boa administração pública nas perspectivas constitucional e infraconstitucional brasileira; apontar as relações entre a gestão estratégica organizacional pública e o direito fundamental à boa administração pública; verificar, no âmbito do direito administrativo e seus sub-ramos, a legislação potencialmente aplicável à adoção da gestão estratégica por órgãos e entidades públicos, assim como a jurisprudência relativa ao tema; e discutir o grau de vinculação para adoção formal e sistemática da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos frente ao direito fundamental à boa administração pública. O método utilizado foi o hipotético-dedutivo, mediante pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, reforçada por dados quantitativos. No campo das pesquisas jurídicas, foi adotada a técnica normativa, com uso, principalmente, da interpretação lógico-sistemática-teleológica do Direito, da analogia e da interpretação extensiva. Destarte, a partir dos achados e análises relatados no decorrer do trabalho, chegou-se à conclusão de que a gestão estratégica em órgãos e entidades públicos se constitui na maneira mais completa de se efetivar o direito fundamental à boa Administração Pública. Por isso, deve ser adotada formalmente, por meio de atos administrativos considerados vinculados (no âmbito das normas gerais do Direito Administrativo e seus sub-ramos), e implementada sistematicamente, por via de atos administrativos de discricionariedade técnica (no âmbito das escolhas das metodologias e rotinas para sua implementação).

**Palavras-chave:** Eficiência; Boa Administração Pública; Gestão Estratégica; Órgãos Públicos; Direitos Fundamentais.



OLIVEIRA, Marcelo Pereira das Neves de. **ADOÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS: NORMATIVIDADE JURÍDICA FRENTE AO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. 2023. 166f. Monograph (Graduate Course in Law). Faculty of Law, Federal University of Bahia, Salvador, 2023.

## ABSTRACT

The social demand for the State to be increasingly capable of meeting, in an efficient, effective and effective manner, the needs and expectations of citizens, respecting, protecting and promoting fundamental rights (especially social rights) is a reality which is imposed. Thus, the present work aimed to analyze the legal regulations regarding the formal and systematic adoption of strategic management in public bodies and entities (as a more comprehensive way of managing an organization) in view of the fundamental right to good Public Administration. Therefore, it was necessary to characterize the principle of good administration and its interfaces within the scope of administrative law; discuss the fundamental right to good public administration in the Brazilian constitutional and infraconstitutional perspectives; point out the relationships between public organizational strategic management and the fundamental right to good public administration; verify, within the scope of administrative law and its sub-branches, the legislation potentially applicable to the adoption of strategic management by public bodies and entities, as well as the jurisprudence related to the subject; and discuss the degree of linkage for the formal and systematic adoption of strategic management in public bodies and entities in view of the fundamental right to good public administration. The method used was hypothetical-deductive, through bibliographical and documentary research, with a qualitative approach, reinforced by quantitative data. In the field of legal research, the normative technique was adopted, using mainly the logical-systematic-teleological interpretation of Law, analogy and extensive interpretation. Thus, based on the findings and analyzes reported during the course of the work, it was concluded that strategic management in public bodies and entities constitutes the most complete way of realizing the fundamental right to good Public Administration. Therefore, it must be formally adopted, through administrative acts considered to be binding (within the scope of the general rules of Administrative Law and its sub-branches), and systematically implemented, through administrative acts of technical discretion (within the scope of the choices of methodologies and routines for their implementation).

**Palavras-chave:** Efficiency; Good Public Administration; Strategic Management; Public Agencies; Fundamental Rights.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Tipos de função administrativa .....	33
Figura 2 – Princípios do Direito Administrativo (ou da Administração Pública)	35
Quadro 1 – Entendimento sobre o conteúdo da eficiência administrativa no STF .....	62
Quadro 2 – Níveis administrativos e suas funções .....	83
Figura 3 – Ciclo PDCA .....	84
Figura 4 – Sistema gerencial: vínculo entre estratégia e a operação	89
Figura 5 – Diagrama do MEG .....	97
Figura 6 – Diagrama do Modelo de Excelência do Sistema de Gestão Pública .....	99
Figura 7 – Visão geral da integração do planejamento .....	105
Figura 8 – Prioridades de Governo .....	105
Figura 9 – Integração entre os Produtos do Planejamento .....	106
Figura 10 – Modelo de governança e gestão do Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas TCU .....	110
Figura 11 – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança	110
Figura 12 – Dimensões do TransformaGov .....	112
Figura 13 – Etapas e atividades do processo de gestão estratégica (TransformaGov) .....	113
Quadro 3 – Normas estudadas .....	118
Quadro 4 – Normas gerais de Direito Administrativo em que foram identificados dispositivos que possuem correlações com o princípio da eficiência, o direito fundamental à boa administração pública e o planejamento e gestão estratégica .....	120
Quadro 5 – Normas gerais de Direito Financeiro em que foram identificados dispositivos que possuem correlações com o princípio da eficiência, o direito fundamental à boa administração pública e o planejamento e gestão estratégica .....	123
Quadro 6 – Normas gerais de Direito Tributário em que foram identificados dispositivos que possuem correlações com o princípio da eficiência, o direito fundamental à boa administração pública e o planejamento e gestão estratégica .....	126
Quadro 7 – Normas gerais de Direito Econômico em que foram identificados dispositivos que possuem correlações com o princípio da eficiência, o direito fundamental à boa administração pública e o planejamento e gestão estratégica .....	128
Quadro 8 – Acórdãos TCU que se referem à gestão estratégica .....	131

Quadro 9 – Acórdãos STJ que se referem à gestão estratégica .....	132
Quadro 10 – Decisões monocráticas STJ que se referem à gestão estratégica .....	132
Quadro 11 – Acórdãos STF que se referem à gestão estratégica .....	132
Quadro 12 – Acórdãos TCU que se referem ao direito fundamental à boa Administração Pública .....	134
Quadro 13 – Acórdãos STJ que se referem ao direito fundamental à boa Administração Pública .....	134
Quadro 14 – Acórdãos STF que se referem ao direito fundamental à boa Administração Pública .....	134
Quadro 15 – Correlação entre elementos partes da gestão estratégica organizacional e dispositivos normativos de Direito Público .....	140

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de achados nos julgados do TCU, STJ e STF, relacionados à gestão estratégica .....	130
.....	
Tabela 2 – Quantidade de achados nos julgados do TCU, STJ e STF, relacionados à “boa administração” .....	133

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO	Ação Civil Originária
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgInt	Agravo Interno
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
AREsp	Agravo em Recurso Especial
<i>BSC</i>	<i>Balanced Scorecard</i>
<i>BD</i>	<i>Big Data</i>
<i>BI</i>	<i>Business Inteligência</i>
CEO	Chief Executive Officer
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CF/88	Constituição Federal de 1988
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
EC	Emenda Constitucional
EDcl	Embargos de Declaração
EUA	Estados Unidos da América
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESG	Escola Superior de Guerra
EGP	Escritório de Gerenciamento de Projetos
EGE	Escritório de Gestão Estratégica
FNPQ	Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade
FNQ	Fundação Nacional da Qualidade
GE	Gestão Estratégica
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamento Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEG	Modelo de Excelência da Gestão
MPF	Ministério Público Federal
NGP	Nova Gestão Pública
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil

OKR	<i>Objectives and Keys Results</i>
PEGE	Painel Equilibrado de Gestão Estratégica
PDCA	<i>plan – do – check – act</i>
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PPA	Plano Plurianual
<i>PMI</i>	<i>Project Management Institute</i>
RDC	Recurso Contra Diplomação
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
SAEB	Secretaria da Administração
SEPLAN	Secretaria do Planejamento
SLS	Suspensão de Liminar e Sentença
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TransformaGov	Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>2</b>	<b>O PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CARACTERIZAÇÃO E APLICAÇÃO NA PERSPECTIVA DA CF/88</b> .....	32
2.1	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES ACERCA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E O PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO.....	32
2.1.1	<b>Princípio da eficiência administrativa e sua relevância na conformação da boa Administração Pública</b> .....	38
2.2	A VINCULAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS BASEADA NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	48
2.2.1	<b>O Controle da Administração Pública e a Responsabilidade do Estado frente aos Atos Administrativos, com ênfase no controle da eficiência e da boa administração</b> .....	56
<b>3</b>	<b>O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CF/88</b> .....	68
3.1	O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS, NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: A PERSPECTIVA DO DIREITO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL .....	75
<b>4</b>	<b>GESTÃO ESTRATÉGICA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICOS</b> .....	83
4.1	A GESTÃO DA ESTRATÉGIA: ETAPAS E REQUISITOS .....	88
4.2	GESTÃO ESTRATÉGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANTECEDENTES, MODELOS E PRÁTICAS .....	95
4.2.1	<b>A relação entre o planejamento estratégico organizacional e os instrumentos de orçamento público: PPA, LDO e LOA</b> .....	101
4.2.2	<b>A Gestão Estratégica Formal e Sistemática em Órgãos e Entidades Públicas brasileiros: alguns exemplos</b> .....	107
<b>5</b>	<b>NORMATIVIDADE JURÍDICA ACERCA DA ADOÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICOS</b> .....	115
5.1	LEGISLAÇÃO RELACIONADA À ADOÇÃO SISTEMÁTICA E FORMAL DA GESTÃO ESTRATÉGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	116
5.2	JURISPRUDÊNCIA SOBRE ADOÇÃO FORMAL E SISTEMÁTICA DA GESTÃO ESTRATÉGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	129
5.3	LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA SOBRE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	133
5.4	ADOÇÃO FORMAL E SISTEMÁTICA DA GESTÃO ESTRATÉGICA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICOS: ENTRE A DISCRICIONARIEDADE E A VINCULAÇÃO .....	135
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	155
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	160

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito requer da Administração Pública um perfil que vai muito além de mero respeitador das liberdades individuais e de cumpridor dos princípios da moralidade e da legalidade. No “governo do povo” (e para o povo), as demandas sociais, especialmente nos países em situação de subdesenvolvimento, são gigantescas, exigindo do Estado, uma capacidade cada vez maior de atendê-las, visando garantir as condições básicas para o mínimo existencial do ser humano.

Em uma democracia, as pessoas precisam ter suas liberdades civis garantidas e serem tratadas de maneira igualitária perante a lei (na medida de suas desigualdades), para que assim, tenham as mesmas oportunidades de influenciar nas escolhas e destinos da nação, de modo a terem suas vontades e necessidades representadas o máximo possível.

Ora. Isto significa que uma democracia verdadeiramente desenvolvida possui como principal característica, a proteção e promoção dos direitos mais básicos da pessoa, os chamados Direitos Humanos. E como se sabe, esta condição só é possível em um Estado de Direito.

Por isso, Democracia, Estado de Direito e Direitos Humanos são interdependentes, ou seja, um não existe (ou não funciona bem) sem o outro. Não é por outra razão, que a doutrina constitucional coloca como finalidade precípua dos Estados Democráticos, a proteção e promoção da dignidade humana, na sua acepção mais ampla.

O próprio processo evolutivo que vem desde a primeira fase do Estado de Direito até o atual Estado Democrático de Direito se deu de maneira imbricada com a evolução das dimensões dos Direitos Humanos, que se iniciou pelos direitos civis e políticos, voltados a limitar a atuação do Estado perante as liberdades individuais (1ª dimensão), passando pelos direitos sociais, culturais e econômicos (2ª dimensão); pelos direitos coletivos e difusos, como o direito ao desenvolvimento sustentável, direito ao meio ambiente (3ª dimensão); até o direito à democracia e à informação (4ª dimensão).

Uma vez incorporados e positivados nas Constituições, como sua própria essência (SARLET, 2015), em meio a movimentos, reivindicações e revoluções



sociais, os Direitos Humanos ganharam a classificação doutrinária de **Direitos Fundamentais**. A terminologia diversa tem o intuito de, basicamente, diferenciar aqueles direitos que aspiram ser naturais e universais a todos os tempos e povos, geralmente consignados em tratados internacionais, daqueles outros também considerados essenciais ao ser humano, só que reconhecidos na esfera do direito constitucional, tendo, portanto, um caráter nacional.

Retomando a questão das dimensões dos direitos humanos / direitos fundamentais, enquanto perdurou o período de conquista da primeira dimensão, onde a preocupação maior estava direcionada a estabelecer direitos “contra o Estado”, visando a libertação definitiva do Absolutismo, o então modelo de Administração Pública burocrática vigente na maior parte dos Estados nacionais, baseado na burocracia racional-legal de Max Weber, era suficiente para corresponder às expectativas sociais e econômicas daquele momento histórico (entre o final do séc. XIX e o início do século XX), uma vez que, para isso, bastava o Estado não interferir na economia e na vida privada das pessoas, garantindo-lhes apenas as liberdades públicas fundamentais, a vida, a propriedade e a igualdade perante a lei.

No Brasil, a primeira reforma burocrática se deu a partir da década de 1930, durante o Governo Vargas, quando foi criado, em 1938, o Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, com vistas a fomentar a fiscalização, a centralização e a regulamentação da Administração Pública, no âmbito do governo federal.

O modelo burocrático racional-legal buscava se aproximar da abordagem clássica da Teoria da Administração, focando nas normas e regulamentos e no controle rígido e prévio dos processos. Também adotava como princípios: a impessoalidade nas relações, a profissionalização técnica, a meritocracia e a eficiência dos processos. Com isso, visava combater as práticas do modelo patrimonialista e imprimir um modelo mais racional de administração da coisa pública.

Ocorre que, com o surgimento da segunda dimensão dos direitos fundamentais e do Estado Democrático, a Administração Pública passou a ser muito mais exigida para dar conta das novas demandas, não sendo mais satisfatória a simples limitação da sua atuação frente à esfera privada dos indivíduos, pois os direitos sociais, culturais e econômicos passaram a requerer uma dimensão prestacional do Estado de maior monta, na busca do bem-estar social.

Nessa senda, a dificuldade para que o Estado de Bem-Estar Social se tornasse efetivo foi muito grande, sendo criado pela doutrina jurídica, inclusive, o conceito das “normas programáticas”, para classificar os direitos fundamentais de segunda dimensão, caracterizando-as como normas que representam apenas finalidades, objetivos e metas do Estado, tendo, portanto, uma “eficácia limitada”, já que seu cumprimento depende de normas infraconstitucionais regulamentadoras e da formulação e implementação de programas sociais.

Todavia, decorridos alguns anos após o início da vigência de tais direitos, a perspectiva “programática” começou a ser questionada e foi perdendo espaço para a visão de que os direitos sociais, uma vez enquadrados como direitos fundamentais, não podem se resumir a simples programas políticos, sem nenhuma vinculação jurídica, pois se assim o fosse não precisavam constar na Carta Magna, ainda mais na condição de direitos fundamentais.

Para fazer frente a esse desafio, a Administração Pública se viu na necessidade de rever seus conceitos e práticas, no intuito de ampliar sua capacidade de implementar políticas públicas e serviços públicos nas áreas de saúde, educação, segurança pública, alimentação, moradia, saneamento básico, lazer, assistência social, trabalho e emprego, dentre outras. O modelo burocrático, a essa altura, não atendia mais, mostrando-se lento, custoso e ineficiente.

Nesse cenário, emergiu, inicialmente na Inglaterra, EUA e Austrália, e depois se espalhando por todo o mundo, um movimento denominado “*New Public Management*” (Nova Gestão Pública – NGP), que objetivava modernizar a estrutura administrativa do Estado e suas práticas de gestão, a partir de referências do setor privado, tornando a Administração Pública mais eficiente e eficaz.

A Administração Pública gerencial, como ficou conhecida a aplicação teórica da NGP, tinha em vista suprimir os vícios, disfunções e distorções do modelo burocrático, a exemplo do excesso de rigidez e formalidade nos procedimentos, da baixa capacidade de inovação, da resistência a mudanças, da lentidão nos processos, e da baixa responsabilização dos gestores públicos frente ao sistema político.

O modelo gerencial reorientou o controle prévio dos processos, para um controle com foco nos resultados, ou seja, de um controle *a priori* para um controle *a posteriori*. Um dos desafios estabelecidos pelo modelo é o de aumentar a qualidade

dos serviços com redução de custos, utilizando-se para isso, das boas práticas de gestão utilizadas pelo setor privado.

Além disso, a administração gerencial também busca a redução das atividades do estado mediante descentralização de estruturas, maior autonomia gerencial e financeira dos órgãos e criação de agências executivas e reguladoras.

No caso brasileiro, a reforma gerencial ocorreu a partir de 1995, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, cujo principal produto foi a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE.

Um dos desdobramentos dessa reforma, foi a inclusão do princípio da eficiência no rol dos princípios da Administração Pública constantes no art. 37 da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda à Constituição n.º 19/1998. Saliente-se que o dever de eficiência no Brasil já estava previsto no Decreto-Lei n. 200/1967 e na própria Constituição, de maneira implícita, especialmente quando já fazia menção à avaliação de resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal. Todavia, a previsão expressa na Constituição, a partir de 1998, deu outra dimensão ao princípio, tornando-o mais claro e objetivo.

Tornou mais evidente, portanto, a necessidade, importância e obrigação que o Estado possui, no cumprimento de sua finalidade, de fazer uso inteligente e racional dos recursos públicos arrecadados pelos tributos, evitando desperdícios e desvios, buscando, assim, entregar os melhores resultados possíveis à sociedade, tendo sempre em vista o interesse público/coletivo e o bem comum.

Nesse intento, o Estado busca, constantemente, modernizar-se por meio de reformas administrativas, a fim de se tornar mais capaz de fazer frente às demandas do respectivo momento histórico.

A pressão popular por um serviço público de melhor qualidade é cada vez mais presente, especialmente na sociedade do conhecimento, em que as informações fluem de maneira muito rápida e difusa, tendo as redes sociais e a internet em geral como molas propulsoras.

Cobra-se muito, não só pela comunidade, mas pelo Legislativo, pelos órgãos de controle, pela Defensoria Pública, Ministério Público e Judiciário, por um melhor atendimento das demandas e dos serviços em si, por um acesso mais célere e

facilitado à informação e aos serviços; por prestação de contas; por maior participação social na elaboração das políticas públicas etc.

Ainda há, também, a cobrança geral da sociedade, pelo fim da corrupção, da má gestão de órgãos públicos e do desperdício de recursos públicos, uma vez que isso se reflete em licitações e contratos viciados; em compras de má qualidade; em obras inacabadas, superfaturadas e naquelas que seriam plenamente dispensáveis; nos problemas de acesso ao direito à saúde, com hospitais superlotados e filas de espera para consultas, exames e cirurgias, a perder de vista; na baixa qualidade da educação, com notas dos alunos em avaliações nacionais, bem aquém do desejado; na falta de planejamento urbano; no déficit de moradias; na questão da pobreza extrema e da elevada desigualdade social; no problema da violência e da insegurança pública; e, para finalizar o rol exemplificativo, no difícil acesso à justiça, com processos judiciais que duram décadas, o que também dificulta a correção de todos esses problemas.

Todas essas questões elencadas apontam para o quão distante o Brasil ainda se encontra, de resguardar e garantir, em última instância, os direitos fundamentais consagrados na CF/88.

As causas de tudo isso, todos sabem que são históricas e multifatoriais, e que as soluções não surgem da noite para o dia. São problemas complexos e que exigem intervenções qualificadas e de longo prazo, para que, assim, o Estado Democrático de Direito possa cumprir sua finalidade maior que é assegurar a dignidade da pessoa humana, bem como consiga alcançar os objetivos de garantir o desenvolvimento nacional e o bem-estar de toda a população.

Em cima dessas reflexões, a partir do início do século XXI, começou-se a discutir a ideia de um “**direito fundamental à boa Administração Pública**”, que atuaria como pressuposto de todos os demais direitos fundamentais, já que estes só seriam implementados, a partir daquele, pois é quem operacionaliza a máquina pública na produção dos bens e serviços a serem entregues à sociedade.

Foi a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, do ano 2000, que primeiro fez essa previsão expressa, em seu art. 41, da boa administração como um direito fundamental. Com isso, buscou assegurar ao cidadão europeu – já que tal norma passou a integrar os ordenamentos jurídicos dos Estados membros – algumas

garantias administrativas, relacionadas ao bom exercício da função administrativa pelo Estado.

Apesar da boa administração já se constituir em um princípio, ou representar o conjunto de princípios do direito administrativo há muito tempo, revesti-lo, também, do caráter de um direito fundamental traz a possibilidade de uma maior exigência para o seu cumprimento. Assim, enquanto princípio, conduz a práticas e condutas que elevam a qualidade da Administração Pública, e como direito fundamental, permite, a *lateri*, que seja garantido aos cidadãos, em nível constitucional.

Olhando com calma, trata-se de uma percepção lógica: os direitos fundamentais só podem ser implementados a partir das ações executadas pela Administração Pública. Deste modo, uma vez que suas tarefas sejam mal desempenhadas, a probabilidade de que os direitos fundamentais sejam viabilizados às pessoas, acaba reduzindo bastante.

É fundamental, portanto, haver um bom planejamento, uma boa coordenação de esforços, uma boa execução, enfim, uma boa administração, que também respeite a lei e tenha sempre em vista a dignidade humana como centro de ação, para que os direitos fundamentais sejam efetivamente garantidos pelo Estado e plenamente exercidos pelas pessoas.

Destarte, apesar das eventuais críticas quanto à subjetividade da expressão “boa administração”, não se trata de discutir a bondade ou maldade de um ou outro modelo administrativo, mas sim, de sua adequação a práticas eficientes e legais. A “boa Administração Pública”, portanto, é aquela que busca ajustar o exercício de suas atividades, permanentemente, às finalidades, objetivos, princípios e regras que regem o Estado Democrático de Direito.

No lado oposto, está a má Administração Pública, aquela que não respeita as normas vigentes, não respeita os pagadores de impostos, nem tampouco aqueles mais desamparados, que terminam praticamente condenados a uma vida no limiar entre a pobreza e a miséria.

A má Administração Pública é aquela conivente com a corrupção, com o desperdício de recursos, e que não se importa com a eficiência e eficácia das políticas públicas e dos serviços prestados ao cidadão. Sendo assim, é possível dizer que, com

uma má Administração Pública, dificilmente os direitos fundamentais serão garantidos.

Fica fácil, portanto, a defesa da existência de um direito fundamental à boa Administração Pública, inclusive como predecessor dos demais direitos fundamentais.

Contudo, mesmo após essa contextualização, não se deve nem se pode banalizar o enquadramento de direitos no rol dos direitos fundamentais, pois estes são basilares e direcionadores de tantos outros direitos, além de possuírem características que os distinguem sobremaneira na interpretação constitucional e na hermenêutica jurídica em geral. São dotados de imprescritibilidade; irrenunciabilidade; efetividade; possuem interdependência com as demais previsões constitucionais e legais; e são complementares entre si.

Por isso, a afirmação sobre a existência de um direito fundamental precisa ser muito bem sustentada. No caso da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, não resta dúvidas, pois sua previsão está contida em texto expresso, no art. 41. Mas, considerando a inexistência expressa do referido direito fundamental no Constituição Federal brasileira, é possível concebê-lo no ordenamento jurídico nacional?

No entendimento do jurista alemão Robert Alexy (2015), a partir dos direitos fundamentais expressos no texto constitucional, notadamente aqueles de conteúdo mais aberto, é admissível a adstrição de outras normas de direito fundamental.

Assim, o citado jurista divide as normas de direitos fundamentais em dois grupos: aquelas diretamente explícitas na Constituição e aquelas respectivamente adstritas, ou seja, extraídas das primeiras por desdobramento ou por consequência lógica, desde que devidamente amparadas em boa argumentação jurídica.

Coincidentemente, a Constituição Federal brasileira de 1988 adota posição parecida, ao estabelecer, em seu Título II, os Direitos e Garantias Fundamentais do ser humano em território brasileiro, listando diversos desses direitos, subdivididos em cinco capítulos, com a ressalva, no art. 5º, § 2º, de que os direitos e garantias ali expressos, “[...] não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988).

Sendo assim, em rápida verificação, levando-se em conta os fundamentos e objetivos da República previstos nos arts. 1º e 3º da CF/88, respectivamente; os princípios da Administração Pública contidos no art. 37, notadamente o da eficiência; e a própria necessidade do Estado fazer valer o extensivo rol de direitos e garantias fundamentais elencados no Título II, não é nenhum exagero considerar que o direito fundamental à boa Administração Pública encontra, sim, guarida, na Constituição Federal de 1988, que assim o fez, até mesmo antes que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000, com a diferença de que na CF/88 a previsão já existia de maneira implícita, enquanto na Carta europeia, surgiu pela primeira vez, de forma expressa.

Todavia, a questão que se coloca, mais uma vez, é como concretizar esse direito fundamental à boa Administração Pública. Se para efetivar os direitos fundamentais é plausível que a boa Administração Pública seja levada em conta não só como princípio, mas também como direito fundamental, antecedendo aos demais em perspectiva lógica, como traduzi-lo em algo mais concreto?

Pois bem. Enquanto princípio, a boa Administração Pública pode ser resumida como o corolário dos princípios da Administração Pública, não só dos constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), mas de tantos outros referenciados pela doutrina (supremacia do interesse público, razoabilidade, proporcionalidade, autotutela, finalidade, motivação e segurança jurídica).

Ocorre que, enquanto o cumprimento da maioria desses princípios aparenta ser algo relativamente simples, bastando práticas e atitudes ditas corretas, o mesmo não ocorre com o princípio da eficiência, que talvez seja o mais desafiador, pela complexidade que envolve sua implementação.

Para cumprir os princípios da legalidade e da moralidade, por exemplo, basta agir dentro da lei e conforme os padrões morais vigentes, respectivamente. Para cumprir o princípio da impessoalidade, basta agir estritamente dentro da lei, sem beneficiar ou prejudicar ninguém, de maneira discriminatória. Para cumprir com o princípio da publicidade, basta publicar os atos administrativos em veículos de comunicação oficiais e não oficiais. Enfim, a mesma relativa simplicidade se observa, também, no cumprimento dos princípios da supremacia do interesse público, razoabilidade, proporcionalidade, autotutela, finalidade, motivação e segurança jurídica.

Entretanto, a situação se modifica bastante quando se trata do princípio da eficiência, primeiro porque sequer possui matriz conceitual nas ciências jurídicas, como os demais possuem, mas sim nas ciências do campo da Economia e da Administração. Depois, porque, numa interpretação abrangente, este princípio também engloba a eficácia e a efetividade, trazendo, assim, para a Administração Pública, a responsabilidade não só por executar conforme o planejado, fazendo mais com menos e com qualidade (eficiência), mas além disso, por alcançar as metas, objetivos e resultados desejados (eficácia), bem como por impactar positivamente a área ou o público pretendido, entregando-lhes benefícios reais, tudo isso sendo eficiente e eficaz ao mesmo tempo (efetividade).

Para isso, faz-se necessário enfrentar diversos obstáculos, como o da limitação orçamentária, o da estrutura quase sempre deficitária para atender com qualidade as muitas e complexas demandas sociais, o do déficit de capacitação de gestores públicos na área de gestão, especialmente nos cargos de livre nomeação (o que é um contrassenso), a inexistência de programas de avaliação de desempenho, afóra os casos de improbidade administrativa, crimes de responsabilidade e outros desvios de conduta.

O desafio, como se observa, é hercúleo. Exige conhecimentos, práticas e atitudes, próprios da Economia e da Administração, como dito anteriormente. Por isso, as reformas administrativas do Estado geralmente estão assentadas justamente na busca pela melhoria da eficiência da Administração Pública, fazendo com que o Estado seja cada vez mais racional e entregue cada vez mais valor à sociedade, refletindo isso no bem-estar da população e na efetivação dos direitos fundamentais, notadamente os de segunda dimensão, os direitos sociais, os quais não podem ser negados, esquecidos ou relevados, uma vez estando protegidos sob o manto constitucional.

Nesse contexto, como visto antes, a incorporação expressa do princípio da eficiência no art. 37 da CF/88, mediante a EC n.º 19/98 foi um dos importantes marcos da institucionalização do modelo gerencial de Administração Pública no Brasil, em mais uma tentativa de gerar mais capacidade para o Estado Democrático de Direito cumprir com o seu desiderato.

A reforma gerencial foi consequência de longo processo de evolução da ciência administrativa, impulsionado, principalmente, pelos fenômenos da



globalização, da Terceira Revolução Industrial (avanço acelerado das tecnologias da informação e comunicação) e do aumento da competitividade entre as grandes empresas no pós II Guerra Mundial.

De maneira geral, a partir da reforma gerencial, a Administração Pública brasileira deu grande enfoque à gestão da qualidade, evoluindo, na sequência, para a gestão por resultados, que foi adotada, oficialmente, no Plano Plurianual – PPA 2000-2003.

Ultimamente, porém, tem-se percebido um resgate do planejamento estratégico, inclusive, o Tribunal de Contas da União – TCU vem incentivando sua utilização atrelada ao BSC. Alguns órgãos, no entanto, preferem adotar o Planejamento Estratégico Situacional – PES, desenvolvido pelo economista chileno Carlos Matus, em razão da ideia ter nascido no contexto governamental, e outros, vem incorporando, também, o planejamento com cenários prospectivos.

Para além disso, como estágio praticamente final da maturidade em gestão de uma organização, fala-se na **gestão estratégica**, cujo foco está na implementação de planos, processos, projetos e ações estratégicos que possuam o condão de conduzir a organização ao bom cumprimento de sua missão e ao alcance dos seus objetivos de longo prazo. Para tanto, faz o uso integrado (e alternativo) de todas as ferramentas gerenciais referenciadas anteriormente, juntamente com outros elementos, gerindo todos os recursos organizacionais de forma integrada.

Toda essa engrenagem funcionando de maneira sincronizada representa o que pode ser chamado de ciclo completo da gestão estratégica organizacional, podendo ser implementando de maneira mais ou menos ampla, mais ou menos formal, mais ou menos sistemática e sistematizada, e com uma abordagem mais prescritiva ou mais ágil, a depender das características da organização, principalmente quanto à sua matriz organizativa (se funcional, matricial ou projetizada), bem como da natureza do projeto (se mais ou menos previsível o seu escopo).

Há, também, a situação em que se diz estar adotando gestão estratégica, sem que isso signifique, necessariamente, a implementação de todo esse arcabouço apresentado, mas apenas partes dele, sendo muitas vezes executados de maneira

informal, não sistematizada e descontinuada, prejudicando, assim, os potenciais benefícios que a ferramenta oferece.

No setor privado, existe uma tendência de redução da formalidade, da sistematização e da adoção de práticas ágeis/flexíveis, reduzindo-se ao máximo a documentação e os ritos.

No caso da Administração Pública, essa tendência também é real, porém, além dos princípios da eficiência e da moralidade, faz-se necessário, também, a observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade e da publicidade, o que exige a adoção de um modelo formal (previsto normativamente) e sistemático (com metodologia definida, podendo ser adotada, inclusive, uma abordagem híbrida, que mescla o modelo preditivo com conceitos e práticas da gestão ágil).

Não há dúvida, portanto, que a implementação da gestão estratégica em órgãos públicos, de maneira formal e sistemática, só pode conduzir à concretização do que já se entende por uma boa administração pública. É a maneira “mais completa” de se cumprir o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988, pois este princípio se volta justamente para tornar factível toda a gama de direitos fundamentais existente no ordenamento jurídico pátrio, mediante o desenvolvimento e implementação de políticas públicas e serviços públicos que exigem planejamento de longo prazo, acoplada a uma grande capacidade de execução, o que jamais será feito sem um arquitetura robusta de gestão, tal qual se encontra na gestão estratégica organizacional.

Nesse sentido, algumas experiências têm se mostrado promissoras, a exemplo do que se observa, no âmbito nacional: nas Forças Armadas, notadamente no Exército Brasileiro; no Ministério Público Federal – MPF; no Conselho Nacional de Justiça – CNJ; na Câmara dos Deputados; no Senado Federal; no Tribunal de Contas da União.

Curiosamente, justamente no Poder Executivo, que tanto precisa da gestão estratégica em seus órgãos, pois como o próprio nome diz, é o que executa as políticas públicas e a ampla maioria dos serviços públicos, as iniciativas ainda são incipientes (em termos formais e sistemáticos), apesar de estarem avançando, com exceção das Forças Armadas, pela cultura de planejamento já arraigada em suas estruturas organizacionais.

No âmbito dos Estados e Municípios, também se observam muitas iniciativas acontecendo, algumas em estágios mais avançados, outras ainda iniciando, tanto nos centros de governo, quanto nas Secretarias.

No Estado da Bahia, as Secretarias de Planejamento e de Administração têm empreendido esforços no sentido de fomentar a cultura da gestão estratégica, como aconteceu nos anos de 2018 e 2019, quando estimularam os órgãos a formularem ou atualizarem seus planos estratégicos antes da elaboração do PPA 2020-2023.

Pois bem. Como se observa a partir do panorama discorrido até aqui, o tema apresentado no presente trabalho foca basicamente na aplicação da gestão estratégica em órgãos públicos como forma de materializar o direito fundamental à boa administração pública.

#### Problema:

Nesse diapasão, percebe-se, em levantamento preliminar, que não há norma que obrigue a Administração Pública adotar a gestão estratégica em seus órgãos, diferentemente do que ocorre com o PPA para a União, Estados e Municípios, por exemplo, cuja previsão está contida na própria Constituição Federal.

Bem verdade que a inclusão do referido instrumento de gestão pública na CF/88, vedando, inclusive a edição de medidas provisórias sobre a matéria e prevendo a avaliação quanto ao cumprimento de suas metas, leva a entender que o constituinte se preocupou em consignar a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo no âmbito da Administração Pública (quatro anos) e sua gestão, a fim de propiciar o melhor uso possível do erário na produção de bens e serviços voltados à implementação das políticas públicas e demais ações governamentais.

Há autores que consideram o PPA como um instrumento de planejamento e gestão estratégica governamental, tendo em vista que, além de orientar a elaboração de planos e programas de governo, bem como da LDO e da LOA, o cumprimento das respectivas metas estabelecidas precisa ser monitorado e avaliado, não só pelo Executivo, mas também pelo Legislativo – especialmente mediante os órgãos de controle – e, se necessário, pelo Judiciário.

Ocorre que, o período quadrienal (médio prazo) e o caráter fortemente técnico-orçamentário do PPA, que historicamente se sobrepuja à perspectiva estratégica, tem levado a uma aplicação limitada do princípio da eficiência da

Administração Pública, geralmente mais vinculada à qualidade do gasto público, na perspectiva da gestão financeira (comprar dentro das especificações legais e com baixo custo) e da responsabilidade/equilíbrio fiscal, e menos aos resultados e benefícios a serem gerados para a sociedade.

Por isso, apesar do esforço do PPA, a ausência de um planejamento de longo prazo (superior a quatro anos) e de um modelo de gestão mais robusto e melhor definido nos órgãos públicos, incluindo a aplicação de boas práticas gerenciais, conduz a decisões desconectadas das reais necessidades e prioridades, à descontinuidade das políticas públicas e, conseqüentemente, à uma maior dificuldade de se implementar os direitos sociais.

Além disso, também não há previsão expressa de responsabilidade pela desídia ou descaso do gestor público com as tarefas próprias da gestão estratégica, nos moldes do que se identifica, por exemplo, na Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo âmbito de aplicação, entretanto, restringe-se a questões de controle contábil das finanças públicas, à fiel execução orçamentária e ao uso correto (legal) do dinheiro público, pouco se importando, na prática, com o processo de busca por resultados e benefícios efetivos para a sociedade.

Todo esse cenário induz a reflexão acerca da necessidade se ir além do uso do PPA, evitando-se tê-lo como único instrumento de planejamento e gestão estratégica na Administração Pública, o que ainda é um desafio, pois a fragilidade da normatividade jurídica sobre o tema, tem deixado a adoção desse modelo de gestão à mercê do gestor/dirigente máximo do órgão, de implementá-la ou não.

Faz-se necessário, portanto, verificar em que medida a necessidade e a impositividade quanto à adoção da gestão estratégica em órgãos públicos se identifica no âmbito das normas de direito constitucional; direito administrativo (processo administrativo, licitações e contratos, improbidade administrativa); direito financeiro (elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; responsabilidade fiscal); direito tributário; e direito econômico, bem como na jurisprudência dos Tribunais Superiores correlatos, tudo isso frente ao direito fundamental à boa Administração Pública.

Com isso, chega-se à seguinte questão de pesquisa:

Como a adoção sistemática e formal da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos se relaciona com o direito fundamental à boa administração pública e de que maneira o direito administrativo e seus sub-ramos (nas dimensões constitucional e infraconstitucional) se referem ao assunto? Qual o grau de vinculação para essa adoção, enquanto ato administrativo?

A hipótese levantada é de que a gestão estratégica em órgãos públicos se constitui na maneira mais completa de se efetivar o direito fundamental à boa Administração Pública e que a vinculação para sua adoção, mediante atos administrativos próprios, encontra esteio no direito brasileiro, ainda que implicitamente, a partir da interpretação lógico-sistemática-teleológica de normas de direito constitucional, administrativo, financeiro e econômico.

Assim, o objetivo geral do presente trabalho é analisar a normatividade jurídica acerca da adoção formal e sistemática da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos frente ao direito fundamental à boa Administração Pública.

Para isso, será necessário caracterizar o princípio da boa administração e suas interfaces no âmbito do direito administrativo; discutir o direito fundamental à boa administração pública na perspectiva constitucional brasileira; apontar as relações entre a gestão estratégica organizacional pública e o direito fundamental à boa administração pública; verificar, no âmbito do direito administrativo e seus sub-ramos, a legislação potencialmente aplicável à adoção da gestão estratégica por órgãos e entidades públicos, assim como a jurisprudência relativa ao tema; e discutir o grau de vinculação para adoção formal e sistemática da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos frente ao direito fundamental à boa administração pública.

Como se vê, discutir o direito fundamental à boa administração pública e, conseqüentemente, a melhor maneira de efetivá-lo, é discutir, também, a concretização de todos os demais direitos fundamentais, em especial os direitos sociais, pois estes dependem de uma atuação eficiente, eficaz e efetiva do Estado, por via da implementação de políticas públicas e da prestação de bons serviços públicos, pela Administração Pública.

Deste modo, o que impulsionou a realização deste trabalho foi a necessidade de se identificar um meio concreto de tornar o Estado cada vez mais capaz de atender, de maneira eficiente, eficaz e efetiva, as necessidades e expectativas dos cidadãos,

mediante uma boa administração pública, que garanta, na maior medida possível, o respeito, a proteção e a promoção efetiva dos direitos fundamentais.

Sobre a metodologia adotada no presente trabalho, quanto ao objetivo, trata-se de uma pesquisa descritiva e correlacional. Quanto ao momento de coleta, considerando que os dados foram coletados ao longo do tempo, caracteriza-se como uma pesquisa longitudinal. Para efeitos de manipulação das variáveis trata-se de uma pesquisa experimental. Quanto ao método, constitui-se numa pesquisa hipotético-dedutiva. Quanto aos procedimentos de coleta e análise dos dados, enquadra-se no tipo bibliográfica e documental. Com relação à técnica de investigação teórica no campo das pesquisas jurídicas, foi utilizada a técnica normativa, com ênfase na interpretação lógico-sistemática-teleológica, na analogia e na interpretação extensiva.

No que tange às etapas da pesquisa, após ser realizada a discussão teórica, foi feita uma busca na internet, por legislações nos campos do direito administrativo, financeiro, tributário e econômico, além de normas constitucionais, que possuíssem relação com o direito fundamental à boa Administração Pública. Na sequência, foram realizadas buscas de palavras-chaves nessas legislações: estratégia, planejamento, administração, gestão, gerenciamento, eficiência, eficácia, efetividade, resultados, benefícios. Ao final, os dispositivos normativos identificados com essas palavras-chaves foram correlacionados com os conceitos e técnicas próprios da gestão estratégica.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: o capítulo 2 será dedicado a discutir aspectos gerais da Administração Pública, como foco no princípio da eficiência e da boa administração pública; o capítulo 3, sobre o direito fundamental à boa Administração Pública. O capítulo 4 tratará sobre aspectos conceituais da gestão estratégica, sua aplicação em órgãos públicos e sua relação com o direito fundamental à boa Administração Pública e o papel desta na prestação dos serviços públicos, na implementação de políticas públicas e na efetivação dos demais direitos fundamentais, em especial os direitos sociais. Por fim, no capítulo 5, será analisada a normatividade jurídica da adoção formal e sistemática da gestão estratégica em órgãos públicos, como meio de efetivação do direito fundamental à boa Administração Pública.

## **2 O PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CARACTERIZAÇÃO E APLICAÇÃO NA PERSPECTIVA DA CF/88**

O presente capítulo inicia com uma discussão acerca do princípio da boa administração, perpassando por definições básicas do direito administrativo relacionadas e pela análise do impacto da eficiência administrativa na sua conformação.

Na sequência, discute-se a questão dos graus de vinculação do ato administrativo, tendo como base a busca pela concretização dos direitos fundamentais, bem como a questão do controle e da responsabilidade do Estado.

### **2.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES ACERCA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E O PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO**

O Estado possui basicamente três grandes funções: a legislativa, a administrativa (ou executiva) e a jurisdicional.

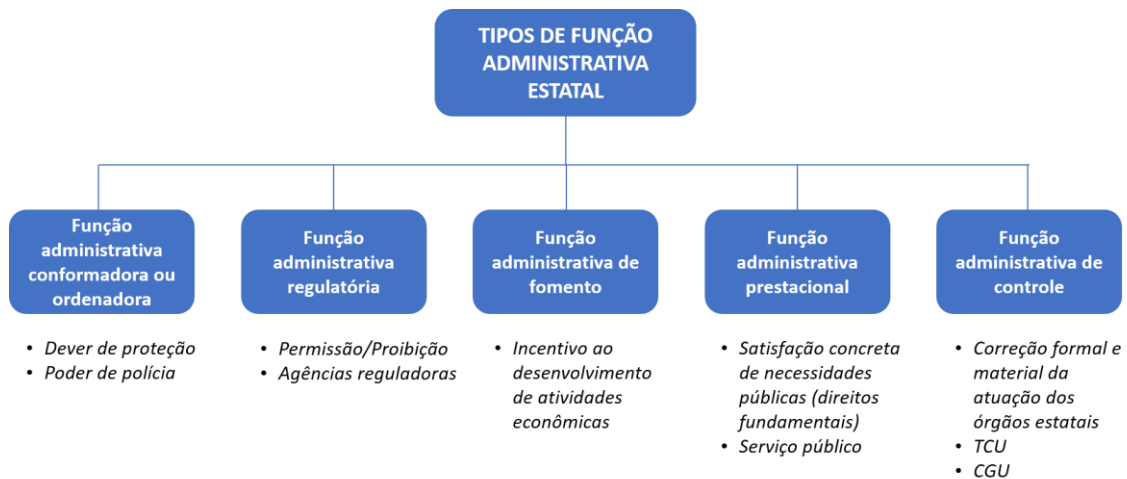
Dentre as três funções, pode-se dizer que a mais comum é a administrativa, justamente porque qualquer órgão ou entidade, independente do Poder a que pertença, precisa ser administrado para o seu correto funcionamento.

Sendo assim, apesar da função administrativa ser predominantemente executada pelo Poder Executivo, tanto o Poder Legislativo, quanto o Poder Judiciário também a realizam, porém secundariamente.

Da mesma forma acontece com o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública, órgãos autônomos (não estão vinculados a nenhum dos três poderes clássicos) que, além de executarem suas funções primárias estabelecidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e em suas respectivas leis orgânicas, também realizam, de forma acessória, a função administrativa.

Considerando a complexidade que envolve o tema, Justen Filho (2014) propõe uma sistematização para caracterizar os tipos de **função administrativa estatal**, os quais podem ser visualizados na Figura 1:

**Figura 1** - Tipos de função administrativa



Fonte: autoria própria.

Ainda segundo Justen Filho (2014, p. 122):

A função administrativa estatal é o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estável e permanente, exercitados sob regime jurídico infralegal e que se exteriorizam em decisões destituídas de natureza jurisdicional.

Trata-se, portanto, de um conjunto de atribuições que devem ser realizadas obrigatoriamente pelo Estado, tendo em vista a concretização dos direitos fundamentais.

Tais funções administrativas se concretizam por meio da **atividade administrativa**, que é disciplinada em seu contexto maior, pelo direito administrativo, mas que também está vinculada a outros sub-ramos deste, a exemplo do direito financeiro, do direito tributário, do direito econômico.

Em última instância, todos esses ramos reguladores da atividade administrativa, também se vinculam ao direito constitucional.

Por sua vez, as atividades administrativas são executadas por **órgãos públicos e entidades públicas**.

No primeiro caso, as atividades são exercidas diretamente pelo Estado, de forma centralizada, enquanto no segundo caso, as atividades são descentralizadas, por



delegação, para outros sujeitos criados por lei ou mediante autorização legislativa, ou até mesmo, transferidas, para que sejam exercidas por particulares.

A definição de órgão público, segundo Justen Filho (2014, p. 270) é a seguinte:

Órgão público é uma organização, criada por lei, composta por uma ou mais pessoas físicas, investidas de competência para formar e exteriorizar a vontade de uma pessoa jurídica de direito público e que, embora destituída de personalidade jurídica própria pode ser titular de posições jurídicas subjetivas.

Já nos dizeres de Mello (2012, p. 144), “Órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado”.

Independente dessa divisão, tantos os órgãos como as entidades executam atividades administrativas estatais, por meio de agentes públicos. A diferença é que os primeiros o fazem de maneira direta e os últimos, de maneira indireta.

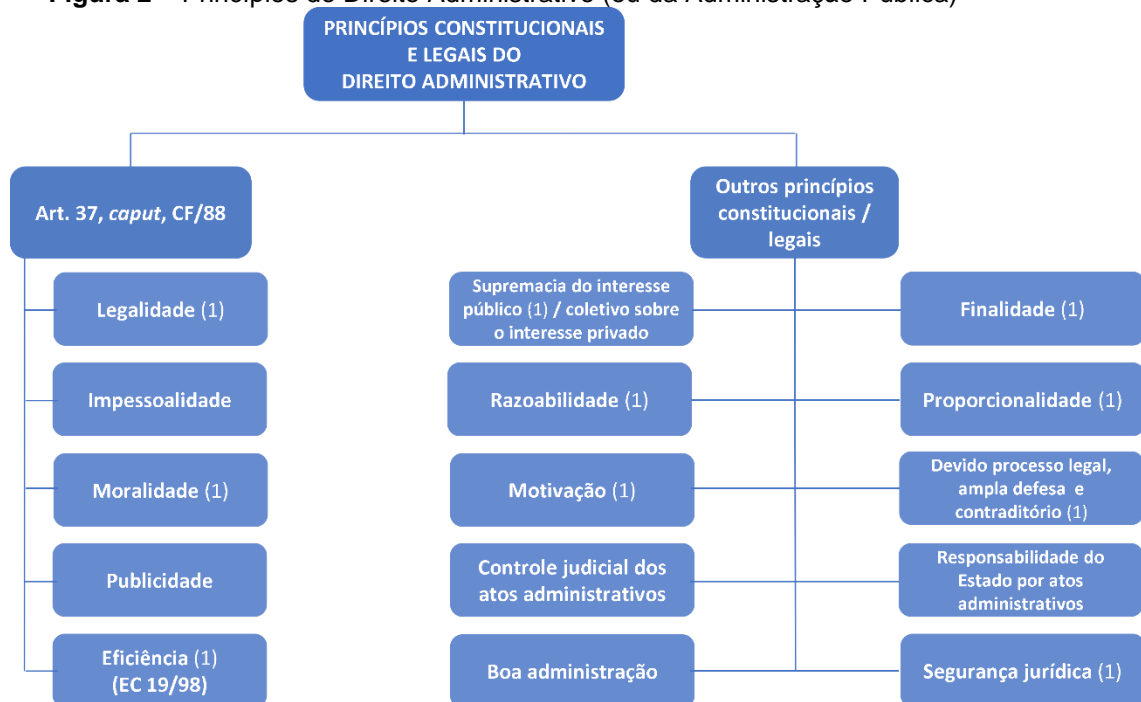
A todo esse arcabouço composto por agentes, órgãos, entidades, instituídos pelo Estado com o objetivo de fazer a gestão de bens públicos ou privados, com vistas ao atendimento de interesses individuais, coletivos ou difusos, mediante a atividade administrativa estatal, dá-se o nome de **Administração Pública**.

Segundo Chiavenato (2012), a administração envolve os processos de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos, com o fito de alcançar os objetivos da organização. Daí é que se fala em: administração de empresas; administração de escolas, de hospitais e de organizações em geral, sejam elas públicas ou privadas.

No entanto, o termo *Administração Pública* não se refere apenas à ideia de administração de organizações públicas, e sim, a um conceito jurídico relacionado à macro composição das estruturas e elementos organizacionais responsáveis pelo desempenho da função e das atividades administrativas estatais, as quais se vinculam diretamente à realização dos direitos fundamentais, decorrentes do princípio da dignidade humana, compreendido como o ponto central das Constituições democráticas modernas.

Para cumprir o seu desiderato de regular as atividades administrativas estatais, sempre sob o manto constitucional, o direito administrativo estabelece, conforme se verifica na Figura 2, os seguintes **princípios da Administração Pública**:

**Figura 2 – Princípios do Direito Administrativo (ou da Administração Pública)**



Fonte: autoria própria.

(1) Princípios também contidos no art. 2º da Lei n.º 9.784/99 (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal).

Os princípios do Direito Administrativo (ou da Administração Pública) estão previstos tanto em normas, como também decorrem de construções doutrinárias.

Registre-se, inclusive, que os princípios possuem alta relevância no Direito Administrativo, uma vez que a atividade administrativa é realizada, no dia a dia, sem necessariamente estar fundamentada numa conduta *expressamente* obrigatória, vedada ou facultada, o que exige, portanto, frequentemente, sua vinculação aos seus princípios norteadores.

Diante da necessidade de se limitar o objeto de estudo, o presente trabalho traz como enfoque, o ***princípio da boa administração***.

Nos dizeres de Guido Falzone *apud* Mello (2012, p. 125), o princípio da boa administração orienta a Administração a desenvolver a atividade administrativa “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem concebíveis como os mais idôneos para tanto”.

Pode-se dizer, portanto, que o princípio da boa administração, em razão de sua amplitude conceitual, acaba por ser um princípio aglutinador de todos os demais princípios da Administração Pública.

Em termos gerais, administrar significa “governar, dirigir ou gerir negócios públicos ou particulares [organizações]” (ADMINISTRAR. In: MICHAELIS, 2022), ou seja, administrar é “[...] operacionalizar as atividades a fim de atingir determinado objetivo. [...] uma atividade essencialmente prática, exercida no dia a dia das organizações”. (SCHULTZ, 2016, p. 25).

Assim, trazendo novamente a definição de Chiavenato para o termo “administração”, (que envolve o conjunto dos processos de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos, com o fito de alcançar os objetivos da organização), tem-se que a *boa administração* se caracteriza pelo êxito da organização nessas atividades e na consequente obtenção de bons resultados.

Todavia, no contexto da Administração Pública, a ideia de *boa administração* vai mais além. Consiste, sim, em bem administrar a coisa pública, gerindo os recursos públicos de maneira racional e econômica, mas também, significa respeitar, atender e proteger o indivíduo frente à atuação estatal, sendo eficiente e eficaz na prestação dos serviços públicos, na implementação das políticas públicas e na efetivação dos direitos fundamentais.

Assim, de forma prática, a aplicação do princípio da *boa administração pública* ocorre quando o órgão ou entidade pública observa, cumpre e promove todos os demais princípios e regras do Direito Administrativo (e de seus sub-ramos).

Para melhor concretizar o sentido desse princípio, basta que se discorra acerca do que lhe é inverso: a má administração pública, ou seja, aquela que não respeita as normas vigentes, não respeita os pagadores de impostos, nem tampouco aqueles mais desamparados, que terminam praticamente condenados a uma vida no limiar entre a pobreza e a miséria, distantes cada vez mais, da possibilidade de acessarem os direitos (que deveriam ser) fundamentais.

Consequentemente, a má Administração Pública é aquela conivente ou promotora da corrupção; da má gestão de órgãos públicos; do desperdício de recursos públicos; de licitações e contratos viciados; de compras de má qualidade; de obras inacabadas, superfaturadas ou que seriam plenamente dispensáveis.

Logo, com a má Administração Pública surgem e se avolumam: os problemas de acesso aos serviços de saúde, como os hospitais superlotados e filas de espera para consultas, exames e cirurgias, a perder de vista; os problemas relacionados à

baixa qualidade da educação, com notas dos alunos em avaliações nacionais, bem aquém do desejado; a falta de planejamento urbano; o déficit de moradias; a questão da pobreza extrema e da elevada desigualdade social; o problema da violência e da insegurança pública; e, para finalizar o rol exemplificativo, o difícil acesso à justiça, com processos judiciais que duram décadas, dificultando, assim, a correção de todos esses problemas.

Deste modo, torna-se praticamente despiciendo registrar que a Administração Pública (especialmente por meios de seus órgãos, entidades, agentes e dirigentes) possui o dever de bem administrar (os bens, os recursos e os serviços públicos), o que, no âmbito do Direito Administrativo, caracteriza-se mediante a observância do *princípio da boa Administração Pública*.

Tal princípio se refere, em última análise, ao “ponto ótimo” da atuação administrativa, funcionando, assim, como um farol norteador a ser observado na realização da atividade administrativa, notadamente naquelas situações em que a Administração dispõe de uma maior amplitude para a aplicação do direito, como nos casos de exercício da competência discricionária.

O princípio da boa administração busca, por assim dizer, direcionar os órgãos, entidades, agentes e dirigentes a identificarem a melhor maneira de resolverem as demandas, as necessidades e os problemas públicos, preservando íntegros os demais princípios que regem o Direito Administrativo e, fundamentalmente, sua finalidade maior que é a de efetivar os direitos fundamentais consagrados na CF/88 e legislação correlata.

Nesse sentido,

[...] a ideia de Boa Administração reclama nova racionalidade gerencial, fundada na dignidade da pessoa humana e na noção de soberania popular, enquanto substâncias éticas da comunidade política [...] (LEAL, 2014, p. 10).

Isso significa que o modelo de Administração Pública Democrática dos tempos hodiernos possui relação umbilical e necessária como o processo de contínua transformação (para melhor) e de democratização da Sociedade e do Estado, ou seja:

o novo modelo de Boa Administração que se está a falar, cria as condições objetivas e subjetivas para que a participação política da cidadania seja condição de possibilidade da própria Democracia. (LEAL, 2014, p. 9).

Isto porque, sem uma boa Administração, as pessoas ficam limitadas e até mesmo impedidas de exercerem a plena cidadania, sendo que no caso dos menos favorecidos isso termina atingindo de morte o próprio princípio da dignidade humana.

Por isso que,

uma boa administração pública é aquela que, através de políticas públicas e serviços públicos, consegue efetivar os direitos fundamentais consagrados constitucionalmente. (LAMEU, 2018, p. 145).

Como se percebe e já fora dito, o princípio da boa administração possui uma considerável elasticidade conceitual, abarcando em si diversos outros princípios e diretrizes que conduzem a uma administração pública “[...] transparente, dialógica, imparcial, proba, respeitadora da legalidade temperada, preventiva, precavida e eficaz” (LIRA *apud* MELO; OLIVEIRA, 2018. p. 116) e capaz de assegurar e de desenvolver ações voltadas à concretização dos direitos fundamentais, funcionando, portanto, como um princípio agregador ou como um amálgama dos demais princípios que regem o Direito Administrativo e seus sub-ramos.

Dentre esses princípios (já referenciados na Figura 2, p. 31), talvez o mais difícil e complexo de ser adotado é o da eficiência, pois, enquanto os outros demandam, em geral, uma participação negativa do Estado, este último exige uma postura proativa, uma maior racionalidade administrativa e uma maior capacidade de planejamento e de disciplina para o seu cumprimento, como ver-se-á na seção seguinte.

### **2.1.1 Princípio da eficiência administrativa e sua relevância na conformação da boa Administração Pública**

O dicionário Michaelis traz as seguintes definições para o termo eficiência:

- 1 Capacidade de produzir um efeito; efetividade, força.
- 2 Capacidade de realizar bem um trabalho ou desempenhar adequadamente uma função; aptidão, capacidade, competência.
- 3 Qualidade do que é passível de aplicação vantajosa; proveito, serventia, utilidade: *Não concordo com a eficiência de leis tão antigas.*
- 4 Atributo ou condição do que é produtivo; desempenho, produtividade, rendimento: *Nada se compara à eficiência dessas máquinas importadas.* (EFICIÊNCIA. In: MICHAELIS, 2022).

Ser eficiente, portanto, é usar os recursos disponíveis para a execução de uma atividade, de maneira racional, com boa produtividade e sem desperdícios, ou seja,

ser capaz de “fazer mais com menos”, sendo esse “menos”, o mínimo necessário para o alcance do objetivo que se pretende.

Diretamente vinculados à ideia de eficiência, estão a eficácia e a efetividade.

Eficácia é a “[...] qualidade do que produz o resultado esperado; infalibilidade, segurança, validade [...]” (EFICÁCIA. In: MICHAELIS, 2022).

Por sua vez, efetividade tem a ver com a “[...] Capacidade de concretizar-se em efeitos reais [...]; Qualidade do que resulta em algum fim utilizável” (EFETIVIDADE. In: MICHAELIS, 2022).

Deste modo, na gestão de organizações, a eficiência está mais ligada ao nível operacional (realizar bem as tarefas), enquanto a eficácia representa o alcance de resultados planejados e a efetividade, a obtenção de reais benefícios esperados no longo prazo (ganhos reais).

Diz-se, portanto, que não basta ser eficiente. É preciso ser eficaz e, também, efetivo, e vice-versa, não basta ser efetivo. É preciso ser eficaz e eficiente.

A CF/88, no entanto, não faz esse detalhamento quando elenca de maneira expressa os princípios da Administração Pública, no *caput* do seu art. 37, tendo destacado apenas o princípio da eficiência, que foi incluído por meio da Emenda Constitucional n.º 19/98:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1988)], 1988, grifo nosso).

Todavia, apesar do “princípio da eficácia” e do “princípio da efetividade”, não terem aparecido no referido texto constitucional, é pacífico na doutrina, que estes estão implícitos no *princípio da eficiência*, até porque aparecem em outros dispositivos constitucionais e infraconstitucionais de direito administrativo:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

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

[...]

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir **efetividade** a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Importante ressaltar que, apesar de ter surgido como princípio da Administração Pública de maneira expressa, na CF/88, apenas a partir da EC n.º 19/98, a eficiência sempre se constituiu em um dever da Administração, ou seja,

Nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente. A boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei. (MODESTO, 2000, p. 7).

Isto pode ser verificado, por exemplo, no próprio art. 74, II, já citado anteriormente, bem como no art. 144, § 7º, que diz: “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a **eficiência** de suas atividades” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Modesto (2000) também lembra da previsão implícita do dever de eficiência, no art. 70 da CF/88, embutido no princípio da **economicidade** ali elencado. O raciocínio do autor se dá a partir da reflexão de que não faria sentido algum, o referido art. 70 c/c o art. 71, inciso VII, autorizarem o Tribunal de Contas a realizar auditorias operacionais nos órgãos públicos e, ao mesmo tempo, não conceberem a eventual ineficiência identificada no administrador, como uma violação do direito administrativo.

Antes mesmo da CF/88, o princípio da eficiência já condicionava a atuação da Administração Pública federal, como se verifica no Decreto-lei n.º 200/67:

Art. 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado:

V - **Avaliar o comportamento administrativo** dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a **dirigentes capacitados**.

IX - Acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma **prestação econômica** de serviços.

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

III - A **eficiência administrativa**.

Art. 28. A entidade da Administração Indireta deverá estar habilitada a:

III - Evidenciar os **resultados** positivos ou negativos de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática ou cuja adoção se impuser, no interesse do Serviço Público.

Art. 79. A contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os **resultados** da gestão.

Art. 116. Ao Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) incumbe:

I - Cuidar dos assuntos referentes ao pessoal civil da União, adotando medidas visando ao seu aprimoramento e maior **eficiência**. (BRASIL, 1967, grifo nosso).

Segundo Modesto (2000, p. 109), inclusive, a doutrina alemã “[...]” chega a afirmar ser o princípio da eficiência um ‘princípio constitucional estrutural pré-dado’ ou, como parece melhor, uma ‘decorrência necessária da cláusula do Estado Social’”.

Assim, percebe-se que o conteúdo da eficiência administrativa inclui o “dever de alcançar a solução que seja ótima ao atendimento das finalidades públicas” (HARGER *apud* CABRAL, 2018, p. 168), ou seja, não basta agir de acordo com a legalidade, o administrador precisa, também, “evidenciar que caminhou no sentido da obtenção dos melhores resultados” (DALLARI *apud* CABRAL, 2018, p. 168) na prestação dos serviços públicos, no atendimento e resolução das demandas e problemas públicos, e na realização dos direitos fundamentais.

Por sinal, a inclusão do princípio da eficiência no caput do art. 37 da CF/88, deu-se no âmbito da reforma gerencial levada a efeito no Brasil (adesão ao modelo de **Administração Pública Gerencial**<sup>1</sup>), em meados da década de 1990, mediante a incorporação e adaptação de práticas de gestão mais comuns à iniciativa privada, dentre elas, a maior atenção ao aspecto da eficiência administrativa (em perspectiva ampliada).

Um dos instrumentos condutores da referida reforma gerencial foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE. Na apresentação do documento, consta a seguinte reflexão:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma **administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão**, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 10, grifo nosso).

O PDRAE descreveu a eficiência da administração pública, como “[...] **a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário.**” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 16,

---

<sup>1</sup> “[...] Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior”. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 15).



grifo nosso), o que passava pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas.

Apesar das críticas iniciais à adoção do modelo gerencial, vinculando-o a uma importação de práticas de gestão do setor privado, eventualmente inadequadas à Administração Pública, com o decorrer do tempo, foi sendo absorvida com naturalidade pelos órgãos, mediante as adaptações necessárias, em todos os governos que se seguiram após a reforma, mesmo que de espectros políticos diversos.

O Plano Diretor evidenciava [tão somente] uma clara preocupação em aumentar a governança e a capacidade estatal de implementar políticas públicas, com foco na qualidade e no menor custo dos serviços públicos. (LANIUS; GICO JUNIOR; STRAIOTTO, 2018, p. 110).

Destarte, a conclusão tem sido de que é justamente o Estado Social que não pode descuidar do princípio da eficiência e das boas práticas gerenciais, uma vez que arrecada mais impostos a fim de ofertar melhores resultados à sociedade em termos de políticas públicas e serviços públicos.

Exige-se do Estado **celeridade e simplicidade, efetividade e eficiência** na obtenção de utilidades para o cidadão, na regulação da conduta pública e privada, na vigilância ao abuso de mercado, no manejo dos recursos públicos. Hoje essas são pautas de comportamento exigíveis do administrador **para a validade e legitimidade da ação estatal**. São imposições normativas, com caráter principiológico, **condensadas sob o rótulo de princípio da eficiência**, referido expressamente na cabeça do art. 37 da Constituição da República. (MODESTO, 2000, p. 106, grifo nosso).

Diante disso, o autor define o princípio da eficiência como:

[...] a exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe fazem as vezes ou simplesmente recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público. (MODESTO, 2000, p. 114, grifo nosso).

Como se vê, a eficiência administrativa não é mero sinônimo de eficiência econômica. Vai mais longe. No âmbito do Direito Administrativo, constitui-se num princípio que, além de possuir um significado que se estende à eficácia e à efetividade, não pode estar desvinculado dos demais princípios que regem a Administração Pública, a exemplo da legalidade, da equidade, da moralidade etc., e que também precisa contemplar a participação e a satisfação dos usuários dos serviços públicos.

Conforme assevera Claus Offe (*apud* MENEZES, 2005, p. 58),

[...] em semelhança da legitimidade, [a eficiência] é uma tarefa primordial dos regimes democráticos. Uma administração pública eficiente é aquela que otimiza os resultados de sua atuação em respeito a todos os princípios

constitucionais estabelecidos, enfocando a participação e satisfação dos usuários.

Por esta razão, “o princípio da eficiência importa no dever que tem o agente público de realizar suas atribuições com **presteza, perfeição e rendimento funcional**. [...]” (MEIRELES *apud* MENEZES, 2005, p. 59, grifo nosso).

A eficiência administrativa, portanto, só pode ser demonstrada de forma plena, quando integrada a princípios como os da eficácia, efetividade, economicidade, celeridade (rapidez e desburocratização), presteza (real utilidade), equidade, moralidade, transparência, dentre outros.

No caso da economicidade, a ideia é evitar o desperdício e os gastos desarrazoados, remetendo à “[...] questão do menor custo [possível e viável] na aquisição de bens e serviços pela administração pública”. (SPECK *apud* CABRAL, 2018, p. 160), ressaltando que a lógica do referido princípio é de menos gastos possíveis, sem prejuízo dos gastos necessários ao regular funcionamento da Administração.

Ainda na perspectiva da *reforma administrativa gerencial* (da qual a EC n.º 19/98 faz parte), por exemplo, “[...] o princípio da eficiência pressupõe maior participação do usuário, uma vez que se impõe a partir da satisfação deste”. (MENEZES, 2005, p. 60-61)

Não há, portanto, contradição entre democracia participativa e atuação estatal eficiente.

A ênfase gerencial na Administração Pública (incluindo a busca contínua pela eficiência) está voltada eminentemente para a melhoria da qualidade na prestação do serviço público, combinada com um controle equilibrado dos seus custos e com o estímulo à participação popular (MENEZES, 2005), propiciando, assim, o atendimento das necessidades sociais e do interesse público, bem como o bom exercício da cidadania.

Outrossim, não há dúvida, também, de que a eficiência se impõe não apenas aos órgãos e entidades da própria Administração, devendo orientar, também, a atividade do particular que presta o serviço público.

Abordar-se-á, agora, a relação do princípio da eficiência com os sub-ramos do Direito Administrativo.

No âmbito do Direito Financeiro, que rege de maneira mais específica a aplicação dos recursos públicos pela Administração, o princípio da eficiência pode ser encontrado implícito ou correlacionado aos princípios: da vedação ao estorno<sup>2</sup>, da economicidade; da transparência<sup>3</sup>; e da Responsabilidade Fiscal<sup>4</sup>, bem como aos dispositivos constitucionais e legais citados adiante:

a) Constituição Federal de 1988:

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

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 10. **A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os **resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas** previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021). (BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1988)], 1988)

b) Lei n.º 4.320/1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal):

Art. 25. Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital sempre que possível serão correlacionados a **metas** objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Parágrafo único. Consideram-se metas os **resultados** que se pretendem obter com a realização de cada programa. (BRASIL, 1964a)

b) Lei Complementar n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º **A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de

<sup>2</sup> Princípio pelo qual cabe ao gestor público aplicar a lei orçamentária em conformidade com o seu teor aprovado pela Casa Parlamentar, executando todo o orçamento previsto, uma vez que foi imobilizado para isso.

<sup>3</sup> Garante ao cidadão o direito de acessar e conferir às contas públicas.

<sup>4</sup> Pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas.

afetar o **equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas.**

Art. 67. O **acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal** serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

II - disseminação de práticas que resultem em maior **eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal.** (BRASIL, 2000, grifo nosso)

Já no Direito Tributário, que define como serão cobrados dos cidadãos (contribuintes) os tributos e outras obrigações a ele relacionadas, para gerar receita para o Estado (fisco), o princípio da eficiência pode ser correlacionado com os princípios da Anterioridade<sup>5</sup>, do Não-Confisco<sup>6</sup> e da Capacidade Contributiva<sup>7</sup>, bem como com os dispositivos constitucionais e legais referenciados a seguir:

a) Constituição Federal de 1988:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais **com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade**, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020). (BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1988)], 1988)

b) Lei n.º 5.172/66 (Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios):

Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Art. 83. Sem prejuízo das demais disposições deste Título, os Estados e Municípios que celebrem com a União convênios destinados a assegurar ampla e **eficiente coordenação dos respectivos programas de investimentos e serviços públicos**, especialmente no campo da política tributária, poderão participar de até 10% (dez por cento) da arrecadação efetuada, nos respectivos territórios, proveniente do imposto referido no artigo 43, incidente sobre o rendimento das pessoas físicas, e no artigo 46, excluído o incidente sobre o fumo e bebidas alcoólicas. (BRASIL, 1966)

<sup>5</sup> Impede que uma lei nova venha a ser aplicada de imediato (art. 150, III, partes 'b' e 'c', da CF/88).

<sup>6</sup> Para que os tributos não sejam utilizados com efeito confiscatório (art. 150, IV, CF/88).

<sup>7</sup> Informa que, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte (art. 145, §1º, CF/88).

Por fim, no Direito Econômico, pode-se verificar o relacionamento do princípio da eficiência com o princípio da livre concorrência<sup>8</sup>, bem como com os dispositivos constitucionais e legais abaixo citados:

a) Constituição Federal de 1988:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, **observados os princípios da administração pública**; (BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1988)], 1988)

b) Lei n.º 4.595/64 (Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências):

Art. 3º A política do Conselho Monetário Nacional objetivará:

V - Propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, com vistas à **maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos**;

Art. 61. Para cumprir as disposições desta lei o Banco do Brasil S.A. tomará providências no sentido de que seja remodelada sua estrutura administrativa, a fim de que possa **eficazmente** exercer os encargos e executar os serviços que lhe estão reservados, como principal instrumento de execução da política de crédito do Governo Federal. (BRASIL, 1964b).

c) Lei n.º 6.385/76 (Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários):

Art. 4º O Conselho Monetário Nacional e a Comissão de Valores Mobiliários exercerão as atribuições previstas na lei para o fim de:

II - promover a expansão e o **funcionamento eficiente e regular** do mercado de ações, e estimular as aplicações permanentes em ações do capital social de companhias abertas sob controle de capitais privados nacionais;

III - assegurar o funcionamento eficiente e regular dos mercados da bolsa e de balcão. (BRASIL, 1976).

d) Lei n.º 8.078/90 (Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências):

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a

---

<sup>8</sup> Possibilidade de livre atuação dos agentes econômicos no mercado, a fim de possam competir de forma justa na produção, circulação e no consumo de bens e serviços.

melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

V - incentivo à criação pelos fornecedores de **meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços**, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

X - a adequada e **eficaz prestação dos serviços públicos** em geral.

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer **serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos**. (BRASIL, 1990).

e) Lei n.º 11.101/05 (Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária):

Art. 22. Ao administrador judicial compete, sob a fiscalização do juiz e do Comitê, além de outros deveres que esta Lei lhe impõe:

III – na falência:

o) requerer **todas as medidas e diligências que forem necessárias** para o cumprimento desta Lei, a proteção da massa ou **a eficiência da administração**; (BRASIL, 2005).

f) Lei n.º 12.529/11 (Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica [...]):

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

§ 1º A conquista de mercado resultante de processo natural fundado na **maior eficiência** de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II do caput deste artigo.

§ 6º Os atos a que se refere o § 5º deste artigo poderão ser autorizados, desde que sejam observados os limites estritamente necessários para atingir os seguintes objetivos:

c) **propiciar a eficiência** e o desenvolvimento tecnológico ou econômico; (BRASIL, 2011).

g) Lei n.º 13.874/2019 (Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado [...]):

Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:

§ 8º O prazo a que se refere o inciso IX do caput deste artigo será definido pelo órgão ou pela entidade da administração pública solicitada, observados os **princípios da impessoalidade e da eficiência** e os limites máximos estabelecidos em regulamento.

Art. 19-C. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional poderá dispensar a prática de atos processuais, inclusive a desistência de recursos interpostos, quando o benefício patrimonial almejado com o ato não atender aos critérios de **racionalidade, de economicidade e de eficiência**. (BRASIL, 2019c).

Diante desse plexo de muitos princípios e regras que se correlacionam de alguma forma com a eficiência administrativa (em toda a sua extensão), não resta dúvida de que este é o princípio de maior peso e que mais impacta na conformação do princípio-mor da boa administração.

Por isso, segundo Hely Lopes Meireles (*apud* MENEZES, 2005, p. 59),

[...] **Este dever de eficiência**, bem lembrado por Carvalho Simas, **corresponde “ao dever da boa administração”** da doutrina italiana, o que se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67 (grifo nosso).

Significa dizer que, na medida em que a eficiência possui o sentido de “*fazer as coisas direito*”, também não é exagero quando se diz que uma administração eficiente remete à ideia de uma boa administração.

Este entendimento pode ser reforçado a partir da seguinte lógica: Como obter o máximo de resultados com um uso racional dos recursos disponíveis? Certamente, por meio de uma boa administração, ou seja, uma gestão efetiva, pois “[...] o próprio princípio da República já impõe o dever de utilização eficiente dos recursos públicos” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 222).

Não se considera mais suficiente, portanto, que os **governantes** não violem a lei: exige-se deles a redução do desemprego, o crescimento econômico, o combate à pobreza, a solução para os problemas de habitação e saúde, ou seja, exige-se uma administração eficiente, uma boa administração.

Importante destacar que, apesar de ser um princípio exigido em qualquer ato administrativo, a cobrança maior da eficiência administrativa sempre recairá sobre os atos discricionários.

## 2.2 A VINCULAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS BASEADA NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Apesar de ter perdido um pouco sua relevância na compreensão do direito administrativo atual, haja vista a dinamicidade da atividade administrativa no Estado pós-moderno, caracterizada pela produção de atos/ações em massa (JUSTEN FILHO, 2014), não se pode afastar a importância de se delinear os atributos básicos dos atos administrativos.

Segundo o autor, “Ato administrativo é uma manifestação de vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzida no exercício de função administrativa.” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 393).

Nesse contexto, importante destacar que o direito público existe, justamente para impedir que essa vontade humana esteja voltada à satisfação de conveniências pessoais, em detrimento da produção dos resultados satisfatórios à sociedade.

Quanto à maneira escrita e formal de serem exteriorizados, os atos administrativos podem se apresentar mediante os seguintes exemplos: Decreto, Regimento, Portaria, Instrução, Orientação, Ordem de Serviço, Provimento, Resolução, Aviso, Circular, Deliberação, Alvará, Concessão, Permissão, Autorização, Aprovação, Licença, Parecer, Homologação, Ofício, Memorando e Despacho.

Todos estes servem sempre para complementar alguma disciplina prevista em lei, ou seja, os referidos atos administrativos não podem “[...] criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que já não estejam estabelecidos ou restringidos na lei” (MELLO, 2012, p. 374).

O ato administrativo pode ser classificado sob diversos critérios. Mello (2012), por exemplo, classifica-o quanto: à natureza da atividade, à estrutura do ato, aos destinatários, ao grau de liberdade da Administração em sua prática, à função da vontade administrativa, aos efeitos, aos resultados sobre a esfera jurídica dos administrados, à situação de terceiros, à composição da vontade produtora do ato, à formação do ato, à natureza das situações jurídicas que criam, e quanto à posição jurídica da Administração.

Numa abordagem um pouco diferente, Justen Filho (2014, p. 416) assevera que “Existem atos de expediente, atos consultivos, atos decisórios e atos de execução.”

Quanto ao grau de liberdade da Administração em sua prática, Mello (2012, p. 428) informa que existem os **atos discricionários** (o autor prefere nominar de **atos praticados no exercício de competência discricionária**) e os **atos vinculados**.

Segundo o autor, os atos discricionários são:

os que a Administração pratica dispendo de certa margem de liberdade para decidir-se, pois a lei regulou a matéria de modo a deixar campo para uma apreciação que comporta certo subjetivismo. Exemplo: autorização de porte de arma.” (MELLO, 2012, p. 428).



Já os atos vinculados são:

os que a Administração pratica sem margem alguma de liberdade para decidir-se, pois a lei previamente tipificou o único possível comportamento diante de hipótese prefigurada em termos objetivos. Exemplo: licença para edificar; aposentadoria, a pedido, por completar-se o tempo de contribuição do requerente.” (MELLO, 2012, p. 428).

Discutir a discricionariedade e a vinculação dos atos administrativos é de suma importância para o exercício da atividade administrativa estatal, pois trata justamente dos limites de atuação do agente público no cumprimento de suas atribuições, do que deve e o que não deve; do que pode e o que não pode fazer, conforme os princípios e demais regramentos do direito administrativo.

Atos vinculados são aqueles já previstos em lei, de forma objetiva, não dando espaço para apreciação subjetiva da Administração em sua execução.

Já os atos ditos discricionários, diferentemente dos anteriores, permitem certa avaliação ou decisão por parte da Administração, em sua execução, conforme os critérios da oportunidade e da conveniência, desde que adstritos à lei que os respaldam.

Desta maneira, Mello (2012, p. 435) ressalta que “[...] não há ato propriamente discricionário, mas apenas discricionariedade por ocasião da prática de certos atos.”, isto porque sempre estarão vinculados, pelo menos, à *finalidade* que se pretende (necessariamente um interesse público) e à *competência* de quem o executa.

Em outros termos, o próprio autor assim define a discricionariedade:

A margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal.” (MELLO, 2012, p. 436).

Ainda no entendimento do autor, o que ocorre é um

[...] exercício de juízo discricionário quanto à ocorrência ou não de certas situações que justificam ou não certos comportamentos e opções discricionárias quanto ao comportamento mais indicado para dar cumprimento ao interesse público *in concreto*, dentro dos limites em que a lei faculta a emissão deste juízo ou desta opção. (MELLO, 2012, p. 437).

Como exemplo de ato discricionário, o autor cita a concessão de porte de arma e a aplicação de multas a infratores de normas administrativas, que podem variar entre o valor mínimo e o máximo, conforme a *gravidade*. A apreciação quanto a essa

gravidade e ao valor da multa a ser aplicada, portanto, acabam carecendo de certa valoração subjetiva (discricionária) do agente público responsável por tal aplicação.

Para exemplificar um ato vinculado, o autor cita a aposentadoria compulsória de um funcionário aos 70 anos de idade. Neste caso, não há margem para que a Administração adote uma ou outra alternativa; só lhe resta a opção de cumprir a lei, que estabelece perfeitamente essa situação.

Registre-se que não se pode confundir, claro, discricionariedade com arbitrariedade, uma vez que aquela está devidamente coberta e alinhada com a lei, enquanto esta viola a ordem jurídica, tornando seu ato, em consequência, ilícito, cabendo, portanto, correção judicial.

Aprofundando a discussão sobre a discricionariedade, Mello (2012) ressalta dois pontos diretamente ligados à sua aplicação, quais sejam:

a) *O exame da própria norma jurídica responsável pela existência desta liberdade:*

A norma pode facultar ou exigir determinados comportamentos, e isto pode se dar de maneira totalmente clara, objetiva e incontroversa (vinculação) ou sem tanta precisão (discricionariedade). Essa imprecisão, conforme diz o autor, pode ocorrer porque a norma:

- a) ou *não descreve* antecipadamente a *situação* em vista da qual será suscitado o comportamento administrativo [...];
- b) ou a situação é *descrita* por palavras que recobrem *conceitos vagos*, dotados de *certa imprecisão* [...];
- c) ou, independente de haver precisão da situação (contemplada mediante conceito preciso ou impreciso), a norma confere no próprio mandamento uma *liberdade decisória*, que envolve o exame de conveniência, de oportunidade, ao invés de um dever de praticar um ato específico [...];
- d) finalmente, o objetivo legal costuma ser descrito de forma apenas genérica (“o interesse público”) ou, em sendo específica (“moralidade pública, salubridade pública, ordem pública”, por exemplo), contempla conceito padecente de certa imprecisão, certa indeterminação objetiva, como nos exemplos aludidos (MELLO, 2012, p. 438).

b) *O exame do caso concreto:*

Isso porque, apenas a previsão da norma que estabelece a liberdade administrativa, por si só, não é suficiente para dizer que, na situação fática, exista a discricionariedade, de fato, ou seja, a discricionariedade só vai ocorrer, mesmo, em caso concreto de dúvida, “[...] **quando realmente é possível mais de uma opinião**

**razoável sobre o cabimento ou descabimento de tais qualificativos para a espécie.”** (MELLO, 2012, p. 439, grifo nosso).

Mais adiante, o autor ainda reforça que:

[...] a discricionariedade existe, por definição, única e tão somente **para proporcionar em cada caso a escolha da providência ótima**, isto é, daquela que realize superiormente o interesse público almejado pela lei aplicanda. (MELLO, 2012, p. 440, grifo nosso).

Deste modo, é possível afirmar que, em regra, todo ato administrativo é vinculado, existindo, em alguns casos concretos (cujas possibilidades de enquadramento já foram discorridos anteriormente) uma certa liberdade para que o agente público possa, tão somente, escolher a melhor forma de cumprir a finalidade da norma a qual o ato está vinculado.

Já a definição de discricionariedade dada por Justen Filho (2014), é a seguinte:

Discricionariedade é o modo de disciplina normativa da atividade administrativa que se caracteriza pela **atribuição do dever-poder de decidir segundo a avaliação da melhor solução para o caso concreto, respeitados os limites impostos pelo ordenamento jurídico**. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 244, grifo nosso).

Na visão do autor, portanto, a discricionariedade administrativa não libera totalmente o agente público para agir conforme suas próprias conveniências pessoais, mas sim respaldado, de alguma maneira, no ordenamento jurídico, uma vez que sua manifestação não é pessoal, mas sim funcional, no exercício de alguma competência estatal.

Da mesma forma, não se pode admitir a execução de ato ilícito, sob a justificativa da discricionariedade. Nesse sentido, o autor referência a seguinte jurisprudência do STJ:

“5. Não se pode aceitar que com base na discricionariedade o administrador realize práticas ilícitas. **É possível até haver liberdade na escolha dos métodos a serem utilizados, caso existam meios que se equivalham dentre os menos cruéis**, o que não há é a possibilidade do exercício do dever discricionário que implique em violação da finalidade legal. [...]” (REsp 1.115.916/MG, 2ª T., rel. Min. Humberto Martins, j. 01.09.2009, DJe 18.09.2009). (JUSTEN FILHO, 2014, p. 244, grifo nosso).

Uma importante visão sobre a discricionariedade administrativa, também é trazida por Freitas (2014), para o qual, conceber a discricionariedade apenas como uma liberdade para emitir juízos de conveniência e oportunidade quanto à prática de atos administrativos, é insuficiente.

Para o autor, a discricionariedade deve ser vista como uma “competência administrativa (não mera faculdade) de avaliar e escolher, no plano concreto, as melhores consequências diretas e indiretas (externalidades) dos programas públicos” (FREITAS, 2014, p. 35).

E vai mais além: “**a discricionariedade administrativa tem de se adequar ao caráter cogente dos direitos fundamentais**, tarefa que demanda decifração, o mais possível, isenta de contraproducentes preconceitos extremistas.” (FREITAS, 2014, p. 34-35, grifo nosso).

Este raciocínio parte da percepção de que a atividade administrativa, os atos administrativos, enfim, o direito administrativo com um todo (assim como todos os demais ramos), devem não só respeitar, mas se colocarem sempre direcionados a desdobrarem os mandamentos constitucionais visando a melhor forma de cumpri-los.

Assim, “**A discricionariedade administrativa passa a ser entendida como diretamente vinculada à Constituição e aos direitos fundamentais**, justo para que não se perpetuem transgressões (não raro, trágicas), seja por ação, seja por omissão.” (FREITAS, 2014, p. 65, grifo nosso).

Por sinal, estes são os dois grandes vícios da discricionariedade: o da arbitrariedade por excesso e o da arbitrariedade por omissão.

O primeiro (*vício da arbitrariedade por ação*), verifica-se quando o agente adota solução sem amparo no ordenamento jurídico, enviesando sua decisão para além das previsões constitucionais e/ou legais. Trata-se, portanto, da *discricionariedade excessiva ou abusiva*.

O segundo (*vício da arbitrariedade por omissão*), ocorre quando o agente falta com seus deveres, deixando de exercer a escolha administrativa para o cumprimento das prioridades vinculantes (constitucionais) da Administração.

Assim, tanto a prática da má administração como a inércia na busca pela boa administração podem se configurar como um vício de arbitrariedade por omissão, no exercício da discricionariedade administrativa, ou seja, nos dizeres de Freitas (2015), um vício de *discricionariedade insuficiente*.

Ainda nesse contexto, o autor reforça que o gestor público deve basear sua rotina de decisões e ações, nas prioridades constitucionais.

“[...] não faz sentido a tese mesmerizada pela insindicabilidade do cerne político dos programas administrativos, pois o juízo de conveniência requer invariavelmente uma motivação intertemporal, sujeita ao crivo das avaliações de impactos sistêmicos e de custos-benefícios (não apenas econômicos).

Em suma, não se aceitam, em ordens realmente democráticas, os atos puramente discricionários, típicos do patrimonialismo de extração subjetivista, assim como se mostram implausíveis os atos completamente vinculados e autômatos (de mera obediência irreflexiva). (FREITAS, 2007, p. 31).

Para finalizar o presente tópico, faz-se interessante explicitar sobre alguns tipos de discricionariedade administrativa.

a) Discricionariedade normativa (abstrata):

Refere-se à competência da Administração para complementar normas de conduta já previstas na legislação. Um exemplo é a produção de regulamentos. (JUSTEN FILHO, 2014).

b) Discricionariedade decisória (concreta):

É aquela caracterizada pela escolha de uma solução, dentre as alternativas possíveis, para determinado caso concreto, sem que daí derive o surgimento de normas gerais. (JUSTEN FILHO, 2014).

c) Discricionariedade técnica:

Seria aquela que serve para fundamentar uma decisão administrativa, em critérios técnico-científicos. Entretanto, o autor faz uma crítica à essa nomenclatura, uma vez que, “Nos casos de discricionariedade técnica, a lei não autoriza uma escolha de natureza política, a ser realizada pelo aplicador.” (JUSTEN FILHO, 2014). Por isso mesmo, nada haveria de discricionário, mas sim, de vinculado aos critérios técnico-científicos.

De outro lado, o autor também entende que essa tecnicidade das decisões, em verdade, trata-se de uma falácia, pois sempre haverá um componente político por trás. Assevera o autor:

**O conhecimento técnico poderá funcionar como instrumento de delimitação das alternativas disponíveis, mas dificilmente eliminará a pluralidade delas.** Haverá uma margem de escolha, a qual propiciará um juízo de conveniência e oportunidade por parte da autoridade encarregada de promover a aplicação da norma geral. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 254, grifo nosso).

Apesar da crítica do autor, para efeitos didáticos, a discricionariedade técnica não deixa de ser uma opção classificatória para aquelas decisões que exigem um maior embasamento técnico-científico.

Trata-se de um limitador da margem de liberdade da administração pública, uma vez que:

[...] a discricionariedade técnica consiste na atividade “que se concretiza pelo emprego das noções e métodos próprios das várias ciências, artes ou disciplinas, em função preparatória ou instrumental, relativamente ao exercício da ação administrativa”. (CAVALLI, 2009, p.73).

Resumindo todo esse quadro Discricionariedade x Vinculação do ato administrativo, Justen Filho (2014) afirma que:

**Não existe disciplina normativa que institua de modo absoluto a vinculação ou a discricionariedade no exercício de uma função administrativa.** A disciplina legal adota graus variáveis de vinculação ou de discricionariedade. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 250, grifo nosso).

Independente do ato ser vinculado ou de competência discricionária, o que deve prevalecer, sempre, na escolha, na decisão ou na ação administrativa, portanto, é a realização do interesse público e a efetivação dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, Freitas (2014) leciona que:

[...] toda discricionariedade legítima precisa estar, de algum modo, vinculada aos fins e objetivos superiores do sistema [jurídico-constitucional], especialmente os encapsulados nos arts. 3º, 170 e 225 da Constituição (FREITAS, 2014, p. 65).

Contudo, para que para que o agente público, notadamente os que exercem cargos de chefia e de gestão, não se excedam nem se omitam nos atos administrativos discricionários ou vinculados que devam executar em razão de suas atribuições legais, bem como para que sejam solucionados eventuais vícios, corrigidos os defeitos, impostas as sanções etc. e, até mesmo para que o Estado possa ser responsabilizado, de maneira objetiva, faz-se necessário o devido *controle da Administração Pública*, isso porque “[...] a discricionariedade não se confunde com a manifestação caprichosa da vontade do administrador. (CRETILLA JUNIOR *apud* CAVALLI, 2009, p. 73).

Este controle, pode se dar tanto no âmbito da própria função administrativa (controle interno), como, também, nas esferas das funções jurisdicional e legislativa do Estado (controle externo), conforme se verá adiante.

### **2.2.1 O Controle da Administração Pública e a Responsabilidade do Estado frente aos Atos Administrativos, com ênfase no controle da eficiência e da boa administração.**

A regularidade dos atos administrativos e da atividade administrativa em geral, bem como a prevenção e repressão de eventuais desvios, dependem, obviamente, de um bom sistema de controle, tanto na modalidade de fiscalização, como na modalidade de orientação/recomendação (COMPARATO *apud* JUSTEN FILHO, 2014).

Esse controle da atividade administrativa (ou da Administração Pública) é fundamental para que esta se mantenha continuamente em observância aos ditames legais e constitucionais, bem como para que o Estado possa ser responsabilizado por algum dano causado a alguém.

Deste modo, em última medida, o **controle da atividade administrativa**, mediante a fiscalização, a orientação e a recomendação, tanto aos agentes quanto aos órgãos e às entidades públicas, serve ao propósito de **aperfeiçoar, cada vez mais, a realização democrática dos direitos fundamentais**. Ademais, **dá ao cidadão, maior proteção contra limitações, prejuízos ou ônus**, que estejam em desacordo com a lei e com a Constituição.

Existem basicamente três dimensões de controle da atividade administrativa:

a) O controle interno: “reside no acompanhamento e fiscalização do ato administrativo por parte da própria estrutura organizacional que o produz.” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1203). Ou seja, é o controle realizado pelo próprio Poder, visando prevenir ou corrigir defeitos de seus órgãos, bem como aperfeiçoar a atividade administrativa que realiza. A previsão constitucional se verifica no arts. 31, 40, 74 e 212, da CF/88.

b) O controle externo: “consiste na submissão da atividade administrativa à fiscalização exercitada por órgãos externos à estrutura do Poder que o praticou.” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1203). Em relação ao Poder Executivo (onde se concentra a maior parte da atividade administrativa do Estado), esse controle é exercido, principalmente, pelo Poder Legislativo (incluindo o Tribunal de Contas), pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário. Esse controle externo não se confunde com

supressão da separação dos Poderes, nem com redução da autonomia. Sua previsão constitucional se verifica nos arts. 31, 40, 70, 71, 74 e 129 da CF/88.

c) O controle externo popular (controle social): exercido diretamente pelos cidadãos. A previsão constitucional se verifica, principalmente, nos arts. 15, LXXIII; 212-A; e 216-A.

A seguir, serão descritas, resumidamente, as maneiras com que o controle externo pode ser realizado em relação ao Poder Executivo, haja vista a CF/88 ter institucionalizado um sistema de controle mais voltado especificamente para os atos desse Poder.

a) O controle externo a cargo do Poder Legislativo (arts. 49, 50 e 58 da CF/88):

Trata-se de competência fiscalizatória, mediante: exame de relatórios e julgamento anual das contas do Executivo; fiscalização direta do Poder Executivo (Comissões de Fiscalização e Controle); convocação de autoridades para prestarem informações; fiscalização de determinados atos administrativos; Comissão Parlamentar de Inquérito.

b) O controle externo a cargo do Tribunal de Contas (arts. 70, 71 e 73 da CF/88):

Relaciona-se a competências fiscalizatórias próprias em extensão às do Poder Legislativo. Cabe ao Tribunal de Contas realizar fiscalização da “legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação de subvenções e renúncia de receitas”. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1225, grifo nosso), mediante recomendações, determinações e sanções.

Além disso, também lhe cabe proceder com o registro dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria.

c) O controle externo a cargo do Ministério Público – MP:

O MP possui a titularidade da legitimação ativa subsidiária para a ação popular e a ação civil pública. Além disso, pode instaurar inquérito civil público. Cabe a esse órgão, também, realizar, de maneira mais próxima, o controle externo da atividade policial.

d) O controle externo a cargo do Poder Judiciário:

Uma vez provocado, sob o princípio da universalidade da jurisdição, compete ao Poder Judiciário, o controle da legalidade dos atos administrativos.

“I – Cabe ao Poder Judiciário a análise da legalidade e constitucionalidade dos atos dos três Poderes constitucionais, e, em vislumbrando mácula no ato impugnado, afastar a sua aplicação” (AgRg no AgIn 640.272/DF, 1ª T., rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 02.10.2007, DJ 31.12.2007). (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1237).



Para o exercício desse controle por parte do Ministério Público e do Poder Judiciário, a Constituição Federal previu uma série de instrumentos, quais sejam: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn); Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF); Mandado de Segurança individual; Mandado de Segurança coletivo; Ação Popular; Ação Civil Pública; Reclamação ao Supremo Tribunal Federal; Mandando de Injunção; *Habeas Data*; *Habeas Corpus*.

Dentre estes, far-se-á breve comentário acerca de dois deles, mais diretamente relacionados ao presente trabalho: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e o Mandando de Injunção.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) está prevista no art. 102, § 1º, da CF/88. Destina-se a:

[...] obter a avaliação em abstrato ou em concreto de condutas estatais, oriundas de qualquer órbita federativa, aptas a produzir lesão aos valores fundamentais da Constituição, que não sejam tuteláveis por outra via, podendo resultar em provimento de natureza declaratória ou constitutiva [mandamental]. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1244).

O rol dos legitimados para propô-la consta no art. 103 da CF/88 (Presidente da República, Governadores, Mesas do Senado, da Câmara Federal e das Assembleias Legislativas, Procurador-Geral da República, Conselho Federal da OAB, partidos políticos com representação no Congresso Nacional, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional).

Já a legitimidade passiva se volta aos órgãos e pessoas físicas a quem se imputa omissão ou ação apta a lesar os preceitos constitucionais fundamentais.

Assim, a ADPF tem como foco o enfrentamento de condutas, ativas ou omissivas, imputáveis ao Estado, relacionadas tão somente ao núcleo da Constituição (valores, direitos, preceitos fundamentais). Isso pode envolver tanto questões abstratas como concretas.

Por sua vez, o Mandando de Injunção visa “[...] obter do Poder Judiciário a emissão de norma necessária à plena eficácia de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1304).

Nos termos da Lei n.º 13.300, de 23 de junho de 2016, a legitimidade ativa para impetrar o mandado de injunção individual é das pessoas naturais ou jurídicas que se afirmam titulares das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, bem como dos direitos e liberdades constitucionais, não exercidos pela falta total ou parcial de norma regulamentadora que torne viável tal exercício.

Já o mandado de injunção coletivo pode ser promovido pelos seguintes titulares: Ministério Público (no caso de defesa da ordem jurídica, do regime democrático ou dos interesses sociais ou individuais indisponíveis); partidos políticos com representação no Congresso Nacional, organizações sindicais, entidades de classe ou associações regulares, em funcionamento há pelo menos um ano (desde que o pleito seja pertinente às suas respectivas finalidades); e Defensoria Pública, quando se tratar de matéria relevante à promoção dos direitos humanos e à defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados.

Ainda sobre o mandando de injunção, põe-se como impositiva a ressalva quanto ao interesse de agir que o envolve, qual seja: um direito subjetivo. Assim, conforme leciona Justen Filho (2014), trata-se de um instrumento voltado a proteger direitos subjetivos (individuais ou coletivos). Portanto, aplica-se muito mais a casos concretos do que aos abstratos, diferentemente da ADIn por omissão, cuja lógica é justamente o inverso.

No caso do controle externo em relação às atividades e aos atos administrativos executados mediante competência discricionária, especialmente quando se trata da chamada *discricionariedade técnica*, vale um breve destaque sobre o assunto.

Seriam tais atos, sindicáveis pelo Poder Judiciário?

Em termos gerais, nos dizeres de Cavalli (2009), os autores brasileiros entendem que:

[...] o ato administrativo discricionário submete-se ao controle jurisdicional no que respeita à observância dos preceitos legais quanto à competência, à finalidade e à forma, como já afirmado. **Escapa à sindicabilidade jurisdicional apenas aquilo que diz respeito ao mérito do ato administrativo discricionário**, pois, conforme ensina Diogenes Gasparini (1995), o mérito “**é a zona franca em que a vontade do agente decide sobre as soluções mais adequadas ao interesse público**”. Assim, afirma-se que o mérito não se submete à sindicabilidade judicial. Vale dizer que **somente a conveniência e oportunidade do ato não se submeterão ao controle judicial**. (CAVALLI, 2009, p. 67, grifo nosso).

Todavia, ainda segundo o autor, há doutrinadores que entendem diferente, admitindo o controle judicial até mesmo do mérito do ato administrativo, o qual precisa estar, de qualquer modo, submetido à supremacia da Constituição, especialmente no que tange aos direitos fundamentais. Para tanto, dá o seguinte exemplo:

Juarez Freitas (2004), por exemplo, ao sustentar que se submetem os atos administrativos discricionários ao controle judicial em razão da **necessária observância dos direitos fundamentais**, festeja essa feliz *expansão da sindicabilidade dos atos discricionários em razão dos princípios*. (CAVALLI, 2009, p. 67-68, grifo nosso).

Explica o autor, no entanto, que se trata muito mais de uma sindicabilidade feita de modo negativo, ou seja, o mérito do ato administrativo discricionário pode até não sofrer controle direto, mas o correspondente demérito, sim.

No caso da discricionariedade técnica, em que, para valorar a oportunidade e conveniência do ato, com vistas a realização do interesse público, a Administração Pública recorre à ciência ou à técnica, a margem de escolha do administrador se torna, obviamente, mais bem delimitada, pois possibilita uma espécie de filtragem ou “garimpagem” das alternativas vislumbradas.

Com isso, no pensamento de Cavalli (2009), o controle jurisdicional do ato administrativo executado mediante a discricionariedade técnica estará adstrito a uma atividade de “*accertamento*” [ou seja, de avaliação], comparativa entre o “[...] **fato a que se aplicará a norma e à utilização da técnica para a escolha de possíveis soluções em casos concretos pela administração pública**”. (CAVALLI, 2009, p. 63, grifo nosso).

No que tange ao controle judicial da eficiência administrativa, Caggiano (2017, p. 7) defende em sua tese, o seguinte:

[...] a judicialização das questões atinentes à eficiência das ações do Poder Público como a ferramenta mais eficaz, até o momento, para tornar efetivas as políticas públicas exigidas pela sociedade, por via dos reclamos esparsos, contínuos e sempre atendidos pelo Poder Judiciário.

Além disso, o autor ressalta que:

[...] a constitucionalização da ideia do bom governo, por força de sua inserção na máxima da eficiência, prevista agora no caput do aludido art. 37, resultou na criação de verdadeiro Direito Fundamental. Destarte, emerge entre nós a imposição do governo eficiente na posição de direito público subjetivo, faculdade conferida ao cidadão e que lhe assegura a possibilidade de reclamar por sua concretização. (CAGGIANO, 2017, p. 13).

Discutindo o conteúdo da eficiência administrativa, Caggiano (2017) identifica os contornos conformadores do princípio da eficiência administrativa, com fundamento em quatro núcleos:

**núcleo central finalístico:** eficácia; efetividade; eficiência em sentido estrito; economicidade; incorruptividade e sustentabilidade; **núcleo constitucional harmonizante:** segurança jurídica; boa fé e confiança legítima; legalidade; impessoalidade; moralidade e publicidade; **núcleo condicionante potencializador:** planejamento; controle; exequibilidade de suas ações; prevenção; precaução; participação e desenvolvimento (investimento) no agente público; **núcleo instrumental condutor:** motivação; razoabilidade; proporcionalidade e processualidade.

O autor considera o princípio da eficiência, portanto, como uma espécie de “princípio-mosaico”, ou seja, um princípio de grande abrangência conceitual e inter-

relacionado a diversos outros com os quais se harmoniza diretamente, a outros que o potencializam e a outros que conduzem, naturalmente, a ele.

Isto confirma, mais uma vez, a ideia discutida na Seção 2.1.1, de que a eficiência, vista de maneira ampla, representa bastante o princípio da boa administração.

A partir da constitucionalização dos princípios da Administração Pública, inclusive mediante o acréscimo no art. 37, *caput*, do princípio da eficiência, mediante a EC n.º 19/98, naturalmente que o Poder Judiciário teve ampliada sua responsabilidade e sua possibilidade de exercer o controle do mérito dos atos administrativos (o que, *a priori*, lhe é defeso), visando, sobretudo, ser mais uma frente de combate à corrupção, ao desperdício e à ineficiência na utilização dos recursos públicos, tendo sempre como finalidade maior, a manutenção da legitimidade do regime democrático.

Obviamente que esse controle do Judiciário não pode chegar ao ponto de querer moldar, discricionariamente, a rotina da Administração Pública, devendo se limitar, em respeito à separação das funções do Estado (administrativa, legislativa e judicial), a impedir que essa Administração Pública aja em discordância com os princípios, regras e preceitos básicos da Constituição.

Esse controle se dá, em geral, portanto, no âmbito dos atos discricionários, até porque, como já visto anteriormente, não há que se falar em atos absolutamente discricionários, pois existem o interesse público / coletivo, a ordem pública, os direitos fundamentais, o princípio republicano, o regime democrático, o princípio da dignidade humana, enfim, existe a Constituição para delimitar essa discricionariedade.

Uma questão relevante, porém, é sobre o entendimento do órgão de controle acerca do conteúdo do princípio da eficiência.

Uma interessante pesquisa dos autores Lanius, Gico Junior e Straiotto (2018), sobre como o Supremo Tribunal Federal – STF tem articulado e aplicado o princípio da eficiência, a partir do mapeamento de ocorrências do termo “eficiência” nos julgados, no período de 1950 a 2017, mostra que, dos 186 casos considerados, “[...] em apenas 20% a ideia de eficiência ou princípio da eficiência fez parte da fundamentação do acórdão, isto é, há apenas 37 ocorrências classificadas por

relevância como categorias 1 ou 2<sup>9</sup> [...]” (LANIUS; GICO JUNIOR; STRAIOTTO, 2018, p. 116), ou seja, casos em que se discute o conceito de eficiência administrativa ou em que o referido princípio é utilizado como parte da fundamentação.

A partir da depurada análise feita pelos autores, têm-se que a eficiência foi traduzida nos principais julgados verificados na pesquisa, conforme o Quadro 1, a seguir:

**Quadro 1** – Entendimento sobre o conteúdo da eficiência administrativa no STF

JULGADO	ENTENDIMENTO SOBRE O CONTEÚDO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA
ADC n.º 12-MC / DF (2006)	Produtividade (eficiência produtiva).
RE n.º 579.951-4/RN (2008)	Produtividade (eficiência produtiva).
ADI n.º 3.386/DF (2011)	A ministra Cármen Lúcia invocou o Dicionário Aurélio para dizer que eficiência significava “[...] ‘ação, força, virtude de produzir um efeito; eficácia’ (STR, Acórdão ADI n.º 3.356/DF, p. 21-22) [...]”, bem como Custódio Filho, “[...] para quem o princípio da eficiência estaria relacionado com três ideias: prestabilidade (utilidade do serviço ao cidadão), presteza (rapidez na prestação do serviço público) e economicidade (satisfação do cidadão pelo modo menos oneroso possível ao Erário).” (LANIUS, GICO JUNIOR e STRAIOTTO, 2018, p. 116).
RE n.º 631.240/MG (2014)	Racionalização de demandas, diante dos escassos recursos públicos; economicidade; visa evitar o desperdícios e processos inúteis, inadequados ou desnecessários.
ADI n.º 1.923/DF (2015)	Reforma gerencial dos Estados latino-americanos; busca por melhores resultados dos órgãos e entidades públicos.
RE n.º 837.311/PI (2015)	Produtividade e economicidade; eliminação de desperdícios; efetividade das políticas públicas.
ADPF n.º 190 (2016)	Eficiência produtiva; eficiência processual; busca pelo resultado mais proveitoso possível.

Fonte: autoria própria.

Após analisar os dados, os autores chegam à conclusão de que:

Apesar de haver alguma confusão conceitual casuística, o conceito de eficiência inserto no princípio é o conceito científico de **eficiência produtiva**, que motivou a EC n.º 19/1998 e significa que, **na gestão dos escassos recursos públicos, a administração pública deve buscar a eliminação dos desperdícios empregando o mínimo de recursos possível para**

<sup>9</sup> Na pesquisa citada, o autor estabeleceu quatro categorias de relevância no uso do termo eficiência, nos julgados do STF: 1) Ao menos um voto discute ao menos um aspecto do conteúdo do conceito de eficiência ou do princípio da eficiência; 2) Ao menos um voto usa o conceito de eficiência ou do princípio da eficiência como parte da fundamentação, mas nenhum voto discute seu conteúdo; 3) O “princípio da eficiência” é listado juntamente com outros princípios do art. 37, *caput*, da CF, mas sem articulação; 4) Ao menos um voto menciona eficiência ou princípio da eficiência de forma pontual e não relevante para a fundamentação.

**alcançar a máxima efetividade das políticas públicas.** (LANIUS; GICO JUNIOR; STRAIOTTO, 2018, p. 135)

Como se vê, em 67 anos, poucas foram ocorrências de abordagem e de aplicação do princípio da eficiência como parte das fundamentações dos julgados do STF.

De maneira geral, o controle externo da eficiência – e por consequência, da boa administração – , no âmbito dos órgãos públicos, recai, predominantemente (tanto do ponto de vista constitucional-legal como doutrinariamente), mesmo, sobre o Tribunal de Contas, uma vez que foi a este que a Constituição atribuiu a competência de realizar a fiscalização financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial dos referidos órgãos e entidades públicos, quanto à legalidade, **legitimidade**, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70 c/c art. 71, incisos IV, VI, VII e VIII, da CF, grifo nosso).

É bem verdade que:

As cortes [de Contas] surgiram com a preocupação do controle da legalidade da gestão financeira do setor público. Esse controle pressupõe que o exato cumprimento da lei é uma condição necessária para a correta aplicação dos recursos públicos [...]. (ROCHA *apud* CABRAL, 2018, p. 159).

Todavia, com o passar do tempo e a evolução da ordem jurídica, esta preocupação limitada ao controle da legalidade, passou a ser insuficiente para atender às finalidades do Estado Democrático de Direito, sendo ampliada a extensão do mandato do Tribunal de Contas, para também fiscalizar a legitimidade e a economicidade dos atos administrativos, nas dimensões financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicos.

Por consequência lógica, portanto, cabe à Corte de Contas, também, o controle e a fiscalização da eficiência administrativa.

Cabral (2018), inclusive, apresenta interessante estudo acerca do princípio da eficiência administrativa na jurisprudência do TCU.

No bojo do Acórdão n.º 447/2008 – Plenário, por exemplo, o TCU determina à sociedade de economia mista Petrobras, que “realize análise prévia da relação entre o custo e o benefício dos patrocínios a serem concedidos, tendo em vista a eficiência e a racionalidade na aplicação dos recursos” (TCU *apud* CABRAL, 2018, p. 166).

O autor também relata que:

[...] no julgamento do processo n.º 003.827/2000-1, determinou o TCU à pessoa jurídica fiscalizada que adotasse as medidas administrativas e

judiciais “imprescindíveis para acelerar o processo de imissão de posse dos terrenos e concluir no menor prazo possível as obras da Rodovia Fernão Dias BR-381, trecho do contorno rodoviário de Betim, em cumprimento ao princípio constitucional da eficiência administrativa (CABRAL, 2018, p. 166-167).

Neste caso, registra o autor, o Tribunal faz uma vinculação entre o princípio da eficiência administrativa e a celeridade, que diz respeito à dimensão temporal.

Noutra perspectiva, Cabral (2018) pontua que, mesmo sendo casos raros, a Corte de Contas da União também vincula o princípio da eficiência administrativa com o alcance das finalidades públicas. É o caso do julgado n.º 031.336/2015-9 – Plenário, em que o TCU determina à entidade fiscalizada, o “aprimoramento dos tutoriais do sistema e a criação de serviço de *call center* de acesso gratuito para usuários.

O autor chama a atenção para o fato de que “[...] algo característico das decisões do TCU envolvendo a aplicação da eficiência administrativa é a ausência de uma construção argumentativa que explicita seu conteúdo principiológico, ou mesmo um detalhamento dos fatos que justifiquem a razão da eficiência administrativa ter sido invocada naquele caso. (CABRAL, 2018, p. 168).

Tal situação não difere tanto em relação ao que ocorre nos julgados do STF, como visto anteriormente.

Todavia, o Tribunal de Contas da União, para além do controle da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência etc. (enfim, da boa administração), também tem reportado em seus relatórios, sobre a importância do planejamento estratégico, da gestão de projetos, da gestão de processos e da gestão de indicadores dos órgãos e entidades públicas, como instrumento de verificação e comparação dos resultados da atividade administrativa, relacionados às metas previstas, recomendando, assim, a incorporação do referido instrumento de gestão, no âmbito da Administração Pública.

No entendimento do Ministro Vital do Rêgo:

A atuação coordenada dos tribunais de contas é, a meu ver, uma das formas mais efetivas de exercer o controle da administração pública, principalmente das funções de governo compartilhadas entre as esferas federal, estadual e municipal.

[...]

**A falta de definição de estratégias para o alcance dos objetivos institucionais, por exemplo, impede o aproveitamento, pelas organizações, dos recursos públicos a ela disponibilizados, levando ao desperdício e à má-gestão.** Já a ausência de envolvimento da sociedade na seleção das políticas públicas resulta na definição de estratégias que não atendem aos anseios dos cidadãos. Por outro lado, a insuficiência de mecanismos de controle multiplica a ocorrência de erros e é uma porta aberta

para fraudes e desvios. (VITAL DO RÊGO *apud* LÉGER; PEREIRA, 2018, p. 91, grifo nosso).

Os enunciados dos Acórdãos TCU, a seguir, corroboram esse entendimento.

a) Acórdão 1233/2012-Plenário:

ENUNCIADO:

Em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, é recomendável à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo **normatizar a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico de TI**, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do processo "PO1 - Planejamento Estratégico de TI" do Cobit 4.1, contemplando, dentre outros aspectos, a elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico de TI, **contemplando objetivos, indicadores e metas** para a TI organizacional, sendo que os objetivos devem estar **explicitamente alinhados aos objetivos de negócio constantes do plano estratégico institucional**. (TCU, 2022, grifo nosso).

b) Acórdão 1330/2008-Plenário:

ENUNCIADO:

Em atenção ao **princípio constitucional da eficiência** e às disposições do Decreto-Lei 200/1967 (art. 6º, I) , **é recomendável à Administração elaborar planejamento estratégico de tecnologia da informação do órgão/entidade como um todo, visando organizar estratégias, ações, prazos, recursos financeiros, humanos e materiais, a fim de maximizar a efetividade dos recursos públicos aplicados e minimizar a possibilidade de desperdício e de prejuízo ao cumprimento dos objetivos institucionais**, observando as práticas contidas no Cobit 4.1, processo PO - Planejamento e organização. (TCU, 2022, grifo nosso).

c) Acórdão 1558/2003-Plenário:

ENUNCIADO:

A licitação de bens e serviços de TI deve ser feita **em harmonia com o planejamento estratégico da unidade** e com o seu plano diretor de informática, definindo-se precisamente os produtos a serem adquiridos, sua quantidade e o prazo para entrega, se houver parcelamento. (TCU, 2022, grifo nosso).

d) Acórdão 663/2009-Plenário:

ENUNCIADO:

À Administração Pública **é recomendável adotar metodologia formal internacionalmente reconhecida de Gerência de Projetos** na área de TI (PMBOK - *Project Management Body of Knowledge*). (TCU, 2022, grifo nosso).

e) Acórdão 2523/2012-Plenário:

ENUNCIADO:

É recomendável à Administração das empresas estatais elaborar, aprovar formalmente e implementar processo de avaliação de custo-benefício para a contratação de novos serviços e produtos relacionados ao sistema integrado de gestão, **com indicadores de avaliação dos investimentos alinhados**



**ao cumprimento dos objetivos estratégicos, e monitoramento periódico desses indicadores.** (TCU, 2022, grifo nosso).

Discutida a questão do controle da atividade administrativa, com foco no controle da eficiência, em seu sentido amplo, cabe também, em resumidas palavras, discorrer sobre a **responsabilidade do Estado** no âmbito de suas ações e omissões, quando estas infringem o ordenamento jurídico e causam prejuízos ao cidadão e à sociedade em geral.

Compras de medicamentos, realização de obras públicas, concessões de subsídios e isenções fiscais etc. dependem de justificações específicas em torno das considerações sobre a eficiência, pois do contrário, podem ser questionadas no âmbito do Tribunal de Contas ou do Poder Judiciário, gerando consequências para o gestor público.

Esta possibilidade do Estado ser responsabilizado só se verifica no contexto do Estado de Direito, e é uma característica própria das democracias republicanas.

São basicamente dois tipos de responsabilidade do Estado: a administrativa e a civil.

Nos dizeres de Justen Filho (2014, p. 1323):

A responsabilidade administrativa do Estado consiste na submissão da organização estatal do dever jurídico-político de prestar informações e contas por suas ações e omissões e de corrigir as imperfeições verificadas em sua conduta.

Deste modo, a responsabilidade administrativa do Estado envolve o dever de disponibilizar informações sobre suas atividades, por meio de fácil acesso (exceto nos casos de sigilo protegidos por lei), bem como o dever de prestar contas e de adotar providências no sentido de “[...] eliminar os defeitos gerados no âmbito administrativo por ações ou omissões infringentes da ordem jurídica” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1323).

Já a responsabilidade civil do Estado “[...] consiste no dever de recompor os prejuízos acarretados a terceiros, em virtude de condutas infringentes da ordem jurídica” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1323).

Assim, uma vez sendo comprovada a relação de causa e efeito, entre uma ação ou omissão antijurídica do Estado e um dano correspondente, material ou moral, causado a alguém, cabe ao Estado indenizar o prejudicado.

Como se vê, o devido controle da Administração Pública favorece que esta se mantenha no trilho, o que é fundamental para que os serviços públicos sejam prestados da melhor forma possível, em conformidade com as políticas públicas definidas e na direção da proteção e efetivação dos direitos fundamentais.

### 3 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CF/88

Desde os primórdios, constitui-se em *conditio sine qua non* para a coexistência social pacífica das sociedades civilizadas, o acatamento pelas pessoas que nelas convivam, dos seus valores gerais mais básicos, a exemplo de: não matar, não roubar, não afrontar a liberdade de outrem.

Na busca por verem atendidas suas necessidades humanas mais básicas e respeitadas a sua dignidade, notadamente em termos de limites à atuação do Estado, os povos e nações foram conquistando, gradativamente, diversos pactos nacionais e internacionais visando a garantia de Direitos Humanos básicos.

Com o surgimento do Estado de Direito, grande parte dos Direitos Humanos convencionados no direito internacional passaram a ser positivados no âmbito das Constituições como sua própria essência (SARLET, 2012), ganhando assim, juntamente com outros direitos e deveres oriundos de discussões nacionais, a classificação doutrinária e constitucional de Direitos Fundamentais.

Nessa esteira, a Constituição Federal brasileira de 1988 (BRASIL, 1988), em seu Título II, estabelece os Direitos e Garantias Fundamentais do ser humano em território brasileiro.

Todavia, para além destes que estão expressos no Título II da Carta Magna, os direitos fundamentais possuem vasta amplitude a abrangência, tanto no texto constitucional como em tantos outros infraconstitucionais. Isto pode ser confirmado com a previsão contida no art. 5º, § 2º da CF/88:

Art. 5º, § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (BRASIL. [CONSTITUIÇÃO (1988)], 1988).

Para Justen Filho (2014),

Direito fundamental consiste em um conjunto de normas jurídicas, previstas primariamente na Constituição e destinadas a assegurar a dignidade humana em suas diversas manifestações, de que derivam posições jurídicas para os sujeitos privados e estatais (JUSTEN FILHO, 2014, p. 175).

O conceito remete, portanto, à uma pluralidade de normas expressas ou baseadas na Constituição (norma fundamental do Estado), com foco na proteção da dignidade humana, que é a síntese e o fundamento primeiro desses direitos.

Alexy (2015), em sua obra “Teoria dos Direitos Fundamentais”, distingue norma de direito fundamental e direito fundamental propriamente dito. O primeiro termo se relaciona ao conceito geral de norma jurídica, sendo, portanto, mais amplo que o segundo.

O autor ainda classifica tais normas em “disposições de direitos fundamentais” e “normas de direitos fundamentais atribuídas”. As primeiras são assim definidas:

[...] *disposições de direitos fundamentais* são aquelas contidas nas disposições dos arts. 1º a 19 da Constituição alemã, bem como as disposições garantidoras de direitos individuais dos arts. 20, § 4º, 33, 38, 101, 103 e 104 da Constituição alemã”. (ALEXY, 2015, p. 68).

Estas, portanto, seriam as normas de direito fundamental diretamente expressas no texto constitucional.

Já a segunda categoria, o autor proclama que:

[...] uma norma atribuída é válida, e é uma norma de direito fundamental, se, para tal atribuição a uma norma diretamente estabelecida pelo texto constitucional, for possível uma *correta fundamentação referida a direitos fundamentais* (ALEXY, 2015, p. 74).

Neste caso, é preciso uma argumentação que sustente a relação entre a norma atribuída e os direitos fundamentais.

Para arrematar, o autor resume o assunto, afirmando que “[...] normas de direitos fundamentais são todas as normas para as quais existe a possibilidade de uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais” (ALEXY, 2015, p. 76).

Ou seja, para as normas expressas, basta a referência ao respectivo texto da Constituição. Já para as não expressas, faz-se necessária uma fundamentação racional/analítica que se conecte diretamente com aquelas, com os precedentes do Tribunal Constitucional Federal e com os argumentos práticos referentes aos direitos fundamentais.

Com relação à estrutura das normas, Alexy (2015) explica a diferença entre as normas do tipo “princípio” e as normas do tipo “regras”.

Para o autor, os princípios são como “mandamentos de otimização”, ou seja, normas que “[...] ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes” (ALEXY, 2015, p. 90).

Por outro lado, “[...] as regras são normas que são sempre satisfeitas ou não satisfeitas” (ALEXY, 2015, p. 91), são normas que contêm uma determinação, dentro do que seja juridicamente e faticamente possível.

Sendo assim, as normas de direitos fundamentais podem ser do tipo princípios ou do tipo regras. Neste último caso, conforme o entendimento de Alexy (2015), tendem a ser incompletas, ou seja, permitem desdobramentos. Há ainda, a possibilidade de terem um duplo caráter (de princípio e de regra, simultaneamente).

Uma outra diferenciação que é feita, tem a ver com as prestações objeto dos direitos fundamentais.

Justen Filho (2014) classifica em: direitos de defesa (contra intervenção externa, especialmente do Estado, na órbita pessoal. Ex: liberdade individual); direitos à prestação (material ou imaterial, a ser executada por ação do Estado perante um ou mais indivíduos); e direitos à proteção (visando assegurar a integridade física, patrimonial e moral do particular em vista de outros).

Já Alexy (2015) apresenta tal classificação da seguinte forma: direito geral de liberdade; direito geral de igualdade; e direitos a ações estatais positivas. Estas últimas se subdividem em: direitos a proteção, direitos a organização e procedimento e direitos a prestação em sentido estrito (direitos fundamentais sociais).

Em relação aos direitos a prestação em sentido estrito (direitos fundamentais sociais), Alexy (2015) ressalta uma diferenciação entre as normas que garantam direitos subjetivos ou normas que apenas obriguem o Estado de forma objetiva. Além disso, o autor também distingue as normas vinculantes das não-vinculantes. Neste último caso, seriam consideradas normas programáticas.

Independente das classificações já postas até aqui, importante registrar que a eficácia dos direitos fundamentais, tanto na relação vertical entre cidadão e Poder Público, como na relação horizontal, entre cidadão e outro cidadão, é imediata, e todos estão vinculados.

A CF/88 dispõe em seu art. 5º, § 1º, que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988).

Ocorre que, em relação à essa “aplicação imediata”, muito se discute sobre a real capacidade do Estado de fazê-la.

Como dito no início do trabalho, os direitos fundamentais em geral, mas principalmente os de prestação, são implementados mediante políticas públicas, e estas, por sua vez, são executados por meio do serviço público e outras atividades administrativas do Estado.

Daí é que se tem sido colocado como um direito fundamental, a boa Administração Pública, ou seja, um direito fundamental à uma Administração Pública que seja eficiente, eficaz, efetiva e proba.

A má gestão pública, portanto, constitui-se em um ato de irresponsabilidade e, por consequência, um ato atentatório à própria noção de República e de Estado Democrático de Direito.

Uma vez delegado pelo povo o exercício do poder para os governantes, por meio do voto, estes assumem a responsabilidade de bem representar os interesses do primeiro, de forma a atender suas expectativas e necessidades básicas, em especial através da implementação de políticas públicas, sustentadas por uma boa gestão da coisa pública, na busca pela efetivação dos direitos fundamentais.

Hoje essas são pautas de comportamento exigíveis do administrador para a validade e legitimidade da ação estatal. São imposições normativas, com caráter principiológico, condensadas sob o rótulo de princípio da eficiência, referido expressamente na cabeça do art. 37 da Constituição da República, com a redação dada pela emenda constitucional n.º 19, de 1998. (MODESTO, 2000, p. 106).

Destarte, a ineficiência administrativa, ou seja, a violação do princípio da eficiência (art. 37, *caput*, CF/88), como já visto anteriormente, importa grave afronta à Constituição, pois desrespeita não apenas uma regra, mas um “princípio constitucional estrutural pré-dado” (MODESTO, 2000) a qualquer República.

O autor também chama atenção para o fato de que essas exigências são próprias do Estado democrático e social, executor e fomentador da prestação de serviços coletivos essenciais, não sendo admissível, portanto, o comportamento administrativo negligente, contraprodutivo e ineficiente.

Como já se discutiu, também, o princípio da eficiência está diretamente relacionado a um princípio maior, o da “boa administração”, inspirado no direito italiano, sendo que “[...] não se impõe simplesmente como um dever ético ou como mera aspiração deontológica, senão como um dever atual e estritamente jurídico” (FALZONE *apud* MELLO, 2012, p. 125).

Assim, ampliando ainda mais a interpretação sobre o tema, Justen Filho (2014, p. 221) entende este princípio da boa administração (já discutido amiúde na Seção 2.1) como o direito fundamental à boa Administração Pública, referenciando, para isso, o trabalho do autor Juarez Freitas, um precursor dessa discussão no Brasil.

Nos dizeres de (Freitas (2015):

Trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

[...] é lúdimo plexo de direitos, regras e princípios, encartados numa síntese, ou seja, o somatório de direitos subjetivos públicos.

O autor pontua, também, que a discricionariedade do gestor público no âmbito de um direito administrativo constitucionalizado, não pode se afastar de requisitos formais e substanciais do direito à boa Administração Pública:

[...] o direito à boa administração vincula racionalmente o gestor público e o força a medir consequências sistêmicas de suas opções, pois terá de justificá-las coerentemente, sobretudo em seu custo-efetividade. Examinado mais de perto, o direito fundamental é autêntico complexo de direitos, regras e princípios, encartados numa verdadeira síntese, que serve de antídoto contra o arbítrio (por ação ou por omissão). (FREITAS, 2015, p. 118-119).

Tal linha de pensamento doutrinário referente à elevação do princípio da boa Administração à condição de direito fundamental se inspirou no art. 41 da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, proclamada em 7 de dezembro de 2000.

O referido artigo traz de maneira expressa, o direito fundamental à boa administração.

Conforme descreve (Rodríguez-Arana Muñoz (2012):

A centralidade dos cidadãos no sistema do Direito Administrativo permitiu que, na União Europeia, a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais tenha reconhecido o direito fundamental dos cidadãos europeus à boa Administração Pública, concretizado em uma determinada maneira de administrar o público que se caracteriza pela equidade, pela objetividade e pelos prazos razoáveis. (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2012, p. 172).

O autor elenca ao menos vinte e quatro princípios e trinta e um direitos subjetivos de ordem administrativa, que podem ser resumidos, sem grandes esforços, na existência de um direito fundamental à boa administração pública.

De maneira prática, Mendonça (2019) exemplifica:

A ausência de recursos materiais ou humanos nos hospitais públicos, a longa espera por decisões em órgãos de receita ou de previdência social, a falta de manutenção adequada em transportes públicos, entre outros obstáculos,

amadurecem na coletividade uma sede por uma Administração Pública que exerça com primazia a sua função - ou bem administre. (MENDONÇA, 2019, p. 71).

No contexto brasileiro, Filho (2018), partindo da premissa que no Estado Democrático de Direito, os cidadãos, usuários ou não de serviços públicos (especialmente os pagadores de impostos e demais tributos), por serem os titulares primeiros do poder soberano (pois são o povo), possuem todo o direito de exigir o cumprimento dos direitos fundamentais à prestação do Estado.

Desta forma, assevera o autor que:

[...] a boa administração é, sim, um direito fundamental que liga o cidadão ao administrador público e cujo conteúdo é a observação por este dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, igualdade, razoabilidade, proporcionalidade etc.), das tarefas fundamentais do Estado e dos direitos referentes à participação procedimental do particular na gestão pública (devido processo legal, duração razoável do processo, direito à audiência com o gestor e/ou seu representante, entre outros). (FILHO, 2018, p. 113).

Nesse mesmo sentido, Grandó (*apud* WALLACE, 2014), inspirado nos ensinamentos dos professores Ingo Sarlet e Juarez Freitas, conclui que:

Considerando-se a moderna constitucionalização do Direito e a abertura semântica que a Constituição de 1988 possui, especialmente em matéria de direitos fundamentais, a construção de um direito fundamental à boa administração pública surge como relevante ferramenta hermenêutica para o combate dos atos administrativos arbitrários. Ao permitir que os princípios superiores do ordenamento jurídico irradiem conteúdo normativo sobre as relações administrativas, o direito fundamental à boa administração pública determina que a melhor escolha seja tomada sistematicamente, valendo-se o intérprete dos princípios, regras e valores ao hierarquizar-los e solucionar o caso concreto. (GRANDÓ, 2010 *apud* WALLACE, 2014).

Wallace (2014) busca, no artigo referenciado, relacionar os princípios da Administração Pública às cobranças de tributos pelo Estado, uma vez que a aplicação dos recursos públicos arrecadados junto aos cidadãos contribuintes, não podem ser desperdiçados, desviados ou aplicados de maneira aleatória, sem compromisso com o princípio da eficiência e da boa administração.

Destarte, diante de tudo quanto posto, não resta dúvidas acerca da possibilidade do enquadramento da boa Administração Pública como um direito fundamental, protegido, portanto, pela Constituição, nos termos do art. 5º, § 2º.

Assim, na doutrina de Alexy (2015), a *boa Administração Pública* pode ser considerada, tanto como uma *disposição de direito fundamental* diretamente expressa (a partir da interpretação extensiva dos princípios-regras contidos no art. 37, *caput*, da CF/88, especialmente o da eficiência, combinados com o art. 74), como também, uma



*norma de direito fundamental atribuída* (a partir da interpretação sistemática dos arts. 1º; 3º; 37, *caput*, § 8º e § 16; 71; 74; 112, inciso II; 126, parágrafo único; 144, § 7º e § 10, inciso I; 165; 166, § 18; 214; e 239, § 5º, todos da CF/88).

Trata-se, portanto, de um direito fundamental social e difuso; de um direito fundamental à prestação de um serviço administrativo estatal probo, eficiente, econômico, célere, eficaz, qualificado, transparente, efetivo e, sobretudo humanizado, ou seja, sustentado, em última análise, no princípio da dignidade humana, tanto dos usuários, quanto dos próprios servidores e gestores públicos.

Portanto, a consciência acerca da centralidade que o ser humano deve ocupar no âmbito da prestação dos serviços públicos e, conseqüentemente, da própria Administração Pública, como um todo, acaba por direcionar ao entendimento de que, num Estado que se proponha a ser Democrático e de Direito, o direito do cidadão a uma boa governança pública e a uma boa gestão pública, passa a ser tão natural quanto lógico.

Do contrário, de que adianta a previsão constitucional dos direitos fundamentais (em especial os sociais), se o Estado, por meio da Administração Pública não consegue implementá-los como deve? De que adianta serem formuladas políticas públicas consistentes, mas isso não sair do texto, do discurso, e não nascer na concretude prática da vida cotidiana das pessoas?

A mera previsão simbólica de direitos fundamentais à prestação de serviços do Estado, ou a simples construção teórica de boas políticas e, às vezes, até bons propósitos, bons planos, não são suficientes caso não sejam postos devidamente em prática. A inexecução de tais previsões só serve para desacreditar o governo e a Administração Pública, ficando mais grave, ainda, quando isso ocorre devido ao problema da ineficiência.

Assim, para se aumentar a probabilidade da eficácia imediata (art. 5º, § 1º, CF/88) e da efetivação dos direitos fundamentais em geral (principalmente os direitos sociais, coletivos e difusos), bem como da prestação qualificada dos serviços públicos em geral, torna-se imperiosa a profissionalização e o constante aperfeiçoamento administrativo dos servidores, gestores, órgãos e entidades públicos, para que assim, consigam realizar uma boa gestão da coisa pública em prol da plena realização do Estado Democrático de Direito.

### 3.1 O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS, NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: A PERSPECTIVA DO DIREITO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL

Como se viu na Seção 2.1, a Administração Pública é composta por agentes, órgãos e entidades, instituídos pelo Estado com o objetivo de fazer a gestão de bens públicos ou privados, com vistas ao atendimento de interesses individuais, coletivos ou difusos, mediante a atividade administrativa estatal.

As atividades administrativas da Administração Pública, portanto, são executadas por organizações públicas (órgãos e entidades), mediante os agentes públicos (agentes políticos, agentes honoríficos, servidores públicos, servidores das pessoas jurídicas governamentais de Direito Privado e particulares em colaboração com a Administração).

Os referidos órgãos e entidades, por meio de atos administrativos e demais atividades executadas pelos agentes públicos, formulam e implementam políticas públicas, produzem e entregam serviços públicos, obras públicas e realizam outros tipos de atividade administrativa.

Segundo Melo (2011),

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELO, 2012, p. 687).

As comodidades e utilidades disponibilizadas visam o atendimento de necessidades básicas, como água, luz, gás, telefone, transporte coletivo etc.

Os serviços públicos, de maneira geral, são produzidos mediante os processos organizacionais finalísticos, de suporte e gerenciais, existentes em cada órgão ou entidade pública, para o cumprimento de suas finalidades e competências legais.

Na definição de Justen Filho (2014),

Serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação

adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 727).

Deste modo, podemos citar os serviços públicos de educação (ensino, pesquisa e extensão), saúde (postos, hospitais etc), segurança pública e emergência (ações de polícia, de bombeiros e de defesa civil), segurança nacional (Forças Armadas), tratamento e fornecimento de água, distribuição de energia elétrica, fornecimento de gás e outros tipos de combustível, transporte coletivo, planejamento urbano, infraestrutura de transportes, tratamento de esgoto, recolha de lixo, telecomunicações, controle do tráfego aéreo, atendimento de demandas no Poder Legislativo, no Tribunal de Contas, na Defensoria Pública, no Ministério Público e no Poder Judiciário etc.

Já obra pública, no entendimento de Melo (2011, p. 711), consiste na “[...] construção, reparação, [reforma], edificação ou ampliação de um bem imóvel pertencente ou incorporado ao domínio público”. Exemplo: pavimentação de vias e estradas, túneis, viadutos, prédios, espaços e ambientes públicos etc.

As obras públicas podem ser executadas diretamente pelo Poder Público, ou mediante a contratação de empresas terceirizadas (como é mais comum ocorrer).

A diferença básica entre serviço e obra pública, é que no primeiro, a prestação é dinâmica e contínua, enquanto a segunda, uma vez entregue o produto final, torna-se uma coisa estática.

Como dito anteriormente, além dos serviços e obras públicos, existem outros tipos de atividade administrativa que também visam a implementação de políticas públicas e a realização de direitos fundamentais. São eles: *exercício do poder de polícia, regulação econômico-social, fomento e exploração direta de atividade econômica pelo Estado*.

O exercício do poder de polícia, por exemplo, atua na limitação da autonomia privada frente ao interesse público e aos próprios direitos fundamentais.

Já a regulação econômico-social:

consiste na atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo e a realização dos direitos fundamentais. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 669).

Tal atividade administrativa, inclusive, não pode prescindir da função de planejamento de longo prazo, o qual deve ser operacionalizado mediante processos, projetos e ações.

Por sinal, Justen Filho (2014) assevera que “[...] **a própria CF/1988 reconhece que o planejamento é vinculante para o setor público**” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 677).

De outro lado, o fomento “[...] visa incentivar condutas dos sujeitos privados mediante a outorga de benefícios diferenciados, inclusive mediante a aplicação de recursos financeiros, visando promover o desenvolvimento econômico e social” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 669).

Por fim, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado é desempenhada quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou à satisfação de relevante interesse coletivo (JUSTEN FILHO, 2014, p. 669).

Todos esses tipos de atividade administrativa necessitam estar devidamente firmados nos princípios da Administração Pública, inclusive o da eficiência (e/ou da boa administração), é bem verdade. Entretanto, os mais complexos e difíceis de serem realizados com elevada eficiência são os serviços públicos e as obras públicas, motivo pelo qual são estes os tipos enfatizados no presente trabalho.

Além disso, também são os serviços públicos – englobando nesse termo, doravante, apesar de possuir definição jurídica diversa, a realização das obras públicas – que expressam de maneira mais evidente, a implementação das políticas públicas e a efetivação dos direitos fundamentais.

Numerosas são as definições possíveis para o termo *políticas públicas*. Algumas enfocam mais a dimensão dos atores envolvidos, outras a dimensão das instituições e outras a das ideias.

A definição mais conhecida é a do autor Thomas Dye (*apud* HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 6), segundo o qual política pública é “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”.

A referida definição, apesar de útil, pode ser considerada simplista demais para permitir uma análise mais detalhada sobre o assunto.

Assim, Howlett, Ramesh e Perl (2013) citam, também, a seguinte definição, proposta por Jenkins:

[Política pública é] um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que **dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los**, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (JENKINS *apud* HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 8, grifo nosso).

Esta, portanto, é uma definição mais abrangente e relaciona a política pública à questão da escolha de objetivos e meios utilizados para o cumprimento das decisões tomadas anteriormente pelos atores políticos.

Os autores relacionam como atores políticos: os políticos eleitos; o público (eleitores e cidadãos em geral); a burocracia estatal (servidores e comissionados da Administração Pública); os partidos políticos; grupos de interesse ou de pressão; *think tanks* e organizações de pesquisas; a comunicação de massa; *experts* e consultores acadêmicos de política pública (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

São esses atores que, articulando-se e agindo politicamente, no âmbito da democracia representativa ou da democracia participativa, dão origem às políticas públicas. Segundo Silva (2012), isto pode se dar de diversas maneiras:

Pode ser através de demandas ou desejos apresentados pela população local (ex: construção de uma nova praça; um novo equipamento esportivo; instalação de uma delegacia ou companhia de polícia; uma nova escola; um novo posto de saúde; um novo modelo de segurança pública etc.).

Pode ser a partir de problemas coletivos ou necessidades básicas de uma comunidade: saneamento básico; alimentação básica; problemas de saúde etc.

E pode ser, também, decorrente de uma forma de pensar determinado tema ou de uma ideologia.

De maneira geral, no contexto do Estado Democrático de Direito, as políticas públicas são formuladas e implementadas pelo governo, com ou sem a participação direta da sociedade, com vistas à concretização dos direitos fundamentais (MATIAS-PEREIRA, 2012), especialmente os classificados como direitos sociais, coletivos e difusos.

Essa concretização ocorre por meio de programas, projetos, ações e serviços públicos em geral.

Nos dizeres de Souza (*apud* SILVA, 2012, p. 19),

A formulação de políticas públicas ocorre quando os governos democráticos transformam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

As políticas públicas se constituem, portanto, em estratégias adotadas pelo Estado, por meio do governo do momento, para o alcance de finalidades políticas, econômicas, sociais, tecnológicas, ambientais, jurídicas e militares, maiores. Em outras palavras, “as políticas públicas, na sua essência, são resultados de diretrizes e princípios balizadores de ação do poder público, bem como de definição de normas e procedimentos para permitir as relações entre os atores da sociedade e do Estado.” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 40).

Acerca da efetivação de uma política pública, os autores Howlett, Ramesh e Perl (2013) estabelecem **ciclo político-administrativo** de cinco estágios:

- a) Montagem da agenda;
- b) Formulação de políticas: instrumentos e *design*;
- c) Tomada de decisão política;
- d) Implementação de políticas;
- e) Avaliação de políticas: *policy-making* como aprendizagem.

Matias-Pereira (2012, p. 76) resume esse ciclo nas etapas de **formulação, implementação, acompanhamento e avaliação**.

Como se vê, as políticas públicas envolvem intencionalidade, análise/discussão, decisão e ação. Para que se viabilizem e sejam executadas, dependem, portanto, de alguns fatores essenciais: “(1) base na legislação; (2) aparato institucional com **recursos e infraestruturas suficientes**; (3) **planejamento (programas, planos, projetos e metas)**; e (4) **controle social** (participação dos cidadãos através de instâncias colegiadas).” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 40, grifo nosso).

A CF/88 traz diversos comandos relacionados à formulação e gestão de políticas e planos gerais nacionais, regionais e setoriais em diversos temas públicos, bem como de políticas públicas e programas. Seguem abaixo, alguns trechos selecionados, referentes a estes últimos:

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

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem **realizar avaliação das políticas públicas**, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021).

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir **o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal** para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as **relativas aos programas de duração continuada**.

§ 4º Os **planos e programas nacionais, regionais e setoriais** previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de **garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os **resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37** desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Art. 193. A **ordem social** tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o **bem-estar e a justiça sociais**.

Parágrafo único. **O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais**, assegurada, na forma da lei, a **participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º **O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem**, admitida a participação de entidades não governamentais, **mediante políticas específicas** e obedecendo aos seguintes preceitos:

§ 8º A lei estabelecerá:

- II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a **execução de políticas públicas**. (Incluído Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010). (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Como se observa, o Direito Administrativo Constitucional é focado na promoção da dignidade humana e dos demais direitos fundamentais, por isso, deve possuir como cerne de sua atuação, a garantia do direito fundamental à boa Administração Pública (discutido na Seção 2.3), especialmente na dimensão da **boa gestão pública**

propriamente dita, que envolve, nos dizeres de Giacomini (*in* SILVA, 2012, p. 10, grifo nosso): “[...] **a agenda [políticas, planos, políticas públicas, programas, metas, serviços] e seu foco, os métodos de trabalho, a *accountability* e a gerência criativa, eficiente e eficaz**”.

As políticas públicas e serviços públicos voltados ao combate à fome; à redução da pobreza e da desigualdade; à ampliação dos serviços de saúde; à melhoria da educação; à redução da defasagem escolar; ao aumento das oportunidades de emprego e renda; à preservação da ordem pública; à estabilidade fiscal; à melhoria da infraestrutura de transportes; ao desenvolvimento tecnológico; ao desenvolvimento sustentável; à democratização do acesso à justiça; dentre tantas outras que visam a concretização dos direitos fundamentais sociais, coletivos e difusos, dependem, assim, da **capacidade de gestão pública**.

Conforme Matias-Pereira (2012),

A expressão **capacidade de gestão pública** pode ser entendida como a **capacidade de realização da administração pública**, realizada **por meio de estratégias, ações e atividades**, bem como pelos instrumentos descentralizados e democráticos orientados à **provisão, manutenção e administração dos recursos e serviços públicos**, tendo como propósito a promoção do desenvolvimento socioeconômico da população. **A gestão**, por sua vez, pode ser aceita como **a atividade desenvolvida por um agente como o propósito de alcançar os seus objetivos, por meio da utilização de todos os recursos colocados à sua disposição**. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 76, grifo nosso).

Cabe, portanto, à Administração Pública, prover o Estado dessa capacidade de gestão pública para fazer frente aos desafios que se impõem na implementação das políticas públicas e na realização dos serviços e obras públicos, de forma que consiga atender às reais necessidades e expectativas dos usuários e cidadãos geral, efetivando, assim, os direitos fundamentais.

De outro modo, uma gestão pública frágil, ruim, que não preconiza a fiel observância aos princípios da Administração Pública, com destaque para o princípio da boa administração, inviabiliza tudo isso.

Esta é uma das razões para o crescente reconhecimento doutrinário do direito fundamental à boa Administração Pública.

Considerando todos esses desafios, a gestão de políticas públicas e de serviços públicos (além de todos os demais tipos de atividade administrativa estatal) exige,



também, um olhar sistêmico e de longo prazo por parte dos governantes e gestores públicos.

Levando em conta todo esse contexto, uma ferramenta que se apresenta muito adequada, no campo da ciência administrativa, para o enfrentamento de tal complexidade de maneira mais assertiva e concreta, é a gestão estratégica das organizações públicas (ou dos órgãos e entidades públicos), uma vez que, “a boa estratégia e sua boa execução são os sinais mais confiáveis de bom gerenciamento” (THOMPSON JR.; STRICKLAND III; GAMBLE, 2008, p. 16), sem o qual não é possível aferir a eficiência, a economicidade, a celeridade, a eficácia, a efetividade, a qualidade e, enfim, a boa administração, a boa gestão pública.

## 4 GESTÃO ESTRATÉGICA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICOS

À medida que uma organização surge e cresce, acaba por se tornar complexa e, por isso, necessita ser administrada (por indivíduos, por grupos de indivíduos e, em alguns casos, por outras organizações), sob pena de, em meio à sua desorganização, jamais atingir os objetivos para os quais se propõe.

Administrar, portanto, significa “governar, dirigir ou gerir negócios públicos ou particulares [organizações]” (ADMINISTRAR. In: MICHAELIS, 2019), ou seja, administrar é “[...] operacionalizar as atividades a fim de atingir determinado objetivo. [...] uma atividade essencialmente prática, exercida no dia a dia das organizações”. (SCHULTZ, 2016, p. 25).

Nos dizeres de Chiavenato (2012, p. 8), “A administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos, a fim de alcançar objetivos organizacionais.”

No contexto da organização formal, a administração pode ser vista sob três perspectivas: a da administração propriamente dita, a da gestão e a do gerenciamento. A diferenciação entre essas perspectivas se dá conforme o tipo de atividade realizada, bem como o nível administrativo e a função específica a que cada uma delas se relaciona (Quadro 2).

**Quadro 2** – Níveis administrativos e suas funções

Níveis administrativos	Funções
Alta administração (diretoria)	Estabelecimento de objetivos, políticas e estratégias
Média administração (nível gerencial)	Implementação das tarefas administrativas, coordenação e solução de conflitos
Administração operacional (supervisão)	Direção e supervisão do trabalho do pessoal operacional nos processos de produção
Pessoal não administrativo (pessoal de operações)	Realização das diferentes tarefas e atividades da organização mediante uso de habilidades técnicas

Fonte: Schultz (2016, p. 30).

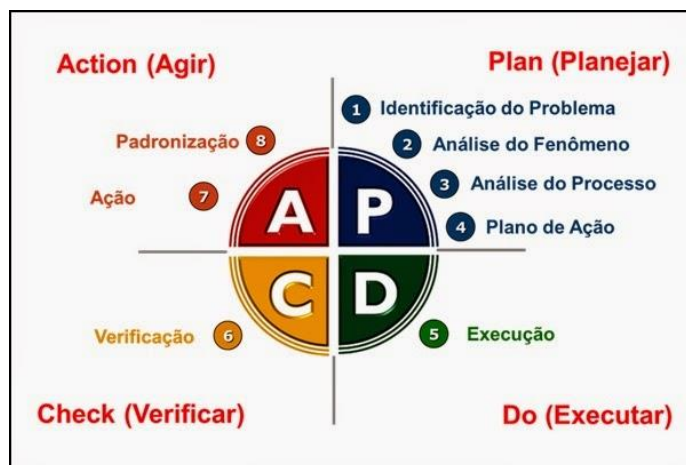
De maneira geral, “[...] a administração é um todo do qual participam a Gestão e o Gerenciamento [...]” (SANTIAGO, 2016). Ocorre que, enquanto na gestão a administração foca mais no cenário externo da organização, o gerenciamento tem um

olhar mais voltado para o cenário interno.

Ainda segundo o autor, o mais usual é falar-se em Administração de Empresas, Administração Hospitalar, Administração de Escolas, Administração Pública etc.; Gestão Estratégica, Gestão Tática, Gestão Operacional, Gestão de Pessoas, Gestão da Informação, Gestão Logística, Gestão de TIC etc.; Gerenciamento de Ações, Gerenciamento de Atividades, Gerenciamento de Projetos, Gerenciamento de Processos, Gerenciamento de Operações etc.

Uma ferramenta bastante popularizada no âmbito da Administração, que representa bem as atividades gerenciais de um processo de administração ou de gestão (em qualquer área e qualquer nível) é o chamado **ciclo PDCA** (*plan – do – check – act*, ou seja: planejar – organizar/desenvolver/executar – conferir/verificar/controlar – ajustar/atuar/agir), conforme Figura 3.

**Figura 3** – Ciclo PDCA



Fonte: Portal Administração (<https://www.portal-administracao.com/2014/08/ciclo-pdca-conceito-e-aplicacao.html>)

Trata-se de um método criado na década de 1930 pelo estatístico americano Walter A. Shewhart, pensado como um ciclo de controle estatístico e de melhoria de processos, bem como para resolução de problemas, e que foi popularizado, posteriormente, na década de 1950, pelo também americano, especialista em qualidade, William Edwards Deming, após aplicá-lo nos conceitos de qualidade em trabalhos que desenvolveu no Japão.

Assim, administrar, gerir ou gerenciar (seja qual for o nível organizacional ou a área de atenção), é fazer “girar o PDCA” na busca pelo alcance dos objetivos pré-estabelecidos.

Em relação à definição do termo estratégia, assim como a diferenciação entre administração, gestão e gerenciamento, exige um esforço hercúleo, tendo em vista a diversidade de perspectivas e sentidos com que essas palavras podem ser abordadas.

Para Mintzberg et al. (2006), o único consenso é justamente o de que não há uma definição única e universalmente aceita. Do mesmo modo, Fahey (*apud* CAMARGOS e DIAS, 2003, p. 29) afirma que:

poucas palavras são objeto de tantos abusos no léxico das empresas, são tão mal definidas na literatura gerencial e estão tão expostas a diferentes significados quanto a palavra estratégia.

Nos dizeres de Chiavenato (2012),

[...] a estratégia organizacional constitui o conceito mais sofisticado e complicado de toda a teoria administrativa, um dos assuntos mais difíceis de se ensinar diante do alto grau de abstração e complexidade envolvido. (CHIAVENATO, 2012, p. 367).

Diante desse cenário, autores como Mintzberg et al. (2006; 2010) preferem simplesmente expor a diversidade de possibilidades existentes, buscando contextualizar cada uma ao seu melhor ambiente de aplicação, bem como discorrer sobre a evolução do pensamento estratégico em geral.

Ainda conforme Mintzberg et al. (2006):

À medida que as sociedades cresciam e os conflitos se tornavam mais complexos, gerais, estadistas e capitães estudavam, codificavam e testavam conceitos estratégicos essenciais até que surgisse um grupo coerente de princípios. De várias formas, esses princípios foram depois destilados nas máximas de Sun Tzu (1963), Maquiavel (1950), Napoleão (1940), Von Clausewitz (1976), Foch (1970), Lenin (1927), Hart (1954), Montgomery (1958) ou Mao Tse-Tung (1967). Com algumas poucas exceções – em grande parte resultantes da tecnologia moderna – os princípios mais básicos de estratégia já existiam e têm registro muito anterior à Era Cristã. As instituições modernas primariamente adaptaram e modificaram esses princípios para seus próprios ambientes especiais.

Portanto, até meados do século XX, as referências que se tinham sobre estratégia estavam circunscritas ao contexto militar, quando, então, a palavra começou a ser adotada no ambiente empresarial, o que se torna um fato até curioso, pois:

Considerando que a Primeira Revolução Industrial, período em que, efetivamente, se inicia a consolidação das organizações de forma estruturada, aconteceu lá pelos idos de 1800, constatamos que levou cerca de cento e oitenta anos de administração empresarial até que a estratégia chegasse a esse mundo. (MAGALDI; NETO, 2020, p. 16, grifo nosso).

Para os autores, o motivo desse “atraso” está no baixo nível de competição (ou nível de concorrência) que havia entre as empresas durante a Primeira Revolução

Industrial (MAGALDI; NETO, 2020).

Com efeito, o foco nas tarefas do operário era o que predominava nas primeiras décadas da administração empresarial e da própria administração científica. O conceito de sucesso da organização industrial daquele período estava diretamente atrelado à produtividade, ou seja, aos ganhos de eficiência operacional (executar com afinco o que foi planejado e fazer mais com menos).

Somente a partir da década de 1960, logo após o surgimento da Teoria Neoclássica da Administração, que a administração estratégica passou a ganhar destaque no cenário empresarial e acadêmico, notadamente a partir do *boom* de desenvolvimento empresarial ocorrido no período pós II Guerra Mundial, quando então surgiram muitas empresas de grande porte, inclusive de característica multinacional (CHIAVENATO, 2012, p. 368).

Três grandes precursores da Administração Estratégica foram: Alfred Chandler, com a publicação, em 1962, do livro *Strategy and Structure* [Estratégia e Estrutura]; Peter Drucker, com a obra *Managing for Results* [Administrando para obter resultados], de 1964; e Igor Ansoff, com sua obra *Corporate Strategy* [Estratégia Corporativa], lançada em 1965.

Foi Igor Ansoff que apresentou, pela primeira vez, de forma mais sistematizada, a perspectiva de **adaptação da companhia ao ambiente externo**, afastando a ideia de que a administração da empresa deveria se manter restrita apenas aos seus recursos internos. Nesse sentido, o autor enunciou que “[...] o objetivo da estratégia era associar os recursos da empresa às oportunidades de seu ambiente”. (MAGALDI; NETO, 2020, p. 18).

Com efeito, pensar estrategicamente é pensar na melhor forma de competir (com algo, com alguém ou com empresas) em determinado contexto ambiental, visando uma finalidade, e levando em consideração as capacidades internas atuais, os recursos disponíveis, as restrições externas e a concorrência. (FERENCE; THURMAN, 2012).

Assim, no ambiente da guerra (contexto militar), a estratégia é traçada para se vencer o inimigo. No contexto do mercado, a estratégia visa garantir à empresa uma posição de destaque, frente a outras empresas concorrentes, que usam os mesmos recursos e vendem os mesmos produtos/serviços aos mesmos clientes.

Já no setor público (que será melhor discutido mais adiante), a formulação de estratégias visa enfrentar os problemas públicos (ex: violência e criminalidade; serviços de educação e saúde precários; déficit de moradias; desemprego; pobreza; desigualdade social; fome, concorrendo ainda, com a má gestão, o desperdício de recursos; a corrupção etc.).

Pode-se dizer, inclusive, que as estratégias organizacionais públicas correspondem, muitas vezes, às próprias políticas públicas. Ambas visam direcionar o cumprimento da Política (estatal e governamental).

E, por fim, no terceiro setor, a estratégia visa aumentar ou melhorar a capacidade de cumprir com o desiderato social, cooperativo e solidário da organização. Trata-se, portanto, de uma “competição” com sua própria capacidade organizacional.

Chiavenato (2012) informa que, de maneira geral, a estratégia organizacional apresenta quatro aspectos básicos: lida com o ambiente; significa o comportamento global da empresa; está focada no futuro da organização; e significa um movimento de mudança e transformação organizacional.

Desta forma, apesar de envolver toda a organização, a responsabilidade por conduzir a estratégia, é a Alta Administração, como verificado no Quadro 2 anteriormente.

O autor ainda diferencia estratégia de tática, indicando que estratégia organizacional é:

[...] a mobilização de todos os recursos da empresa no âmbito global visando a atingir os objetivos de longo prazo. Tática é um esquema específico de emprego de recursos em uma estratégia geral. No plano militar, uma mobilização de tropa é uma tática dentro de uma estratégia mais ampla. O plano gerencial, o orçamento anual e o plano anual de investimentos são planos táticos em uma estratégia global [...]. (CHANDLER *apud* CHIAVENATO, 2012, p. 368).

Em meio às diversas possibilidades apresentadas, o presente trabalho utilizará como referência base a seguinte definição de estratégia:

[...] estratégia é o padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e seqüências de ação da organização em um todo coeso. Uma estratégia bem-formulada ajuda a organizar e alocar os recursos de uma organização em uma postura única e viável, baseada em suas competências e deficiências internas relativas, mudanças antecipadas no ambiente e movimentos contingentes por parte dos oponentes inteligentes (MINTZBERG *et al.*, 2006, grifo nosso).

Além disso, o processo estratégico propriamente dito, será tratado de maneira ampliada, envolvendo sua relação sistêmica com outras variáveis organizacionais essenciais para que se torne efetivo, ou seja, será tratado no âmbito do ciclo de gestão estratégica, a ser descortinado na próxima Seção.

#### 4.1 A GESTÃO DA ESTRATÉGIA: ETAPAS E REQUISITOS

O processo de gestão estratégica é entendido, aqui, como um conjunto de atividades sistematizado e formal, voltado à formulação e implementação das estratégias organizacionais, de maneira cíclica e sistêmica.

Sistematizado porque definido metodologicamente e formal porque institucionalizado pela organização mediante algum ato específico exarado pela alta administração (Ordem escrita, Circular, Portaria, Instrução Normativa etc).

Um importante marco no campo da gestão estratégica, considerado um dos mais significativos dos últimos 30 anos, foi o desenvolvimento, pelos autores Kaplan e Norton, em 1992, de um modelo de avaliação alternativo aos tradicionais, denominado de *Balanced Scorecard (BSC)*, cuja tradução de Santos (2008) é de “Painel Equilibrado de Gestão Estratégica (PEGE)”. Segundo este autor,

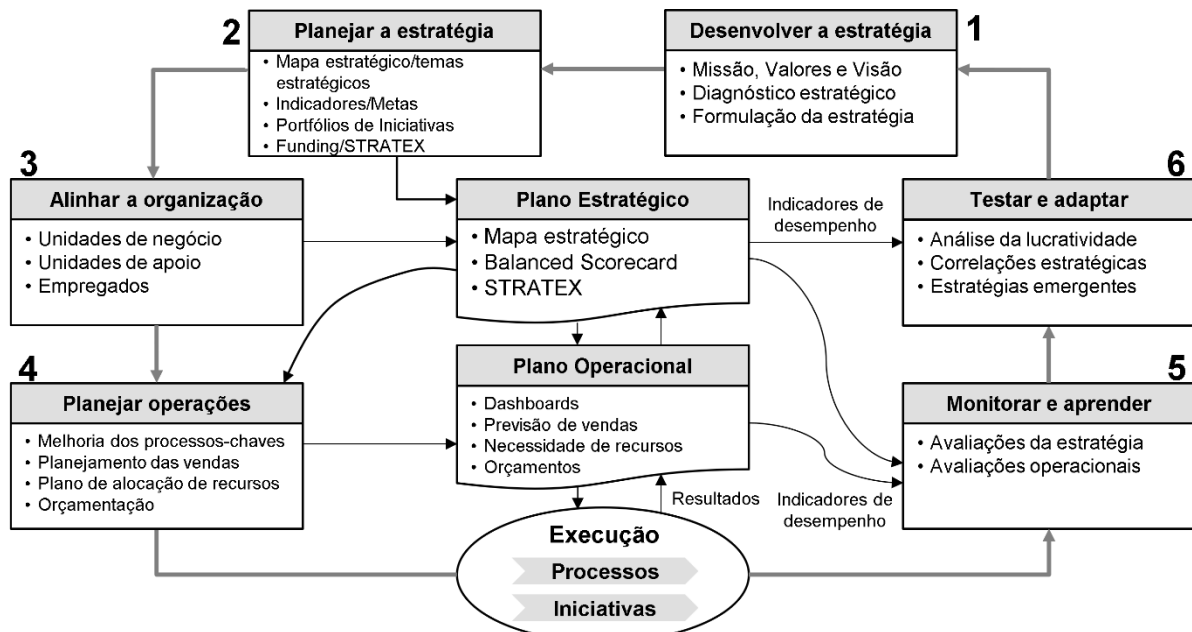
Não obstante o propósito inicial, o BSC (ou PEGE) cedo se revelou uma potente ferramenta de gestão estratégica, ao permitir às organizações não apenas a avaliação, controlo e comunicação da sua estratégia, mas também a própria formulação e, muito especialmente, a operacionalização da mesma no terreno. (SANTOS, 2008, p. 381-382).

Com o passar dos anos, o *Balanced Scorecard – BSC* deixou de ser apenas um modelo de avaliação do desempenho organizacional e se tornou um dos métodos mais utilizados na gestão estratégica, para a implementação e gerenciamento da estratégia, tanto no setor privado quanto no setor público.

Na Figura 3, os autores Kaplan e Norton (2008, p. 8) apresentam o que chamam de “arquitetura para um sistema gerencial abrangente e integrado que liga a formulação e o planejamento da estratégia com a execução”. Ainda segundo os autores, a Figura 3 caracteriza a **gestão da estratégia como um processo de ciclo**

fechado, em que cada parte do sistema influencia todas as demais.

Figura 4 – Sistema gerencial: vínculo entre estratégia e a operação



Fonte: Kaplan e Norton (2008, p. 8, adaptado).

Além do BSC, existem diversos outros métodos de planejamento estratégico e gestão estratégica.

Para citar alguns mais conhecidos, pode-se registrar: o **método da Escola Superior de Guerra – ESG**, bastante utilizado pelas Forças Armadas; o **método GRUMBACH**, que possui similaridades ao método da ESG, mas incorpora outros conceitos e ferramentas, como o próprio BSC, a Inteligência Estratégica, Cenários Prospectivos, a Teoria dos Jogos, a Gestão de Riscos Corporativos e a Gestão por Processos; o método **Planejamento Estratégico Situacional – PES**, desenvolvido pelo chileno Carlos Matus, específico para o âmbito governamental (MATUS, 1996; HUERTAS, 1996); e o método denominado **Objectives and Keys Results – OKR** (*Objetivos e Resultados Chaves*)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> O OKR decorre de uma simplificação da Administração por Objetivos - APO, a partir de sua junção com o método *Hoshin Kanri*, utilizado pela Toyota. Tal iniciativa foi implementada por Andrew Grove, na Intel, em 1968. Após isso, em 1974, o consultor John Doerr começa a trabalhar na Intel e conhece o OKR. Posteriormente, entre os anos de 1998 e 1999, John Doerr resolve investir no Google e lá estabelece o modelo OKR. Em 2018, o OKR é reconhecido como fator chave de sucesso da empresa, e passa a ser rapidamente difundido nas chamadas *bigtechs* e em outras organizações, por todo o mundo. (Fonte: E-book “OKR: do conceito à prática”, de autoria de Denisson Vieira e Denis Pedro, da MindMaster Educação Profissional; e Apostila do curso “Planejamento Estratégico Ágil com OKR, do autor Rildo Santos. [www.etecnologia.com.br](http://www.etecnologia.com.br)). O modelo OKR já vem sendo adotado, nos últimos anos, por diversas empresas e até mesmo em alguns órgãos públicos brasileiros, como uma nova forma de fazer planejamento estratégico e gestão estratégica, no contexto da M3 (Gestão 3.0).



Resumindo a concepção de gestão estratégica discutida no presente trabalho, pode-se dizer que:

A gestão estratégica [...] compreende todo o ciclo de gestão administrativa (planejamento, execução, monitoramento e controle, e avaliação), envolvendo a gestão de projetos estratégicos, a gestão de processos estratégicos, o aprendizado organizacional estratégico, a visão sistêmica da organização, o pensamento estratégico, a inteligência estratégica, e fim, o gerenciar a estratégia – com vistas a transformar o planejamento estratégico em realidade, proporcionando, assim, o alcance dos objetivos organizacionais de longo prazo. (PALUDO, 2013, p. 226).

Trata-se, portanto, da maneira mais global, completa e evoluída de se administrar uma organização, pois busca orientar, alinhar e integrar todas as áreas/setores, na busca pelo alcance de objetivos de longo prazo, definidos a partir de um diagnóstico que leva em conta os ambientes interno e externo, implementando, para isso, ações, projetos e processos, devidamente priorizados e gerenciados. **Busca, assim, concatenar as dimensões da eficiência, da eficácia e da efetividade.**

Implementar um processo formal, sistemático e efetivo de gestão estratégica não é tarefa fácil e sua complexidade é (e deve ser) proporcional ao tamanho e à diversificação da organização.

Além da constante turbulência ambiental e das relações de poder (envolvendo os ambientes interno e externo) que influenciam diariamente o funcionamento e o comportamento estratégico da organização (ANSOFF, 1993), existem alguns pressupostos e requisitos fundamentais para que gestão estratégica aconteça de maneira efetiva, ou seja, como um processo real e contínuo, na organização.

Assim, partindo do entendimento que a gestão estratégica é sempre um exercício de compreensão da complexidade (ANSOFF, 1978), serão relacionados a seguir, alguns desses pressupostos e requisitos, sem os quais, dificilmente a organização consegue efetivar o ciclo completo de gestão estratégica.

a) **Patrocínio da liderança estratégica**: constitui-se em *conditio sine qua non*, que a liderança maior da organização e a Alta Administração, em geral, tenham interesse e conduzam o processo diretamente, cômnicos de que são os maiores responsáveis por formar a cultura estratégica da organização e moldar sua evolução.

É muito importante, também, que além do patrocínio político puro e simples, a liderança estratégica possua uma clara percepção dos propósitos da organização e

de como alcançá-los, ou seja, possua uma compreensão básica sobre os pensamentos e os processos sistêmico e estratégico (ANSOFF, 1978; COUTINHO, 2005; MINTZBERG *et al.*, 2006; COSTA, 2007; THOMPSON JR *et al.*, 2008; KALLÁS).

b) **Existência de um bom sistema de governança corporativa**: é outro pilar fundamental, especialmente em organizações grandes, complexas e organizações públicas.

Trata-se de uma estrutura integrada para dirigir, incentivar, gerenciar e avaliar mudanças, questões e riscos associados ao ambiente externo e a qualquer componente do sistema de entrega de valor da organização (estratégias, portfólios de iniciativas, programas, projetos, processos etc), envolvendo, para isso, o relacionamento entre sócios, conselho de administração, diretoria executiva, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2016; PMI, 2021).

Sem as reuniões de um comitê gestão estratégica (ou estrutura similar), por exemplo, a execução da estratégia corre grande risco de ficar dispersa, paralisada e/ou desalinhada entre os departamentos. Essas reuniões, feitas de maneira regular e sistemática, ajudam sobremaneira aos executivos a tirarem um pouco as mãos da operação diária da organização, para colocá-las na estratégia organizacional.

c) **Existência de uma Unidade de Gestão da Estratégia**: empregada na maior parte das organizações sob a denominação de Office of Strategy Management – OSM (Escritório de Gestão Estratégica – EGE), ou seja, uma unidade administrativa específica para promover a integração e a atuação coordenada entre unidades de linha e unidades de apoio, bem como entre os variados componentes móveis e diversos inter-relacionamentos, que envolvem o processo do sistema de gestão estratégica (KAPLAN; NORTON, 2008).

A unidade de gestão da estratégia é uma poderosa ferramenta de alinhamento estratégico entre as áreas de planejamento, orçamentação, comunicação, gestão de pessoas, gestão de processos, gestão de projetos, áreas finalísticas etc. É quem cuida dos sistemas de informações gerenciais e seus painéis de controle (*dashboards*)<sup>11</sup>, dos relatórios de desempenho, e do calendário de reuniões do comitê de governança (ou de gestão) estratégica.

---

<sup>11</sup> Painel de controle (ou *dashboard*) é um conjunto de gráficos e tabelas que mostram o progresso e o desempenho em relação a métricas importantes dos projetos, programas, portfólios, bem como dos indicadores estratégicos como um todo. (Fonte: PMI, 2021, p. 248).

Há, também, os casos em que os chamados *Project Management Office – PMO* (Escritório de Gerenciamento de Projetos – EGP)<sup>12</sup> ou os Escritórios de Projetos e Processos – EPP, assumam, de maneira cumulativa, a função de um EGE.

d) **Gestão da mudança organizacional:** com vistas a preparar e mobilizar as pessoas, os grupos e a organização como um todo, para as mudanças e transformações advindas da implementação de um modelo estruturado de gestão estratégica, fazendo a transição do estado atual para o estado futuro, de maneira integrada, planejada e a menos conflituosa/traumática possível.

Um dos fatores críticos de maior impacto na gestão da mudança é a cultura organizacional (sistema de valores, crenças, significados, linguagem, ritos, costumes), que precisa ser observada e cuidadosamente trabalhada no sentido de se adaptar às mudanças requeridas (PEREZ, 2015).

e) **Desenvolvimento de competências gerenciais:** nas dimensões cognitiva, procedimental e atitudinal. Envolve, portanto, o desenvolvimento de líderes nos pensamentos e nos processos sistêmico e estratégico, bem como a capacitação e treinamento das equipes envolvidas na gestão estratégica, incluindo não só os conhecimentos e habilidades nas diversas tecnologias de gestão, mas também os aspectos atitudinais relacionados, por exemplo, à comunicação, à resiliência e à inteligência emocional.

f) **Existência de um sistema (ou programa) de recompensas e consequências:** voltado a estimular tanto os que se empenharam e contribuíram, efetivamente, para a melhoria do desempenho e dos resultados, próprios e da organização (para que continuem nesse caminho), quanto os que não o fizeram (para que passem a fazê-lo).

g) **Existência de bons sistemas de informações gerenciais e de uma boa gestão da informação:** os sistemas de informações gerenciais são constituídos por pessoas, processos, *software*, base de dados e dispositivos. Visam capturar e/ou

---

12 A sigla “EGP” pode se referir a um escritório de gerenciamento de projetos, portfólios ou programas. No contexto do *Guia PMBOK® – Sétima Edição*, o escritório de gerenciamento de projetos (EGP) representa uma estrutura de gerenciamento que padroniza os processos de governança relacionados ao projeto e facilita o compartilhamento de recursos, ferramentas, metodologias e técnicas, aprimorando, assim, o gerenciamento de escopo, de cronograma, de custos, de comunicação, de riscos, de qualidade etc, dos programas e projetos, bem como a seleção, a priorização e a gestão de múltiplos projetos, no âmbito de um portfólio. Quando está no nível corporativo, pode ser vinculado, também, à implementação da estratégia organizacional. Além disso, podem ser desdobrados em unidades setoriais nos departamentos. Geralmente, o EGP é integrado por especialistas na área. (Fonte: PMI, 2021, p. 211).

recuperar dados, com vistas à sua análise e posterior produção de informação rotineira para os gerentes e tomadores de decisão.

Por sua vez, a gestão da informação inclui: a identificação das necessidades informacionais; a definição sobre as formas de coleta e processamento de dados; a organização, armazenamento e compartilhamento da informação; o desenvolvimento de produtos e/ou serviços; e a regulação sobre o uso da informação (ANJOS, 2021).

O insumo básico da atividade administrativa / gerencial é informação. No caso da gestão estratégica, isso está relacionado a diversos sistemas de informações gerenciais, cujas bases de dados precisam estar estruturadas, sistematizadas, confiáveis, integradas e disponíveis, para dar suporte: à análise e compreensão dos ambientes interno e externo; aos diagnósticos; à elaboração de planos; ao monitoramento e controle de ações; e à avaliação de todo o processo estratégico.

Ressalta-se, nesse contexto, os *softwares* e aplicativos específicos para gerenciamento de projetos, de processos e do desempenho da estratégia como um todo, bem como aquelas soluções analíticas baseadas nos conceitos *big data* – *BD* (processamento rápido de grandes volumes de dados oriundos de diversas fontes para descoberta de correlações) e *business inteligência* – *BI*, (organização e disponibilização de dados diversos, já estruturados, em suporte à tomada de decisão). Tais *softwares* e aplicativos (básicos para o trabalho do Escritório de Gestão Estratégica) devem produzir relatórios e painéis de informações realmente úteis, além de proporcionarem fácil acesso e uso.

h) **Desenvolvimento da inteligência estratégica**: é uma atividade contínua de monitoramento e análise decorrente do cruzamento entre as informações do ambiente externo à organização e a missão e objetivos desta. Visa subsidiar a tomada de decisões estratégicas e a mitigação de riscos estratégicos.

Conforme descrevem Grumbach *et al.* (2020), a inteligência estratégica “Auxilia a tomada de decisões estratégicas monitorando o mercado global, tendências, cenários, influência econômica e regulação setorial: visão 360° de todos os atores” (GRUMBACH *et al.*, 2020, p. 179).

Ainda conforme o autor, seu ciclo envolve as atividades de identificação de necessidades, planejamento, obtenção, análise, produção e difusão dos conhecimentos gerados.

i) **Gestão do conhecimento**: identificação das necessidades organizacionais; a definição sobre as formas de coleta e processamento de dados e informações; a organização, armazenamento e compartilhamento dos conhecimentos produzidos até então; o desenvolvimento de novas ideias e conceitos; e a regulação sobre a distribuição e uso dos novos conhecimentos gerados. Contribui diretamente para a atividade de inteligência estratégica.

j) **Inovação**: Para um mundo que se transforma cada vez mais rápido, é fundamental inovar, ou seja, criar, desenvolver novos processos, produtos, serviços, soluções e negócios, que representem a melhoria da capacidade organizacional para a resolução de problemas, para o atendimento de novas demandas, para o enfrentamento de ameaças e para o aproveitamento de oportunidades.

Implementar estratégias, nesse contexto, é sobretudo inovar, adaptar, transformar a organização, para que permaneça ou alcance condições de vantagem em relação ao mercado, aos concorrentes, aos desafios e ao ambiente, em geral.

k) **Formalização e sistematização** da gestão estratégica: envolve a definição de uma metodologia própria e sua institucionalização, por meio de algum ato administrativo formal da Alta Administração (Portaria, Instrução Normativa etc). Uma grande contribuição deste requisito é a definição clara de papéis e responsabilidades.

l) **Alinhamento entre estratégia, orçamento e operação**: Em pesquisa sobre execução da estratégia, realizada em 2006, Kaplan e Norton (2008) identificaram que apenas cerca de 40% das organizações participantes vinculavam os orçamentos à estratégia, e menos de 10% dos funcionários afirmaram que conheciam a estratégia da organização.

Em 2007, Tony Hayward, CEO do grupo petrolífero britânico *British Petroleum* (BP) afirmou: “Nosso problema não é a estratégia em si, mas a execução da estratégia” (HAYWARD13 *apud* KAPLAN; NORTON, 2008).

Enfrentar esse problema (que é uma tendência geral nas organizações) se constitui num grande desafio, pois envolve a necessidade de acoplar estruturalmente, três subsistemas que, geralmente possuem “vida própria” nas organizações.

---

13 Fala de Tony Hayward, CEO do grupo petrolífero britânico *British Petroleum* (BP), em 2007. Fonte: Kaplan e Norton (2008, p. 3).

## 4.2 GESTÃO ESTRATÉGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANTECEDENTES, MODELOS E PRÁTICAS

No início do Estado Moderno, predominava o modelo de Administração Pública (se é que pode ser chamada assim para aquele período) denominado de Patrimonialista, cuja principal característica se verificava na confusão entre o público e o privado.

O Estado-Administração não pensava de forma coletiva e não procurava prestar serviços à população, que era relegada ao descaso. Conseqüentemente, o foco das ações não era o atendimento das necessidades sociais e nem o desenvolvimento da nação, e os benefícios oriundos do Estado e da Administração não eram destinados ao povo, mas para um pequeno grupo encabeçado pelo chefe do Executivo (o soberano). (PALUDO, 2013, p. 50).

Esse foi o modelo vigente no Brasil, desde o período colonial, até a década de 30, quando, durante o governo Vargas, no contexto do surgimento de um capitalismo moderno no país, promove-se uma reforma voltada a uma maior racionalização do Estado.

Deste modo, visando combater as práticas patrimonialistas e, inspirando-se na burocracia racional legal caracterizada por Max Weber, foi criado em 1937, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, com o objetivo de “[...] centralizar e reorganizar a administração pública mediante ampla reforma; definir política para a gestão de pessoal; e racionalizar métodos, procedimentos e processos administrativos em geral” (PALUDO, 2013, p. 81).

Dava-se início ao modelo de *Administração Pública Burocrática*.

A Administração Pública burocrática surgiu na segunda metade do século XIX, num contexto de aumento das demandas sociais e, conseqüentemente, de serviços públicos, o que exigia um Estado mais organizado para dar conta dessa nova realidade. Além disso, existia um anseio muito grande para a separação entre o público e o privado e para se combater a corrupção e o nepotismo típicos do modelo patrimonialista.

Muitos avanços foram verificados, como a profissionalização do servidor público, com a criação de carreiras próprias, a hierarquia funcional, a racionalidade administrativa, o poder legal etc.

O problema é que, se no início, a administração burocrática dava conta de manter a ordem, administrar a justiça e garantir os contratos de propriedade, que eram basicamente os serviços do Estado, com o tempo e o crescimento da estrutura estatal, esse modelo de controle acabou por se voltar demasiadamente para si mesmo, tornando-se ineficiente e com pouca capacidade de focar suas atenções ao cidadão usuário de seus serviços.

A administração burocrática pública era voltada para si mesma, perdendo a noção de sua missão básica de instrumento do Estado para servir à sociedade, e o controle dos meios transformara-se na própria razão de ser da administração – tanto é que a qualidade era conceituada como a efetividade no controle dos abusos. (PALUDO, 2013, p. 50).

Os governos passaram a ser “acusados” de ineficientes, ineficazes e muito custosos.

Deste modo surge o modelo da *Administração Pública Gerencial*, que passou a incorporar com mais intensidade, a cultura e as técnicas gerenciais modernas oriundas da iniciativa privada.

A eficiência da Administração Pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (PALUDO, 2013, p. 64).

A administração pública gerencial não nega todos os princípios da burocrática. A principal diferença está na forma de exercer o controle, que deixa de ser focado nos processos internos (em perspectiva *a priori*) e passa a focar nos resultados, ou seja, nos fins pretendidos (em perspectiva *a posteriori*).

Carlos Pimenta (1998 *apud* PALUDO, 2013, p. 70) identifica oito princípios nas reformas gerenciais:

[...] desburocratização, descentralização, foco no cidadão, competitividade, profissionalismo, ética, transparência e *accountability*. **A estes acrescenta-se o pensar/decidir/agir de cunho estratégico, voltado para resultado e focando a sustentabilidade.** Para Vera Osório (2003), a pedra angular da nova gerência pública consiste na “gerência orientada para resultados como forma de se avaliar o desempenho do aparelho estatal. (PALUDO, 2013, p. 70, grifo nosso).

Para Bresser-Pereira (*apud* PALUDO, 2013), o primeiro momento da administração gerencial no Brasil é ainda anterior, cujo marco foi o Decreto-Lei n.º 200/1967.

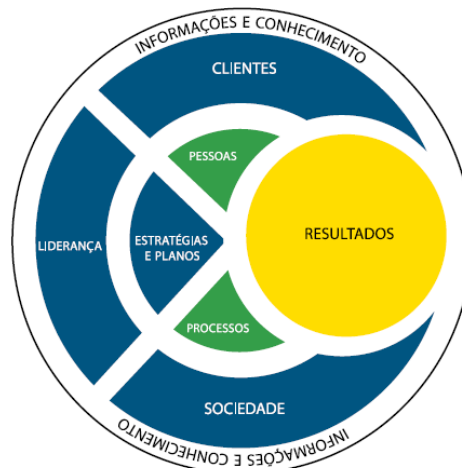
O referido Decreto foi alterado em 1986, reduzindo a autonomia das fundações

na Administração indireta. Nesse período, foram criadas a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a carreira de Especialista em Políticas Públicas.

Em 1991, no contexto de abertura da economia brasileira, representantes de 39 organizações públicas e privadas criaram a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ<sup>14</sup>, no intuito de promover a qualidade, a competitividade, a sustentabilidade, a ética e a inovação entre essas organizações, a partir da adoção de melhores práticas de gestão (FNQ, 2014).

Para isso, desenvolveu o **Modelo de Excelência da Gestão**<sup>®</sup>, que se constitui num referencial para a gestão das organizações, tendo como principais características, ser um modelo sistêmico e direcionado aos resultados do negócio (FNQ, 2014), conforme se observa na Figura 5:

**Figura 5** – Diagrama do MEG



Fonte: FNQ (2014, p. 15).

A Figura 5 simboliza a organização, considerada como um sistema orgânico e adaptável ao ambiente externo. Além disso, explica o MEG a partir do conceito PDCA, conforme a seguinte lógica:

[...] o direcionamento da organização, dado pela **Liderança**, ouvindo os **Clientes** e a **Sociedade**, é definido por meio das **Estratégias e Planos**; a sua implementação é realizada por meio das **Pessoas**, que compõem a força de trabalho, utilizando-se dos **Processos** existentes na organização; e todo esse ciclo, ao ser executado, deverá conduzir a **Resultados**, que devem ser analisados e entendidos, gerando **Informações e Conhecimento** para serem utilizados no processo de tomada de decisão, gerando um novo ciclo de gestão (FNQ, 2008, p. 10).

<sup>14</sup> A partir de 2005, a organização passou a se chamar apenas Fundação Nacional da Qualidade – FNQ.



Como se observa, um dos critérios estabelecidos pelo MEG foi “*Estratégias e Planos*”<sup>15</sup>, cujos itens de excelência avaliados são: *formulação das estratégias e implementação das estratégias*.

Apesar desse período de evolução, a chegada na nova República, infelizmente, trouxe consigo um retrocesso administrativo considerável, justamente no momento em que a Constituição de 1988 havia ampliado os direitos e garantias individuais e sociais, o que exigiria, naturalmente, uma administração ainda mais eficiente, eficaz e efetiva.

O Governo Sarney, diante de uma democracia incipiente e frágil, promoveu uma distribuição de cargos públicos entre os partidos políticos da coalizão, como forma de garantir sustentação política, aumentar a governabilidade e minimizar os conflitos na transição da ditadura para a democracia. (PALUDO, 2013, p. 92).

Mais adiante, em 1995 é que se voltou a ter novas perspectivas para a reforma gerencial do Estado, notadamente com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sendo nomeado o ministro Bresser-Pereira para conduzir as reformas.

Foram incorporados novos conceitos de qualidade, definida a partir de então como “a satisfação das necessidades e expectativas do usuário-cidadão” (PALUDO, 2013, p. 202).

Além disso, a qualidade no setor público passou a visar, também, a redução dos custos e a melhoria contínua dos processos.

Da gestão pela qualidade, evoluiu-se para a gestão por resultados.

Formalmente, na Administração Pública Federal, a gestão por resultados foi introduzida com o PPA 2000-2003, denominado *Avança Brasil*, sob a ótica de estruturação das ações de governo em programas, com objetivos e metas vinculados aos programas e ações. Foi criada uma nova figura na Administração Pública: a do gerente de programa – autoridade responsável pela obtenção de resultados [...] (PALUDO, 2013, p. 226).

Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a gestão por resultados em toda a Administração Pública passa pela estruturação dos processos do ciclo de gestão de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação), com foco no alcance de resultados.

Apesar de ter sido adotada no PPA, na prática, ainda há muito a fazer.

---

<sup>15</sup> De 1992 a 2000, este critério era denominado de “*Planejamento Estratégico*”. Em 2001 passou para a nomenclatura atual.

Importante ressaltar que a gestão por resultados, no contexto da democracia e do princípio constitucional da eficiência, exige a participação do cidadão, tanto na apresentação de suas necessidades e expectativas, quanto no controle da prestação dos serviços públicos.

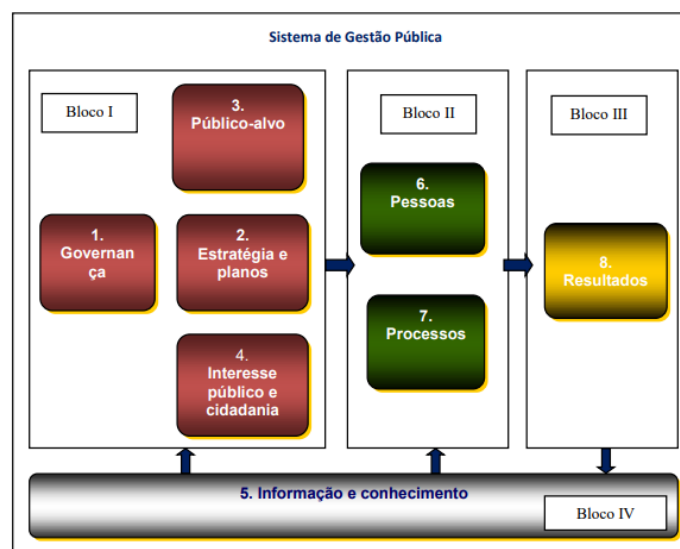
Para que a gestão por resultados ocorra de fato, duas premissas são: o planejamento vinculado ao orçamento e a motivação dos servidores para o atingimento de metas e objetivos.

Um outro importante marco no processo de desburocratização do Estado e melhoria da gestão pública foi a criação, pelo governo federal, por meio do Decreto n.º 5.378/2005, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, “[...] com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País” (BRASIL, 2005).

No âmbito do referido Programa foi criado o **Modelo de Excelência do Sistema de Gestão Pública**, que o era estruturado da seguinte forma: Fundamentos constitucionais; os princípios da administração pública brasileira; Fundamentos da gestão pública contemporânea; Dimensões do modelo.

A inspiração do Modelo de Excelência da Gestão Pública, representado pela Figura 6, foi o MEG que já era difundido pela FNQ, porém com as devidas adaptações ao setor público.

**Figura 6** – Diagrama do Modelo de Excelência do Sistema de Gestão Pública



Fonte: Brasil (2014, p. 20).

Os requisitos de relevância para a excelência do processo de definição e implementação da estratégia (Dimensão 2 – Estratégias e Plano), segundo o Referencial de Excelência para Gestão Pública eram:

- a) identificação de possíveis parcerias com agentes públicos e privados e potenciais conflitos de atuação;
- b) o conhecimento dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria do próprio desempenho institucional;
- c) as necessidades de investimento e inovação de forma a atender requisitos específicos do setor em que atua;
- d) o alinhamento ao Plano Plurianual;
- e) o desdobramento da estratégia em planos específicos que atendam às outras dimensões do sistema de gestão públicas; tais como plano de tecnologia; capacitação; melhoria e inovação da capacidade de gestão; gestão patrimonial; gestão do conhecimento; gestão da comunicação; e
- f) a vinculação da programação orçamentária à estratégia. (BRASIL, 2013, p. 20).

O GESPÚBLICA foi descontinuado por meio do Decreto n.º 9.094/17, que revogou o Decreto n.º 5.378/05, o que não impede as organizações de continuarem a adotar o referido referencial, de maneira independente, ou de passarem a adotar o MEG da FNQ.

No início dos anos 2000, passou a crescer bastante, tanto no setor privado como no público, o uso do planejamento estratégico e da gestão estratégica, para consolidar a gestão por resultados e todas as etapas anteriores da gestão pela qualidade.

Com a Gestão Estratégica, além do plano e da estratégia incorporados à implementação, valoriza-se o pensamento estratégico e sistêmico, que reconhece a necessidade de dinamizar o planejamento e dotar as organizações de capacidade de constante adaptação, o que pressupõe o comprometimento de toda a equipe com a missão e os valores organizacionais (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2014, p. 6).

Por sua vez:

O pensamento estratégico transmite aos gestores a fundamentação necessária para a construção de modelo e de ferramentas gerenciais suficientemente potentes para garantir maior efetividade na gestão das organizações públicas e privadas. Por conseguinte, em uma época de grandes transformações, com uma sensível ampliação das variáveis e das possibilidades de mudanças, é fundamental que as organizações adotem o pensamento estratégico para orientar seu modelo de gestão e planejamento (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2014, p. 5).

Nesse aspecto, o TCU vem incentivando, desde 1999, a elaboração do planejamento estratégico pelos órgãos públicos (TCU, 2014).

Foi esse o caminho adotado, por exemplo, pelo Estado de Minas Gerais, ao

lançar o Programa denominado “Choque de Gestão”, implementado a partir de 2003, como um “[...] conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento do Estado, a partir do alinhamento estratégico” (VILHENA *et al. apud* BORGES; JUNIOR; OLIVEIRA, 2008, p. 93).

Segundo o autor, **a ideia do programa se fundamentou no princípio constitucional da eficiência da Administração Pública.** (BORGES; JUNIOR; OLIVEIRA, 2008).

#### 4.2.1 A relação entre o planejamento estratégico organizacional e os instrumentos de orçamento público: PPA, LDO e LOA

A fim de operacionalizar o ciclo de gestão das políticas públicas, os governos adotam ferramentas de planejamento e gestão governamental previstos na Constituição e nas respectivas leis esparsas.

As bases constitucionais se encontram no art. 165 da CF/88:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as **diretrizes, objetivos e metas da administração pública** federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as **metas e prioridades da administração pública** federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

[...]

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

A partir do Plano Plurianual – PPA 1996-1999, o planejamento governamental brasileiro passou a introduzir como referência, metas de longo prazo, definidos de forma territorial. (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Ainda segundo o autor, os PPA seguintes, buscaram consolidar um planejamento de longo prazo no Brasil (8 a 20 anos), integrado a planos de médio prazo (4 anos do PPA) e de curto prazo (as leis de diretrizes orçamentárias – LDO e as leis orçamentárias anuais – LOA).

Desse modo, o Plano Plurianual Anual e sua execução, monitoramento e avaliação, passaram a ser atrelados à Gestão Estratégica do Estado / Governo. Segundo Garces e Silveira (2012, p. 53), este pensamento surgiu a partir do ano 2000:

O Plano Plurianual (PPA 2000-2003), denominado Avança Brasil, trouxe mudanças de impacto no sistema de planejamento e orçamento federais, assim como na gestão pública. Com a recuperação da estabilidade da moeda e o processo de ajuste fiscal, iniciado em 1994, com o Plano Real, formou-se o entendimento de que se impunha um choque gerencial na administração pública brasileira. A decisão foi transformar o plano em instrumento de gestão, orientando a administração pública para resultados.

No entanto, Garcia (2000) entende que o PPA não é um plano. Afinal de contas, foi concebido pelos constituintes de 1987 como programação plurianual de despesas e, mesmo com as mudanças ocorridas ao longo dos anos na estrutura desse documento, no intuito de dar-lhe uma perspectiva mais gerencial, o PPA, por seu caráter eminentemente governamental e de médio lapso temporal, possui baixa capacidade de induzir o desenvolvimento, pois isto requer um planejamento e gestão estratégicos, efetivamente.

Diante dessa realidade, tem sido cultural na administração pública, fazer uma previsão macro de investimentos no PPA e depois isso ser desfigurado ao longo das edições das Leis Orçamentárias Anuais, demonstrando, assim, uma desconexão entre estratégia e orçamento, e entre estes e a operação (atividades cotidianas).

Os autores Garces e Silveira (2002, p. 63) alertam para essa situação:

Um país em desenvolvimento, como o Brasil, não pode se dar o privilégio de elaborar um orçamento incremental. **A alocação estratégica representa um ponto crítico no processo** (grifo nosso), diante da escassez de recursos e da disputa entre os ministérios para atender à demanda setorial. Ao mesmo tempo, **existe a tendência de o setor público trabalhar de forma incrementalista, sem atentar para os objetivos estratégicos** (grifo nosso).

Este comportamento acaba afetando diretamente as operações cotidianas das organizações, que terminam envidando esforços diários de trabalho, também desconectados com a estratégia.

Na visão de Paulo (2010), a estrutura e as opções metodológicas adotadas ao longo dos anos, além da resistência de estudiosos, parlamentares e especialistas, é que tem dificultado o PPA funcionar como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Na conclusão do autor:

Ao submeter o PPA a uma rígida estrutura orçamentária, o modelo adotado subverteu o comando constitucional: ao invés de orientar as alocações orçamentárias, o Plano Plurianual é definido por elas.

Efetivamente, o ciclo de políticas públicas deve estar atrelado ao ciclo de gestão estratégica dos órgãos públicos, até porque, as políticas públicas, enquanto estratégias governamentais/públicas, podem se constituir nas próprias estratégias organizacionais dos órgãos públicos ou serem sua finalidade.

Diante desse quadro, as organizações públicas têm buscado desenvolver seus planos estratégicos de maneira paralela ao PPA. Isto pode ser positivo, mas para tanto, ambos os documentos devem estar integrados, e aqui entra mais uma vez a importância da Unidade de Gestão da Estratégia, na busca por essa integração.

Além disso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que define as prioridades do orçamento para o ano seguinte, em geral não se vinculam a um processo objetivo de priorização de projetos.

Do mesmo modo, a Lei Orçamentária Anual – LOA não se baseia no conceito de centro de custo, mas sim de Ação Orçamentária, o que acaba dificultando bastante o monitoramento da execução orçamentária e financeira dos projetos.

Por exemplo, numa análise da implementação da LOA, em que se verifica a execução de um determinado valor na Ação Orçamentária “Aquisição de Equipamento para o Sistema de Segurança Pública”, não é possível saber quanto foi executado por Projeto do Plano Estratégico de determinado órgão, pois a informação é consolidada sem levar em conta esse critério.

O mais racional, portanto, é que o PPA, a LDO e a LOA reflitam as informações e prioridades decorrentes da implementação do Plano Estratégico (Objetivos, Indicadores, Metas, Iniciativas Estratégicas etc.), definido anteriormente.

Quanto à gestão realizada para a execução, monitoramento e avaliação desses instrumentos (especialmente em relação às diretrizes, objetivos e metas referenciadas no art. 165, § 1º, da CF/88), os Ministérios e Secretarias da área de Planejamento, Orçamento e Gestão da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, geralmente definem um cronograma de reuniões e apresentações de relatórios parciais pelas Unidades Setoriais dessa área, pertencentes aos demais órgãos/entidades públicos, mediante os respectivos sistemas informatizados de finanças e contabilidade.

Tal monitoramento, inclusive, constitui-se em obrigação constitucional, conforme se verifica no art. 165, §§ 3º, 9º e 16, da CF/88.

Por sinal, o § 16 do art. 165, c/c o § 16 do art. 37, ambos incluídos pela Emenda Constitucional n.º 109/21, representam importante avanço na temática de integração entre estratégia (na forma de políticas públicas) e orçamento públicos, como se vê a seguir:

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

[...]

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, **devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados**, na forma da lei.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

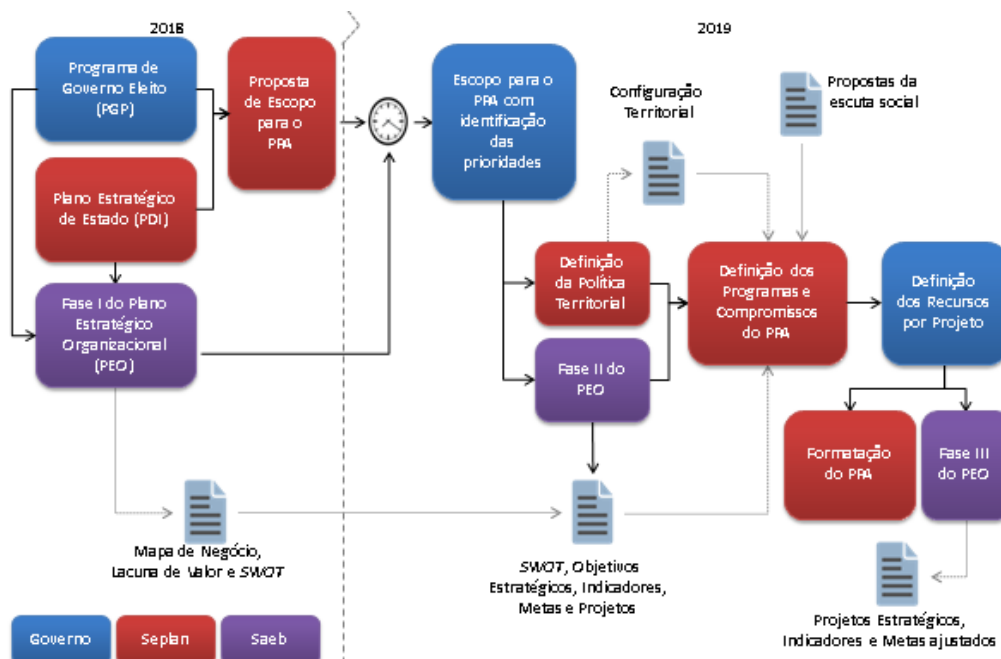
- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 16. As leis de que trata este artigo **devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37** desta Constituição.

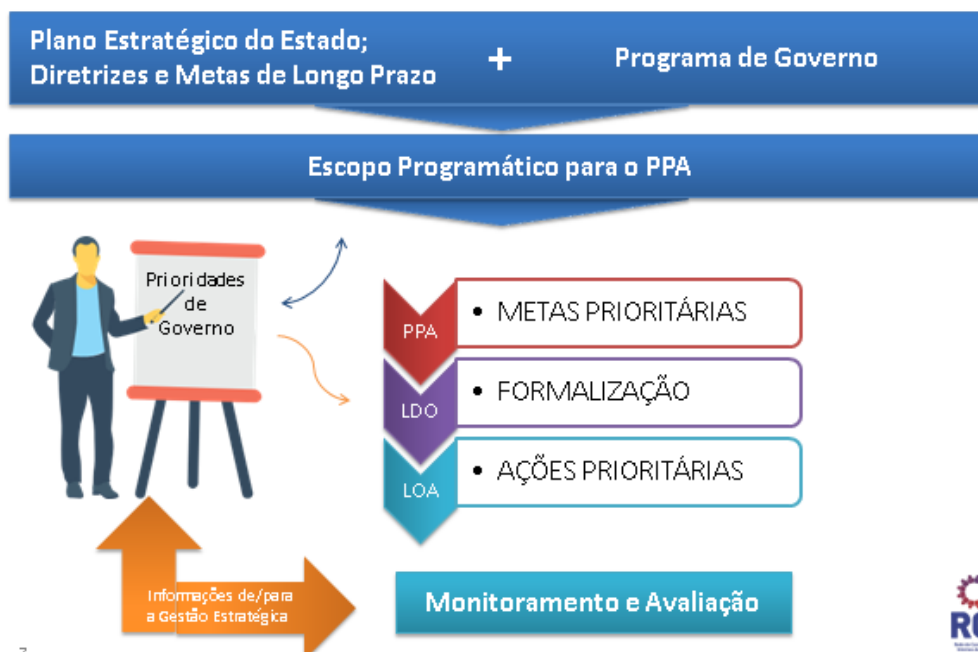
É verdade, também, que já se observam algumas iniciativas que buscam integrar esses instrumentos de planejamento e gestão orçamentária, à dimensão do planejamento e gestão estratégica organizacional, como se viu, por exemplo, no Estado da Bahia, durante a elaboração do PPA 2020-2023, por meio do trabalho integrado realizado pela Casa Civil do Governador, Secretaria do Planejamento – SEPLAN e Secretaria da Administração – SAEB, cuja representação gráfica se observa nas Figuras 7, 8 e 9.

**Figura 7 – Visão geral da integração do planejamento**



Fonte: Rede de Consultores Internos do Estado da Bahia (2018).

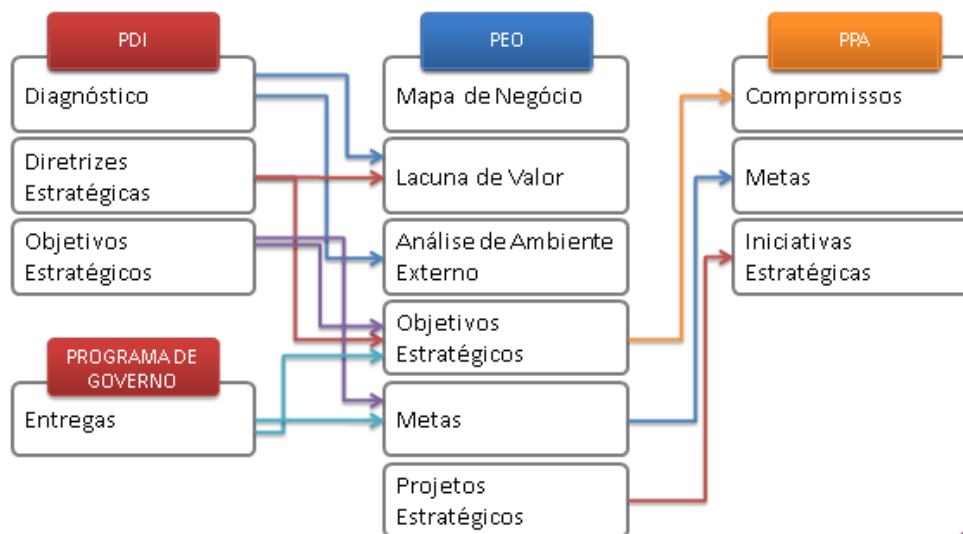
**Figura 8 – Prioridades de Governo**



Fonte: Rede de Consultores Internos do Estado da Bahia (2018).



**Figura 9 – Integração entre os Produtos do Planejamento**



Fonte: Rede de Consultores Internos do Estado da Bahia (2018).

Como se observa nas Figuras 7, 8 e 9, os instrumentos de planejamento estatal/governamental previstos no art. 165 da CF/88 (PPA, LDO e LOA) não possuem o condão de substituírem o planejamento estratégico organizacional, inclusive, porque não necessariamente tudo que esteja previsto neste, precisa ser lançado no PPA, notadamente quando a ação não exige alocação orçamentária pelo Estado, ou o seu financiamento seja viabilizado mediante parcerias com o 2º setor (empresas privadas) ou o 3º setor (organizações não governamentais).

O que precisa acontecer, portanto, é o efetivo alinhamento entre a estratégia organizacional e o orçamento público, desde a fase de planejamento (quando o PPA precisa refletir o recorte do plano estratégico organizacional dos órgãos/entidades públicos para aquele período), perpassando pela execução, pelo monitoramento e controle (com reuniões integradas entre as áreas de planejamento estratégico e planejamento orçamentário), até a avaliação.

#### 4.2.2 A Gestão Estratégica Sistemática e Formal em Órgãos e Entidades Públicos brasileiros: alguns exemplos

A criação de modelos robustos de gestão estratégica, com adequada sistematização e formalização, no Brasil, só começou a acontecer, de fato, no final da década de 90, a partir da difusão do *Balanced Scorecard* – BSC. Kallás e Coutinho (2005) citam como casos pioneiros, os da Alcoa (1997), Embrapa (1998) e Unibanco (1999).

Todavia, segundo os autores, foi somente “[...] a partir de 2001 que o tema gestão da estratégia foi definitivamente incorporado aos sistemas de gestão das empresas, à agenda executiva e ao dia a dia dos profissionais” (KALLÁS; COUTINHO, 2005, p. XVIII).

Ainda conforme os autores:

Talvez tenha sido a primeira grande onda de implementação no Brasil. Grupos empresariais, **empresas estatais, governos, municípios** e organizações do terceiro setor incorporaram o *balanced scorecard* e as práticas da organização focada na estratégia em seus sistemas de gestão. (KALLÁS; COUTINHO, 2005, p. XVIII, grifo nosso).

Como dito na Seção 3.2, no âmbito da Administração Pública, até o final da década de 90 / início dos anos 2000, o que se tinha era o movimento de incorporação pelos órgãos/entidades públicos, do modelo de *Administração Pública Gerencial*; o PPA baseado na *Gestão por Resultados*; a elaboração do *Planejamento Estratégico* (apenas na perspectiva do planejamento de longo prazo, mas sem maiores desdobramentos para sua boa execução) e o *Modelo de Excelência da Gestão* – MEG da FNQ, com foco na *Gestão da Qualidade* (modelo que também era utilizado por organizações públicas até o surgimento, em 2005, do GESPÚBLICA e do seu próprio Modelo de Excelência da Gestão Pública).

Portanto, foi a partir da evolução dos trabalhos desenvolvidos por Kaplan e Norton sobre o BSC, notadamente com a criação do modelo de sistema de gestão estratégica, expresso na Figura 4 (Seção 4.1), que as organizações privadas e públicas, passaram a desenvolver seus próprios modelos e metodologias de gestão estratégica, propriamente dita, ou seja, modelos com o foco na gestão da estratégia, devidamente sistematizados e formalizados (institucionalizados).

A seguir serão referenciados alguns exemplos de adoção sistemática e formal da gestão estratégica, na Administração Pública.

**a) Tribunal de Contas da União:** o TCU, em razão da própria missão que a CF/88 lhe atribuiu, de realizar o controle externo e, em última análise, fomentar o próprio aperfeiçoamento da Administração Pública, desde 1994, já utilizava o planejamento estratégico como ferramenta de gestão.

Desde então, foram sendo revisados ou aprovados novos planos estratégicos e sistemas de planejamento e gestão.

Em 1999, por meio da Portaria TCU n.º 331/1999, foi aprovado o Guia de Referência do Sistema de Planejamento do Tribunal de Contas da União, sendo adotada a metodologia do Gerenciamento por Diretrizes e, para seu desdobramento e monitoramento, o método PDCA (TCU, 1999).

Em 2005, o órgão passou a adotar o BSC (TCU, 1999).

Em 2009, o sistema de planejamento e gestão começou a ficar mais robusto, mediante a publicação da Portaria TCU n.º 191/2009, evoluindo ainda mais, a partir da Portaria TCU n.º 257/2013, que instituiu procedimentos relativos ao *Sistema de Planejamento e Gestão da Estratégia* do órgão, que consistia em um:

conjunto de práticas gerenciais, em especial planos institucionais, voltadas para a obtenção de resultados, com base no estabelecimento, na execução e no acompanhamento de metas e ações que impulsionem o cumprimento da missão institucional e o alcance da visão de futuro do TCU (TCU, 2013).

Mais adiante a Portaria n.º 257/2013 foi substituída pela Portaria TCU n.º 269/2015.

Já em 2017, o TCU instituiu, por meio da Portaria n.º 189/2017, o seu *Comitê de Gestão da Estratégia*, que tem por competência, conforme art. 4º da referida norma, avaliar propostas de aperfeiçoamento do sistema de planejamento e gestão e da gestão da estratégia do Tribunal; avaliar propostas dos planos estratégico e de diretrizes, analisando as avaliações de suas implementações; dentre outras.

Esta portaria definiu a *gestão da estratégia* como:

[...] o conjunto de ações e decisões necessárias à **formulação**, ao **acompanhamento** e à **avaliação da estratégia**; a **análise de cenários e de ambientes interno e externo**; assim como o **acompanhamento dos resultados alcançados** e o **realinhamento da estratégia organizacional** (TCU, 2017, grifo nosso).

A norma mais recente e vigente que dispõe sobre o sistema de planejamento e gestão do TCU é a Resolução TCU n.º 308/2019 (alterada pela Resolução TCU n.º 320/2020, que estabeleceu a política de governança do órgão). Os arts. 2º e 3º da Resolução 308 estabelecem o seguinte:

Art. 2º. O sistema de planejamento e gestão consiste no conjunto de princípios e práticas gerenciais, em especial planos institucionais, estabelecidos com o propósito de orientar, direcionar e comunicar o modelo de atuação e os resultados almejados pelo Tribunal de Contas da União.

Art. 3º. O sistema de planejamento e gestão orienta-se por critérios de governança e princípios de eficiência, responsabilidade, transparência, comunicação, flexibilidade, *accountability*, gestão de riscos e cultura orientada a resultados. (TCU, 2019).

Já a Resolução TCU n.º 320/2020, trouxe as seguintes definições para os termos *governança organizacional* e *gestão da estratégia*:

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, entende-se por:

I - governança organizacional: mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução do TCU em relação às suas atividades político-institucionais e serviços de interesse da sociedade;

VII - gestão da estratégia: conjunto de ações e decisões necessárias à formulação, planejamento, execução, monitoramento, avaliação e revisão da estratégia organizacional. (TCU, 2020).

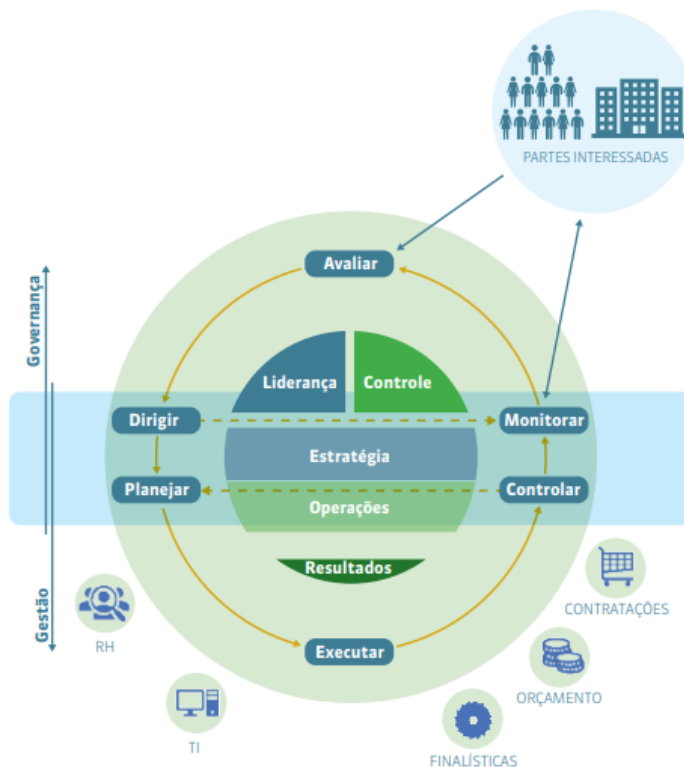
Além dessas normas internas relativas ao sistema de planejamento e gestão estratégica do próprio órgão, o TCU também tem desenvolvido e disponibilizado importantes guias e referenciais na área de governança pública, um dos importantes requisitos para a efetivação de um bom sistema de gestão estratégica, conforme visto na Seção 3.1 (O Ciclo da Gestão Estratégica), pois é a governança que avalia, direciona e monitora a gestão.

Dentre esses, os principais são:

- a) Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas da União;
- b) Referencial de Controle de Políticas Públicas;
- c) Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas;
- d) Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas;
- e) Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo;
- f) Referencial Básico de Gestão de Riscos.

A representação gráfica do modelo de governança e gestão definida pelo Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, 3ª ed. (2020), pode ser vista na Figura 10.

**Figura 10** – Modelo de governança e gestão do Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas TCU.

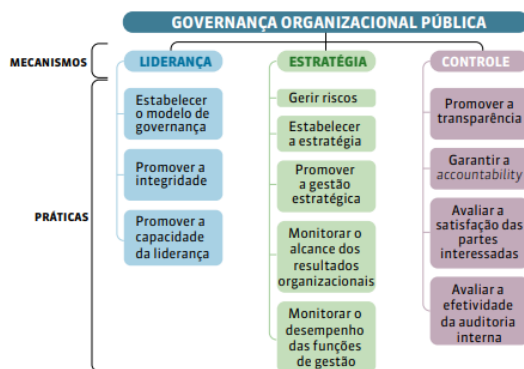


Fonte: TCU (2020, p. 20).

Como se vê, há uma área híbrida em que as atividades de governança e gestão se imbricam.

Ainda no citado Referencial, as práticas relacionadas aos mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle) são representadas na Figura 11.

**Figura 11** – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança.



Fonte: TCU (2020, p. 52).

O Referencial, portanto, ressalta que a *gestão estratégica* integra o modelo de governança organizacional pública.

**b) Câmara dos Deputados:** em 2004, deu os primeiros passos e, em 2009, por meio do Ato da Mesa n.º 56/2009, o referido órgão instituiu: o Comitê de Gestão Estratégica; 07 Comitês Setoriais de Gestão; o Escritório Corporativo de Gestão Estratégica e 07 Escritórios Setoriais de Gestão Estratégica, definindo também, as reuniões periódicas denominadas de Reuniões de Avaliação Estratégica (RAEs). (CÂMARA DOS DEPUTADOS).

**c) Conselho Nacional de Justiça:** a Resolução n.º 70/2009, atualizada pela Resolução n.º 198/2014, dispõe sobre o Planejamento e Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA).

**d) Ministério Público Federal:** criou sua Assessoria de Modernização e Gestão Estratégica em 2010, por meio da Portaria PGR/MPF n.º 382/2010 e, na sequência, instituiu seu Planejamento Estratégico para o decênio 2011-2020, através da Portaria PGR/MPF n.º 687/2011. Coroando o processo, instituiu, também, por meio da Portaria PGR/MPF n.º 733/2011, o seu Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança (SIGE). (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL).

**e) Senado Federal:** tem como marco regulatório do seu Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, o APS n.º 16/2011. (SENADO FEDERAL).

**f) Poder Executivo Federal:** criou seu modelo mediante a Instrução Normativa n.º 24, de 18 de março de 2020, do Ministério da Economia, que:

**Dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal** integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIOIG, estruturado nos termos do art. 21 do Decreto n.º 9.739, de 28 de março de 2019. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, grifo nosso).

Logo na sequência, o Decreto n.º 10.382, de 28 de maio de 2020, instituiu o *Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional - TransformaGov*, cuja finalidade é “[...] a implementação de medidas de transformação institucional, de modernização das estruturas regimentais e de **aprimoramento da gestão estratégica nos órgãos e entidades** para o alcance de melhores resultados” (BRASIL, 2020, grifo nosso).

O Decreto do TransformaGov se articula diretamente com o Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, que “Dispõe sobre a **política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**” (BRASIL, 2017, grifo nosso) e com o Decreto n.º 9.739, de 28 de março de 2019, que:

Estabelece **medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIOIG. (BRASIL, 2019c, grifo nosso).

As dimensões do TransformaGov estão representadas na Figura 12.

**Figura 12** – Dimensões do TransformaGov



Fonte: (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

O sítio eletrônico do TransformaGov descreve sucintamente suas dimensões, da seguinte forma:

Na dimensão “**Governança e gestão estratégica**”, o programa prevê apoiar os órgãos atendidos no alinhamento entre a Estratégica Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), as estratégias setoriais, o Plano Plurianual (PPA) e o planejamento estratégico dos órgãos. Esse alinhamento permitirá ao Estado definir com exatidão as políticas públicas que pretende entregar com o orçamento disponível.

O TransformaGov busca a simplificação, a digitalização, a integração e a centralização dos processos finalísticos, gerenciais e de suporte dos órgãos da administração pública federal na dimensão de “**Processos**”.

Já na área de “**Arranjos institucionais e estruturas organizacionais**”, o programa foca na utilização dos sistemas estruturantes da administração pública federal, parcerias e descentralização administrativa, revisão de macroprocessos e estruturas gerenciais.

Na dimensão de “**Infraestrutura e logística**” o programa apoia a implementação a adoção de medidas de racionalização e economia na ocupação predial e nas atividades logísticas.

Por fim, a dimensão “**Gestão de Pessoas**” tem foco no dimensionamento da

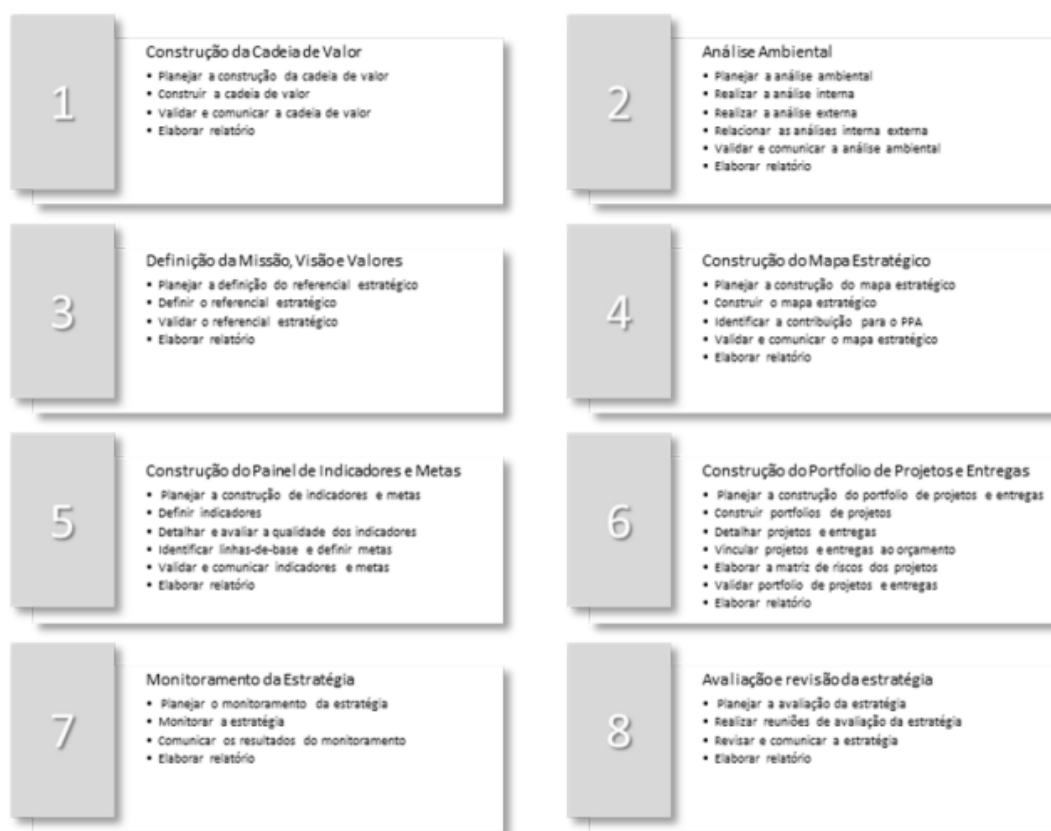
força de trabalho e otimização dos processos de gestão de pessoas. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Como desdobramento do TransformaGov, o Ministério da Economia desenvolveu os seguintes Guia Técnicos, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e o *Project Management Institute* – Capítulo Distrito Federal (PMIDF):

- a) Guia Técnico de Gestão Estratégica (abril/2020);
- b) Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores (2021);
- c) Guia Referencial para Gerenciamento de Projetos e Portfólios de Projetos (2021).

A Figura 13 representa o processo de gestão estratégica definido no âmbito do O Guia Técnico de Gestão Estratégica do TransformaGov:

**Figura 13** – Etapas e atividades do processo de gestão estratégica (TransformaGov)



Fonte: ENAP (2020, p. 16).

Como se vê, diversos são os exemplos – ilustrados aqui apenas alguns de âmbito federal – de adoção sistemática e formal da gestão estratégica (ou da gestão da estratégia) na Administração Pública, como forma de aprimorar a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos e das políticas públicas, aumentando,



assim, as possibilidades de efetivação dos direitos fundamentais, notadamente os sociais.

Ao que se depreende, os órgãos e entidades da Administração Pública têm percebido, cada vez mais, e a cada dia, como a gestão estratégica pode potencializar o cumprimento do seu mister e o alcance de seus objetivos de longo prazo.

Os comandos constitucionais e legais referentes à elaboração e execução de planos e programas nacionais, regionais e setoriais (art. 165, § 4º, CF/88 e leis esparsas), para áreas como Educação, Cultura, Juventude, Reforma Agrária, Saúde, Segurança Pública etc., portanto, jamais serão bem atendidos sem a definição de robustos modelos de governança e gestão estratégica no âmbito dos órgãos e entidades responsáveis por tais atribuições.

Isto porque, a maior parte desses planos são decenais (alguns possuem lapso temporal menor, a exemplo do Plano Nacional de Saúde, que é quadrienal, conforme art. 36, § 1º, da Lei nº 8.080/1990 – Sistema Único de Saúde) e envolvem grande complexidade para sua operacionalização.

Assim, pode-se dizer que o princípio da eficiência administrativa (cujo reconhecimento de sua aplicação abrange outros princípios relacionados, como os da eficácia, economicidade, celeridade, presteza, efetividade etc.), e o princípio da boa administração, encontram na gestão estratégica, a forma mais evoluída e completa de serem exercitados.

Por consequência lógica, é também a gestão estratégica, a forma mais evoluída e completa para se efetivar o direito fundamental à boa Administração Pública.

## 5. NORMATIVIDADE JURÍDICA ACERCA DA ADOÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICOS

Como relatado na problematização feita na introdução do presente trabalho, não existe norma expressa determinando que órgãos e entidades públicos adotem a gestão estratégica de maneira sistemática e formal, como ocorre em relação à elaboração do plano plurianual (art. 165, I, CF/88) e de planos e programas nacionais, regionais e setoriais (art. 165, § 4º, CF/88).

Todavia, sabe-se que as fontes do Direito não se restringem às leis, mas envolvem também, a analogia, os costumes, os princípios gerais do direito, a doutrina e a jurisprudência.

Além disso, a interpretação do Direito pode ser feita mediante os métodos gramatical (literal), lógico, sistemático, teleológico ou histórico-evolutivo, havendo, também, a técnica da interpretação extensiva (REALE, 2010).

Diz, ainda, o art. 8º do Decreto n.º 9.830/19, que:

Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (BRASIL, 2019b).

Deste modo, a presente pesquisa identificou que existem diversos dispositivos constitucionais e legais (princípios e regras), julgados de Tribunais Superiores e pensamentos doutrinários que apontam – quando vistos e interpretados de maneira integrada – que a adoção formal e sistemática da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos deve ser vista como um ato administrativo vinculado na institucionalização e discricionária na escolha das metodologias de implantação, e não apenas como uma opção dos gestores públicos.

Nesse sentido, o presente capítulo visa analisar a normatividade jurídica acerca da adoção da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos, nas perspectivas da legislação, dos princípios gerais do direito, da analogia, da interpretação extensiva, da interpretação lógico-sistemática e teleológica, da doutrina e da jurisprudência.

## 5.1 LEGISLAÇÃO RELACIONADA À ADOÇÃO FORMAL E SISTEMÁTICA DA GESTÃO ESTRATÉGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para analisar a legislação relacionada à adoção formal e sistemática da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos, bem como suas relações com o direito fundamental à boa Administração Pública, primeiramente, foram destacados os elementos que caracterizam mais fortemente os referidos temas, a partir do que foi discutido nos respectivos capítulos teóricos, para assim, serem feitas as correlações e análises.

Assim, no caso do direito fundamental à boa Administração Pública, a partir das definições vistas nos Cap. 2 e 3, considerando que se trata de um plexo de direitos, regras e princípios (FREITAS, 2015); considerando que o princípio da boa administração se refere ao cumprimento por parte da Administração Pública, de todos os demais princípios do direito administrativo (com ênfase no princípio da eficiência), integrados ao bom exercício da atividade administrativa, do ponto de vista técnico-científico da gestão e do gerenciamento (arte, técnica e ciência da Administração); foram buscadas nas normas gerais de direito administrativo e seus sub-ramos (financeiro, tributário e econômico), bem como na própria CF/88 (Quadro 3), dispositivos que remetessem às ideias de planejamento e gestão das políticas públicas, estratégias e ações desenvolvidas pelo Estado para a garantia dos direitos fundamentais; boa administração pública no cumprimento das finalidades do Estado; eficiência, eficácia/resultados e efetividade dos serviços públicos.

Os termos exatamente buscados nas referidas normas foram: estratégia; planejamento estratégico; plano estratégico; gestão estratégica; planejamento; plano; gestão; eficiência; eficácia; efetividade; metas; resultados, os quais podem resumir os pontos elencados anteriormente.

Deste modo, os Quadros 4 a 7, demonstram como os temas do direito fundamental à boa Administração Pública e do planejamento estratégico / gestão estratégica são tratados no âmbito das normas gerais de Direito Administrativo (nas dimensões constitucional e infraconstitucional), incluindo seus sub-ramos: Direito Financeiro, Direito Tributário e Direito Econômico.

Em relação à gestão estratégica, tomando por base suas definições – notadamente a dada por Paludo (2013) – elementos, etapas, características e requisitos, foram selecionados para essa correlação entre temas, os seguintes elementos partes, envolvendo, principalmente: o **método BSC** (por ser o mais conhecido e utilizado no Brasil, tanto por órgãos privados como públicos, sendo no caso destes últimos, com as devidas adaptações), o **Modelo de Excelência para Gestão Pública**, o **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**, e o **Guia Técnico de Gestão Estratégica do Programa TransformaGov**:

- a) Desenvolvimento da estratégia;
- b) Planejamento para a execução da estratégia: plano estratégico; objetivos estratégicos; indicadores e metas estratégicos; iniciativas estratégicas;
- c) Alinhamento da organização / Planejamento das operações: alinhamento entre macroestratégias e planos setoriais; melhoria dos processos-chaves; racionalização no plano de alocação de recursos; planos operacionais e orçamentos anuais alinhados à estratégia;
- d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem / revisões e adaptações: monitoramento das ações; acompanhamento e avaliação dos resultados; proposição de ajustes;
- e) Observância aos pré-requisitos para efetivação de um sistema de gestão estratégica: sistema de governança; desenvolvimento de competências; informações e conhecimento; unidade de gestão da estratégia, dentre outros.

Quadro 3 – Normas estudadas

Ord.	Ramo	Normas estudadas
1.	Direito Administrativo	CONSTITUIÇÃO FEDERAL (arts. 37; 43; 74 e 75)
2.		DECRETO-LEI N.º 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967 Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.
3.		LEI N.º 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990 Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.
4.		LEI N.º 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992 Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.
5.		LEI N.º 14.133 de 2021 trata de licitações e contratos administrativos
6.		DECRETO N.º 10.947, DE 25 DE JANEIRO DE 2022 Regulamenta a Lei nº 14.133 de 2021
7.		LEI N.º 8.987 de 1995 trata dos serviços públicos
8.		LEI N.º 9.784 de 1999 trata do processo administrativo
9.		LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990 Estatuto dos Servidores Públicos Civis
10.	Direito Financeiro	CONSTITUIÇÃO FEDERAL (arts. 165; 164-A; 166; 167)
11.		LEI N.º 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964 Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
12.		LEI COMPLEMENTAR N.º 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 Responsabilidade Fiscal
13.	Direito Tributário	Constituição Federal (arts. 158; 159)
14.		LEI N.º 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.
15.	Direito Econômico	CONSTITUIÇÃO FEDERAL (arts. 173; 174; 182; 188)
16.		LEI N.º 8.934, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1994. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências
17.		LEI N.º 4.595, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1964

	Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.
18.	LEI N.º 4.728, DE 14 DE JULHO DE 1965 Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento.
19.	LEI N.º 6.385, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1976 Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários
20.	LEI N.º 6.404, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações.
21.	LEI N.º 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
22.	LEI N.º 12.529, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.
23.	LEI N.º 9.279, DE 14 DE MAIO DE 1996 Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial.
24.	LEI COMPLEMENTAR N.º 105, DE 10 DE JANEIRO DE 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências.
25.	LEI COMPLEMENTAR N.º 105, DE 10 DE JANEIRO DE 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências.
26.	LEI N.º 1.521, DE 26 DE DEZEMBRO DE 1951. Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular.
27.	LEI N.º 13.874, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019 Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.

Fonte: autoria própria (2023).

**Quadro 4** – Normas gerais de Direito Administrativo em que foram identificados dispositivos que possuem correlações com o princípio da eficiência, o direito fundamental à boa administração pública e o planejamento e gestão estratégica

Ord.	Norma	Palavras-chaves encontradas nos dispositivos normativos, relacionadas ao planejamento e gestão das políticas públicas, estratégias e ações desenvolvidas pelo Estado para a garantia dos direitos fundamentais; boa administração pública no cumprimento das finalidades do Estado; eficiência, eficácia/resultados e efetividade dos serviços públicos	Correlação com os elementos da gestão estratégica (GE)
1	CF/88	<p>Artigos 37, 43, 74 e 144:            Eficiência; avaliação das políticas públicas; resultados alcançados; desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais; avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; a eficiência de suas atividades.</p>	<p>a) Desenvolvimento da estratégia;            b) Planejamento para a execução da estratégia (plano estratégico; iniciativas estratégicas);            c) Alinhamento da organização / Planejamento das operações (plano de alocação de recursos; planos operacionais e orçamentos anuais alinhados à estratégia);            d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem / revisões e adaptações (reuniões; eficiência na execução das ações; apresentação de resultados)            e) Liderança; Governança</p>
2	Decreto-lei n.º 200/67 (organização da Administração Federal)	<p>Artigos 6º, 7º e 8º, 23, 26, 28 79, 50:  <b>Planejamento; Coordenação; planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados; plano geral de govêrno; programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; orçamento-programa anual; execução dos planos e programas de govêrno, serão objeto de permanente coordenação; a coordenação será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo; no nível superior da Administração Federal, a coordenação será assegurada através de reuniões do Ministério, reuniões de Ministros de Estado responsáveis por áreas afins, atribuição de incumbência coordenadora a um dos Ministros de Estado; formulação de diretrizes e desempenhar funções de planejamento, orçamento, orientação, coordenação, inspeção e controle; resultados da gestão; Estratégia; eficiência administrativa; resultados positivos ou negativos de seus trabalhos.</b></p>	<p>a) Desenvolvimento da estratégia;            b) Planejamento para a execução da estratégia (plano estratégico; iniciativas estratégicas);            c) Alinhamento da organização / Planejamento das operações (plano de alocação de recursos; planos operacionais e orçamentos anuais alinhados à estratégia);            d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem / revisões e adaptações (reuniões; eficiência na execução das ações; apresentação de resultados)            e) Liderança; Governança.</p>

3	<b>Lei n.º 7.834/89</b> (Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental...)	Art. 9º: <b>A formação de pessoal qualificado para o exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e a habilitação para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores; programas de desenvolvimento de recursos humanos; Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.</b>	e) desenvolvimento de competências.
4	<b>Lei n.º 8.987/95</b> (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal...)	Art. 6º: <b>Eficiência; melhoria e expansão do serviço.</b>	d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem / revisões e adaptações (eficiência na execução das ações; proposição de melhorias e expansão).
5	<b>Lei n.º 9.784/99</b> (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal)	Artigos 2º e 49-A: <b>finalidade, motivação, proporcionalidade e eficiência; decisão coordenada; transparência; instâncias decisórias.</b>	d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem / revisões e adaptações (eficiência na execução das ações); e) Governança.
6	<b>Lei n.º 14.133/21</b> (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Artigos 5º, 11, 12, 43 e 169: <b>eficiência, planejamento, eficácia, motivação, razoabilidade, celeridade, economicidade, desenvolvimento nacional sustentável; alta administração, governança das contratações, processos e estruturas, gestão de riscos e controles internos, avaliar, direcionar e monitorar, alcançar os objetivos, assegurar o alinhamento ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, eficiência, efetividade e eficácia; gestão estratégica; estrutura de governança; resultado mais vantajoso para a Administração, eficiência, eficácia e efetividade.</b>	b) Planejamento para a execução da estratégia (priorização objetiva de iniciativas e aquisições estratégicas, a partir da análise do custo-benefício, da eficiência, eficácia e efetividade da ação pretendida); c) Alinhamento da organização / Planejamento das operações (plano de alocação de recursos; planos operacionais e orçamentos anuais alinhados à estratégia); d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem; e) Estrutura de governança; gestão da informação; gestão de riscos.
7	<b>Decreto n.º 10.947/22</b> (Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual...)	Art. 5º: <b>alinhamento com o planejamento estratégico.</b>	c) Alinhamento da organização / Planejamento das operações (plano de alocação de recursos; planos operacionais e orçamentos anuais alinhados à estratégia).

Fonte: autoria própria (2023).



Como se vê no Quadro 4, no âmbito das normas gerais de Direito Administrativo, o termo “**gestão estratégica**” aparece apenas uma vez, entretanto, referindo-se, de maneira restrita, às contratações de soluções baseadas em *software* (art. 43, § 2º, da Lei n.º 14.133/21 – nova lei de licitações e contratos administrativos).

Todavia, aparecem outros termos que, por analogia, remetem à necessidade da gestão estratégica, a exemplo de quando os arts. 11 e 12 dessa mesma lei, falam da necessidade da alta administração assegurar o alinhamento das contratações ao **planejamento estratégico** e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

A mesma analogia pode ser aplicada ao princípio da **eficiência administrativa**, compreendido de maneira ampla (art. 37, caput); da necessidade de serem realizadas **avaliações das políticas públicas**, mediante divulgação dos resultados (art. 37, § 16); da previsão de formação de **peçoal qualificado para o exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas** (art. 9º da Lei n.º 7.834/89); etc.

Inclusive, a gestão do ciclo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) anda de maneira imbricada com a gestão do ciclo processual da estratégia, ou seja, a gestão de políticas públicas não pode ser feita com excelência sem a aplicação da camada de gestão estratégica.

Além disso, diversos outros dispositivos encontrados, se juntados, como peças de um quebra-cabeça, representariam todo o ciclo PDCA da gestão estratégica, uma vez que falam de formulação/desenvolvimento de políticas públicas (ou estratégias); elaboração de planos, metas e programas; alinhamento entre macroestratégias; racionalização na alocação de recursos; monitoramento e avaliação; governança e capacitação gerencial etc.

Além das referidas normas, pode-se dizer que o princípio doutrinário da boa administração se relaciona diretamente com a gestão estratégica, tendo em vista que esta seria a forma mais completa de se exercitar o referido princípio.

**Quadro 5** – Normas gerais de Direito Financeiro em que foram identificados dispositivos que possuem correlações com o princípio da eficiência, o direito fundamental à boa administração pública e o planejamento e gestão estratégica

Ord.	Norma	Palavras-chaves encontradas nos dispositivos normativos, relacionadas ao planejamento e gestão das políticas públicas, estratégias e ações desenvolvidas pelo Estado para a garantia dos direitos fundamentais; boa administração pública no cumprimento das finalidades do Estado; eficiência, eficácia/resultados e efetividade dos serviços públicos	Correlação com os elementos da gestão estratégica (GE)
1	CF/88	Art. 165 e 166: <b>plano plurianual; diretrizes orçamentárias; orçamentos anuais; diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal; programas de duração continuada; metas e prioridades; relatório resumido da execução orçamentária; planos e programas nacionais, regionais e setoriais em consonância com o plano plurianual; reduzir desigualdades inter-regionais; dever de executar as programações orçamentárias; garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade; resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas; parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais; acompanhamento e a fiscalização orçamentária.</b>	a) Desenvolvimento da estratégia (diretrizes, objetivos); b) Planejamento para a execução da estratégia (plano estratégico; metas; iniciativas estratégicas); c) Alinhamento da organização / Planejamento das operações (plano de alocação de recursos; planos operacionais e orçamentos anuais alinhados à estratégia); d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem / revisões e adaptações (eficiência, eficácia e efetividade das ações; apresentação de resultados).
2	<b>Lei n.º 4.320/64</b> (Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços...)	Art. 25: <b>Metas; resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa.</b>	b) Planejamento para a execução da estratégia (metas; iniciativas estratégicas); c) Alinhamento da organização / Planejamento das operações (plano de alocação de recursos; planos operacionais e orçamentos anuais alinhados à estratégia).
3	<b>Lei complementar n.º 101/00</b> (normas de finanças públicas voltadas para a	Art. 1º, 15, 47 e 67: <b>A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente; previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas; compatível com o plano plurianual; diretrizes, objetivos, prioridades e metas; objetivos e metas de desempenho;</b>	a) Desenvolvimento da estratégia (diretrizes; objetivos) b) Planejamento para a execução da estratégia (metas; prioridades); c) Alinhamento da organização / Planejamento das operações (plano de alocação de recursos; alinhamento

	responsabilidade na gestão fiscal)	<b>acompanhamento e a avaliação; disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público.</b>	entre macroestratégias e planos setoriais; orçamentos anuais alinhados à estratégia); d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem / revisões e adaptações; e) Desenvolvimento de competências gerenciais; informações e conhecimento para subsídio à gestão.
--	------------------------------------	---	---

Fonte: autoria própria.

Como se observa, o Quadro 5 registra, no âmbito das normas gerais de Direito Financeiro, a obrigatoriedade do Poder Executivo elaborar planos de médio prazo (PPA), contendo “diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (art. 165, CF/88).

Refere-se, também, à necessidade de se elaborar planos e programas nacionais, regionais e setoriais para o desenvolvimento do país, constituindo-se, pois, em instrumentos de gestão de natureza político-estratégica e de longo prazo.

Aponta ainda, para o necessário alinhamento entre o planejamento orçamentário de curto prazo, com o de médio prazo; o acompanhamento e avaliação de ações.

Deste modo, não seria razoável imaginar que o constituinte ou o legislador, ao prever a obrigatoriedade de planos de médio-longo prazo, bem como do seu devido acompanhamento e avaliação, teve a intenção de informar a não obrigatoriedade da gestão em nível macro disso tudo. Pelo contrário, para que tais planos de médio-longo prazo sejam, efetivamente bem executados e cheguem a bons resultados, não há como prescindir da gestão estratégica.

Não se pode olvidar, também, que os princípios da vedação ao estorno, da economicidade, da transparência e da responsabilidade fiscal, podem ser bastante potencializados com a gestão estratégica.

**Quadro 6** – Normas gerais de Direito Tributário em que foram identificados dispositivos que possuem correlações com o princípio da eficiência, o direito fundamental à boa administração pública e o planejamento e gestão estratégica

Ord.	Norma	Palavras-chaves encontradas nos dispositivos normativos, relacionadas ao planejamento e gestão das políticas públicas, estratégias e ações desenvolvidas pelo Estado para a garantia dos direitos fundamentais; boa administração pública no cumprimento das finalidades do Estado; eficiência, eficácia/resultados e efetividade dos serviços públicos	Correlação com os elementos da gestão estratégica (GE)
1	CF/88	Art. 145, 158 e 159: <b>efetividade a esses objetivos; programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento; indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade.</b>	c) Alinhamento da organização / Planejamento das operações (plano de alocação de recursos; alinhamento entre macroestratégias e planos setoriais; orçamentos anuais alinhados à estratégia); d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem / revisões e adaptações (indicadores de melhoria); e) Desenvolvimento de competências gerenciais; informações e conhecimento para subsídio à gestão (desempenho de arrecadação).
2	Lei n.º 5.172/66 (Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário)	Art. 83: <b>assegurar ampla e eficiente coordenação dos respectivos programas de investimentos e serviços públicos.</b>	c) Alinhamento da organização / Planejamento das operações (plano de alocação de recursos; alinhamento entre macroestratégias e planos setoriais; orçamentos anuais alinhados à estratégia); d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem / revisões e adaptações (eficiência na execução dos investimentos e ações).

Fonte: autoria própria (2023).

O Quadro 6 (normas gerais de Direito Tributário) ressalta a importância de se fazer uma boa gestão da receita e dos investimentos propiciados pela arrecadação tributária, informando que a aplicação dos recursos deve ser feita de maneira a priorizar a redução das desigualdades regionais, de forma que os programas de ação eleitos sejam realmente efetivos.

Além disso, os princípios da anterioridade, do não confisco e da capacidade contributiva, também exigem uma capacidade de gestão devidamente qualificada, o que pode ser atingido de maneira mais assertiva, mediante a adoção da gestão estratégica.

**Quadro 7** – Normas gerais de Direito Econômico em que foram identificados dispositivos que possuem correlações com o princípio da eficiência, o direito fundamental à boa administração pública e o planejamento e gestão estratégica

Ord.	Norma	Palavras-chaves encontradas nos dispositivos normativos, relacionadas ao planejamento e gestão das políticas públicas, estratégias e ações desenvolvidas pelo Estado para a garantia dos direitos fundamentais; boa administração pública no cumprimento das finalidades do Estado; eficiência, eficácia/resultados e efetividade dos serviços públicos	Correlação com os elementos da gestão estratégica (GE)
1	<b>CF/88</b>	Art. 174, 182 e 188: <b>diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado; planos nacionais e regionais de desenvolvimento; plano diretor; política de desenvolvimento e de expansão urbana; plano nacional de reforma agrária.</b>	a) Desenvolvimento da estratégia (diretrizes; objetivos) b) Planejamento para a execução da estratégia (plano estratégico); c) Alinhamento da organização / Planejamento das operações (alinhamento entre macroestratégias e planos setoriais).
2	<b>Lei n.º 4.595/64</b> (Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional)	Art. 3º e 61: <b>Eficiência; eficazmente.</b>	d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem / revisões e adaptações; e) Governança; desenvolvimento de competências gerenciais; informações e conhecimento para subsídio à gestão.
3	<b>Lei n.º 6.404/76</b> (Dispõe sobre as Sociedades por Ações)	Art. 163: <b>planos de investimento ou orçamentos de capital.</b>	b) Planejamento para a execução da estratégia (metas; prioridades de investimento); d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem / revisões e adaptações.
4	<b>Lei n.º 8.078/90</b> (Dispõe sobre a proteção do consumidor)	Art. 4º e 22: <b>meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços; adequada e eficaz prestação dos serviços públicos; serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.</b>	d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem / revisões e adaptações (controle de eficiência e eficácia).
5	<b>Lei n.º 7.834/89</b> (Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental...)	Art. 9º: <b>formação de pessoal qualificado para o exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e a habilitação para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores; Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.</b>	

6	<p><b>Lei n.º 12.529/11</b> (Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica...)</p>	<p>Art. 34 e 121: <b>má administração; 200 (duzentos) cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, integrantes da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.</b></p>	<p>b) Planejamento para a execução da estratégia (metas; prioridades); c) Alinhamento da organização / Planejamento das operações (plano de alocação de recursos; alinhamento entre macroestratégias e planos setoriais; orçamentos anuais alinhados à estratégia); d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem / revisões e adaptações; e) Desenvolvimento de competências gerenciais; informações e conhecimento para subsídio à gestão.</p>
---	---	---	---

Fonte: autoria própria (2023).



Por fim, no Quadro 7, os dispositivos identificados nas normas gerais de Direito Econômico, reforçam a importância dos **planos de longo prazo**; a necessidade de se ampliar a **eficiência e eficácia dos serviços públicos e da atividade administrativa**, em geral, voltados à regulação moderada da economia, apontando, inclusive, para as **consequências da má administração**.

Além disso, o princípio da livre concorrência, também sinaliza sobre a necessidade da gestão estratégica para as organizações, tanto privadas como públicas.

## 5.2 JURISPRUDÊNCIA SOBRE ADOÇÃO FORMAL E SISTEMÁTICA DA GESTÃO ESTRATÉGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para o levantamento da jurisprudência relacionada à adoção formal e sistemática da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos, foram pesquisados os termos: “gestão estratégica”; “administração estratégica”; “planejamento estratégico”; “plano estratégico”, nas bases de dados de jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, do Superior Tribunal de Justiça – STJ e do Supremo Tribunal Federal – STF.

A Tabela 1 indica a quantidade dos achados, cujos destaques daqueles mais relevantes para o presente trabalho serão feitos na sequência.

**Tabela 1** – Quantidade de achados nos julgados do TCU, STJ e STF, relacionados à gestão estratégica

Tribunal	Qtd. de achados			
	gestão estratégica	administração estratégica	planejamento estratégico	plano estratégico
<b>TCU</b>	1.009 acórdãos	8 acórdãos	1.869 acórdãos 24 Jurisprudências selecionadas 67 atos normativos TCU	1.344 acórdãos 2 jurisprudências selecionadas 201 atos normativos TCU
<b>STJ</b>	0	0	7 acórdãos 301 decisões monocráticas	42 decisões monocráticas
<b>STF</b>	8 acórdãos 104 decisões monocráticas 7 informativos	0	17 acórdãos 68 decisões monocráticas 9 Informativos	1 acórdão 17 decisões monocráticas 4 informativos
<b>TOTAL</b>	<b>1.128</b>	<b>8</b>	<b>2.362</b>	<b>1.611</b>

Fonte: autoria própria (2023).

### a) Tribunal de Contas da União – TCU:

Dentre os acórdãos estudados, destacam-se os trechos do Quadro 8.

**Quadro 8** – Acórdãos TCU que se referem à gestão estratégica.

Acórdão	Trecho encontrado
1233/2012	<p><i>Em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, é recomendável à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo normatizar a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico de TI, observando as boas práticas sobre o tema [...].</i></p> <p>OBS: recomendação do TCU ao Conselho de Governo.</p>
2895/2018	<p><i>[...] Ainda na análise técnica do software foi verificado que a gestão estratégica incluída no mesmo está perfeitamente integrada ao gerenciamento de projetos e ainda possibilita a participação de nosso órgão nos prêmios de qualidade do Governo Federal (GesPública). Vale ressaltar a ampla possibilidade de utilização de indicadores, inclusive nas tarefas dos projetos.</i></p> <p>OBS: Discute a inadequação da contratação de desenvolvimento de software derivado de software público, uma vez que a funcionalidade já existia nesta versão pública.</p>
841/2023	<p><i>[...] Observância deficiente [por órgão público] das metodologias de planejamento Balanced Scorecard [BSC] e PDCA - Planejar, Desenvolver, Checar e Atuar, em face da ausência de indicadores e metas para todos os objetivos estratégicos estabelecidos, em desconformidade com o princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e aos arts. 6º, inciso I, do Decreto-lei 200/1967 e 4º, incisos I e III, 5º, inciso II, e 6º, parágrafo único, inciso I, do Decreto 9.203/2017; [...]</i></p>
992/2023	<p><i>[...] Na condição de principais responsáveis pela governança e gestão estratégica das unidades que lideram, bem como pelos resultados alcançados, cabe aos dirigentes máximos o papel de constante supervisão hierárquica e de aperfeiçoamento contínuo das estruturas de governança [...].</i></p> <p><i>[...] Assim, notou-se a adequação do planejamento estratégico com a ênfase nas metas que visavam melhorias de processos internos e de aprendizado, como o estabelecimento de protocolos interagências para as ações de segurança pública e de inteligência [...].</i></p> <p>OBS: sobre acompanhamento das ações de intervenção Federal (Decreto 9288/2017) na área de segurança pública no estado do Rio de Janeiro, com enfoque nas despesas e atos administrativos praticados no âmbito da intervenção.</p>
1221/2023	<p><i>9.1.1. implemente estrutura de governança na Autarquia, garantindo a atuação contínua e efetiva do Comitê de Gestão Estratégica e Governança (CGEG) e do Comitê de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade (CGRCI), ou de futuros comitês substitutos.</i></p> <p>OBS: determinação do TCU ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.</p>

Fonte: autoria própria (2023).

## b) Superior Tribunal de Justiça – STJ:

**Quadro 9** – Acórdãos STJ que se referem à gestão estratégica

Acórdão	Trecho encontrado
AgInt nos EDcl no RCD na SLS 2587 / PE	<i>[...] 1. Havendo indisponibilidade orçamentária para provimento de novos cargos, a comprovação da impossibilidade de execução do planejamento estratégico delineado pela administração do órgão, em favor do qual opera a presunção de legitimidade, evidencia a existência de grave lesão à ordem pública e administrativa. [...].</i>

Fonte: autoria própria (2023).

**Quadro 10** – Decisões monocráticas STJ que se referem à gestão estratégica

Decisões monocráticas	Trecho encontrado
AREsp 1993264. GO	<i>[...] Passados 19 meses de sua constituição, a sociedade ainda não conta com Regimento Interno, Comitê de Crédito, Orçamento Global de Recursos e Dispendios, Planejamento Estratégico e Estrutura organizacional com funções, subordinações e atribuições definidas, conforme previsão contida no seu Estatuto Social. (..) Omitiram-se por completo os administradores ao não dotar a instituição do instrumental necessário para coloca-la em condições de operar com eficiência, segurança e produtividade. Ao invés disso, sujeitaram-se a riscos desnecessários. [...].</i>
SLS 3025. SC	<i>[...] Tal inevitável consequência impactará negativamente em todo o planejamento estratégico desenhado pela Administração Pública para a concretização da política pública educacional desenvolvida por diversos órgãos públicos técnicos com expertise temática, após anos de experiência prática, de estudos especializados, de diálogos institucionais e debates técnico-acadêmicos. [...].</i>

Fonte: autoria própria (2023).

## c) Supremo Tribunal Federal – STF:

**Quadro 11** – Acórdãos STF que se referem à gestão estratégica

Acórdão	Trecho encontrado
RE 658026/2014	<i>[...] 5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam de la culture de gestion, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para 'cultura de gestão estratégica') que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva. [...].</i>
ADI 6562/2022	<i>[...] 3. Não ofende a regra constitucional de vedação à vinculação ou à equiparação de remuneração de servidores públicos (Art. 37, XIII da CF/88) o incremento salarial condicionado à satisfação de indicadores de desempenho e metas estabelecidos nos objetivos ou no planejamento estratégico dos órgãos a que vinculados os servidores. [...].</i>

ACO 3490/2021	[...] 2. O princípio da precaução orienta as políticas públicas sanitárias a gerenciar de forma imediata os riscos coletivos, com o olhar voltado para o futuro: <i>in dubio pro salute</i> . Dever estatal de enfrentamento da emergência sanitária com estratégia multilateral e planejamento estratégico, mediante definição de critérios preventivos de aquisição, disponibilidade e distribuição dos insumos [...].
---------------	--

Fonte: autoria própria (2023).

### 5.3 LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA SOBRE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em relação à previsão normativa expressa, do direito fundamental à boa Administração Pública, já foi visto no capítulo 3, que não há norma expressa.

Quanto à jurisprudência, a Tabela 2 indica a quantidade dos achados, cujos destaques daqueles mais relevantes para o presente trabalho serão feitos na sequência.

**Tabela 2** – Quantidade de achados nos julgados do TCU, STJ e STF, relacionados à “boa administração”

Tribunal	Qtd. de achados “Boa administração”
<b>TCU</b>	512 Acórdãos 1 Jurisprudência selecionada 0 Súmulas 0 Atos Normativos
<b>STJ</b>	16 Acórdãos 609 Decisões monocráticas
<b>STF</b>	4 Acórdãos 118 Decisões monocráticas 6 Informativos
<b>TOTAL</b>	<b>1.266</b>

Fonte: autoria própria (2023).

### a) Tribunal de Contas da União – TCU:

**Quadro 12** – Acórdãos TCU que se referem ao direito fundamental à boa Administração Pública

Acórdão	Trecho encontrado
4376/2023	<p>Assunto: Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio de contrato de repasse firmado entre o Ministério do Turismo e o Município de Caiçara do Rio do Vento, RN.</p> <p>[...]A nosso ver, esta é a interpretação que melhor se coaduna com o princípio fundamental da boa administração pública, visto que não seria razoável nem coerente exigir do agente público, por um lado, uma atuação de forma 'diligente e eficiente' (isso só para ficar no que prevê o § 8º do Decreto n.º 9.830/2019) e, por outro, admitir que ele somente venha a ser responsabilizado por um dano que causou ao erário quando o erro que lhe é atribuído puder ser percebido por pessoa com nível de atenção 'aquém do ordinário'. [...]</p>

Fonte: autoria própria (2023).

### b) Superior Tribunal de Justiça – STJ:

**Quadro 13** – Acórdãos STJ que se referem ao direito fundamental à boa Administração Pública

Acórdão	Trecho encontrado
EDcl no REsp 1696771 / PB	<i>[...] É cediço que as condutas praticadas pelo gestor de bens públicos devem zelar pela <b>boa administração</b>, pelo controle e fiscalização das despesas públicas e a correta aplicação dos recursos, visando sempre atender à finalidade a que se destina determinada verba pública. [...] (grifo nosso).</i>
REsp 1139486 / DF	<i>[...] 2. A situação descrita no acórdão recorrido malferir o princípio segundo o qual se deve proteger terceiros de boa-fé. Abala também a confiança que deve existir entre os administrados e o Poder Público, em última análise, viola o <b>direito fundamental à boa administração pública</b>. [...] (grifo nosso).</i>
REsp 2070723	<i>[...] Infiro que a decisão agravada deve ser prontamente ratificada, sobre tudo com o escopo de primar pela gestão eficiente do Judiciário, <b>princípio fundamental à boa administração do serviço público</b>. [...] (grifo nosso).</i>

Fonte: autoria própria (2023).

### c) Superior Tribunal Federal – STF:

**Quadro 14** – Acórdãos STF que se referem ao direito fundamental à boa Administração Pública

Acórdão	Trecho encontrado
ARE 1249630 AgR / 2021	<i>[...] ao argumento de estar observando o princípio da continuidade administrativa e do <b>direito público subjetivo à boa administração</b>. [...] (grifo nosso).</i>
RE 760931/2017	Citação de doutrina: obra do Prof. Juarez Freitas: Direito Fundamental à Boa Administração Pública. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

RE 633635/2013	[...]não é possível pela via do Mandado de Injunção declarar ou suprir tal omissão, a hipótese não caracteriza inviabilidade ao exercício de direito fundamental. <b>O direito a boa administração não pode ser elevado à categoria de fundamental, pois consoante abalizada doutrina, esses se caracterizam, em linhas gerais, como ‘concretizações das exigências do princípio da dignidade da pessoa humana’, enquanto aquele visa garantir o interesse público, fundamentando o agir da Administração</b> ”. [...] (grifo nosso).
----------------	---

Fonte: autoria própria (2023).

#### 5.4 ADOÇÃO FORMAL E SISTEMÁTICA DA GESTÃO ESTRATÉGICA EM ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICOS: ENTRE A DISCRICIONARIEDADE E A VINCULAÇÃO

Posto o que já fora discutido até aqui, o que pode ser dito acerca do grau de vinculação, na esfera do direito administrativo, para a adoção formal e sistemática da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos frente ao direito fundamental à boa administração pública? Essa adoção se configura em ato vinculado ou discricionário?

Para responder a tais questionamentos, além da pesquisa bibliográfica geral, foi realizada uma análise da legislação, bem como dos posicionamentos da doutrina e da jurisprudência, sobre o assunto.

Como já referido anteriormente, especialmente nas seções 4.2 e 5.1, não há dispositivo normativo específico, no direito público brasileiro, que trate de maneira literal sobre a obrigatoriedade do gestor ou dirigente de um órgão ou entidade pública, implementar um processo formal e sistemático de gestão estratégica.

Mais uma vez, entenda-se como gestão estratégica *formal e sistemática*, a expedição de atos administrativos escritos, como apresentado na seção 2.2 (portarias, diretrizes, instruções normativas, resoluções etc.) que tratem sobre o processo de gestão da estratégia organizacional, explicitando e regulamentando os modelos, estruturas de trabalho e metodologias adotados, e que isso se concretize nas rotinas e práticas diárias dos dirigentes, gestores, gerentes, supervisores e servidores em geral, por meio de ações, reuniões (de formulação, planejamento, monitoramento e avaliação) e relatórios periódicos, como apresentado no capítulo 4.

Ainda que houvesse texto expresso determinando simplesmente a “adoção da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos”, apenas nesses termos genéricos, talvez isto não fosse suficiente, dado o grau de ambiguidade ou vagueza que a expressão traz, quando não é devidamente explicada nos moldes do que fora feito no capítulo 4 (tal qual acontece em relação ao princípio da eficiência contido no *caput* do art. 37, da CF/88).

Todavia, quando utilizada a interpretação lógico-sistemática da CF/88, juntamente com as normas gerais de direito administrativo e seus sub-ramos (direito financeiro, direito tributário e direito econômico), fica translúcido o caráter cogente da adoção da gestão estratégica como meio de efetivação do direito fundamental à boa administração pública, nos termos das discussões realizadas nos capítulos 3 e 4, bem como nas seções 5.1, 5.2 e 5.3, conforme se verá adiante.

A interpretação sistemática concebe o ordenamento jurídico como um sistema harmônico, em que a unidade de sentido se verifica nas relações entre suas partes. Segundo Reale (2010), nessa forma de interpretar o Direito, um dispositivo normativo é compreendido a partir de sua correlação com todos os que com ele se articulam logicamente.

Nos dizeres de Bobbio (2011), trata-se de uma:

Forma de interpretação que extrai seus argumentos do pressuposto de que as normas de um ordenamento, ou mais exatamente, de uma parte do ordenamento (como o direito privado, o direito penal) constituem uma **totalidade ordenada** [...] e, portanto, possa-se esclarecer uma norma obscura ou até mesmo integrar uma norma deficiente recorrendo ao chamado “**espírito do sistema**” [...]” (BOBBIO, 2011, p. 83, grifo nosso).

Complementando essa perspectiva, Juarez Freitas (1994) entende o sistema jurídico como uma:

“[...] rede axiológica e hierarquizada de princípios gerais e tópicos, de normas e de valores jurídicos cuja função é a de, evitando ou superando antinomias, dar cumprimento aos princípios e objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito, assim como se encontram consubstanciados, expressa ou implicitamente, na Constituição. (FREITAS, 1994, p. 26, grifo nosso).

Isto reforça o entendimento de que o ordenamento jurídico se constitui numa unidade sistemática e numa totalidade ordenada.

Dizendo de outro modo, Freitas (1994, p. 13) define o Direito como um “[...] sistema teleológico e axiológico de princípios consentâneos com os valores supremos do Estado Democrático de Direito”.

Ainda se referindo ao conceito de princípio ou objetivo fundamental, o autor afirma que este deve ser entendido como:

[...] critério ou a diretriz basilar de um sistema jurídico, que se traduz numa disposição hierarquicamente superior, do ponto de vista axiológico, em relação às normas e aos próprios valores, sendo linhas mestras de acordo com as quais se deverá guiar o intérprete quando se defrontar com antinomias jurídicas (FREITAS, 1994, p. 26).

Interpretação sistemática, assim, deve ser vista como uma:

[...] operação que consiste em pretender **atribuir a melhor significação, dentre várias possíveis, aos princípios, às normas e aos valores jurídicos, hierarquizando-os num todo aberto**, fixando-lhes o alcance e superando antinomias, a partir da **adequação teleológica**, tendo em vista solucionar os casos concretos (FREITAS, 1994, p. 53, grifo nosso).

No âmbito do Direito Administrativo, essa melhor significação, dentre várias possíveis, aos princípios, normas e valores jurídicos, é contextualizada no campo da Administração Pública, onde prepondera o princípio do **interesse público** (necessidades e/ou expectativas dos cidadãos e da sociedade como um todo) ou da utilidade pública (capítulo 2), o qual atua, nesse ramo do Direito Público, como um princípio hierarquicamente superior aos demais princípios do mesmo, numa perspectiva axiológica, mas sempre mantendo uma adequação teleológica ao caso concreto, ou seja, numa complementação mútua dos pensamentos tópico e sistemático (FREITAS, 1994).

O princípio da hierarquização axiológica, nesse contexto, funciona como um:

[...] metacritério que ordena, diante inclusive de antinomias no plano dos critérios, a prevalência do princípio axiologicamente superior, ou da norma axiologicamente superior em relação às demais, visando-se a uma exegese que impeça a autocontradição do sistema conforme a Constituição e que resguarde a unidade sintética de seus múltiplos comandos (FREITAS, 1994, p. 93).

A prevalência, no caso concreto, do princípio ou norma axiologicamente superior, faz as vezes de um imperativo principiológico que imprime unidade sistemática aos fins jurídicos. Exemplos: princípio da dignidade humana; princípio do Estado de Direito; primado do interesse público, dentre outros.



O conceito desenvolvido pelo autor, portanto, coloca o princípio da hierarquização axiológica antes mesmo do princípio da unidade hierárquico-normativa, na resolução de antinomias.

Voltando a questão da interpretação teleológica (que se guia pelo propósito das normas) e associando o seu sentido finalístico a uma consciência axiológica do Direito, observe-se as finalidades do Estado brasileiro esculpidas no art. 3º, CF/88:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ora. Nenhum desses objetivos da República pode ser alcançado sem a implementação de políticas públicas consistentes, efetivas, e a prestação de serviços públicos de qualidade. E para que isso aconteça, a gestão estratégica de órgãos e entidades públicas se apresenta como *conditio sine qua non*, por se tratar do modo mais abrangente e eficaz de se gerir uma organização, viabilizando e facilitando, no caso das organizações públicas, a observância dos princípios do Direito Administrativo (com destaque para o da eficiência), assim como o cumprimento, pelo Estado, do dever fundamental da boa Administração Pública.

Não à toa, tem sido cada vez mais comum a expedição de atos normativos por órgãos públicos, de todos os Poderes (portarias, instruções normativas, resoluções etc.), instituindo e regulamentando a adoção/implantação de modelo, metodologia e estrutura de governança e gestão estratégica do órgão, assim como a realização periódica de reuniões de comitês de governança e/ou gestão estratégica, para o monitoramento e avaliação de políticas, objetivos, metas, ações e projetos. Trata-se, aqui, do que tem sido chamado neste trabalho, de adoção formal e sistemática da gestão estratégica.

Ainda no âmbito da interpretação e aplicação do Direito, não se pode olvidar da analogia e da interpretação extensiva, as quais se baseiam na premissa de que o Direito é um sistema de fins, sendo que no primeiro caso, a norma não existe por si própria, sendo necessária uma correlação que observe não apenas o processo

lógico-formal, mas se vincule, também, a um processo axiológico ou teleológico do ordenamento jurídico (REALE, 2010).

Já no segundo caso, a interpretação extensiva, “[...] parte-se da admissão de que a norma existe, sendo suscetível de ser aplicada ao acaso, desde que estendido o seu entendimento além do que usualmente se faz.” (REALE, 2010, p. 298).

Pois bem. Após esse registro preliminar acerca da interpretação e aplicação do Direito, o Quadro 15 apresenta uma correlação entre os elementos partes existentes em um sistema de gestão estratégica (seção 4.1 e introdução deste capítulo 5) e dispositivos normativos encontrados nas normas gerais de direito administrativo, direito financeiro, direito tributário e direito econômico (incluindo os dispositivos constitucionais), que tratam sobre cada um desses elementos.

Cada correlação possui um comentário.

Trata-se de um recorte dos Quadros 4 a 7, contidos na seção 5.1, sendo aqui destacados alguns dispositivos que representam mais fortemente os elementos partes / etapas do processo de gestão estratégica.

**Quadro 15 – Correlação entre elementos partes da gestão estratégica organizacional e dispositivos normativos de Direito Público**

Ord.	Correlação com os elementos da gestão estratégica (GE)	Norma	Dispositivos e trechos destacados relacionados a planejamento e gestão das políticas públicas, estratégias e ações desenvolvidas pelo Estado para a garantia dos direitos fundamentais; boa administração pública no cumprimento das finalidades do Estado; eficiência, eficácia/resultados e efetividade dos serviços públicos	Ramo
1	a) Desenvolvimento da estratégia	Decreto-lei n.º 200/67 (organização da Administração Federal)	<p>Art. 50. O Estado-Maior das Forças Armadas, órgãos de assessoramento do Presidente da República tem por atribuições:</p> <p>I - Proceder aos estudos para a fixação da Política, da <b>Estratégia</b> e da Doutrina Militares, bem como elaborar e coordenar os planos e programas decorrentes; [...]</p> <p>COMENTÁRIO: apesar do tema estratégia ser mais comum e utilizado há mais tempo no âmbito militar, trata-se de uma disciplina que se tornou, por <u>interpretação extensiva</u>, essencial a qualquer organização (pública, privada ou do terceiro setor), num mundo que se transforma cada vez mais rápido, trazendo sempre novos desafios para o enfrentamento de problemas públicos ou para a competição, conforme o caso.</p>	Direito Administrativo
2		CF/88	<p>Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.</p> <p>§ 1º A lei estabelecerá as <b>diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado</b>, o qual <b>incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento</b>.</p> <p>COMENTÁRIO: diretrizes e bases para o planejamento podem ser entendidas aqui, por <u>analogia</u>, como políticas e estratégias, pois visam apontar o caminho a ser adotado para esse planejamento.</p>	Direito Econômico
3	b) Planejamento para a execução da estratégia (plano estratégico; iniciativas estratégicas)	CF/88	<p>Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:</p> <p>I - o <b>plano plurianual</b>;</p> <p>II - as <b>diretrizes orçamentárias</b>;</p> <p>III - os <b>orçamentos anuais</b>.</p> <p>§ 1º A lei que instituir o <b>plano plurianual</b> estabelecerá, de forma regionalizada, as <b>diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal</b> para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos <b>programas de duração continuada</b>.</p> <p>§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as <b>metas e prioridades da administração pública federal</b>, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas [...]</p>	Direito Financeiro

			<p>COMENTÁRIO: como já discutido na seção 4.2.1, há autores que classificam o PPA (plano plurianual) como um instrumento de planejamento estratégico. Em verdade, mesmo considerando seu caráter de médio prazo (4 anos), não deixa de ser um planejamento abrangente e de natureza político-estratégica, vez que reverbera o plano de governo e se aplica a todas as suas áreas de atuação.</p> <p>Outrossim, não faria nenhum sentido <u>lógico</u>, o constituinte determinar que o Poder Executivo estabeleça diretrizes, objetivos e metas, no âmbito do planejamento e, de outro lado, não se importar com a gestão estratégica para fazer com que isso efetivamente aconteça.</p>	
4		CF/88	<p><i>Art. 158. Pertencem aos Municípios:</i> [...] <i>IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.</i> <i>Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:</i> [...] <i>II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em <b>indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade</b>, considerado o nível socioeconômico dos educandos.</i></p> <p><i>Art. 159. A União entregará:</i> <i>I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:</i> [...] <i>c) três por cento, para aplicação em <b>programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste</b>, através de suas instituições financeiras de caráter regional, <b>de acordo com os planos regionais de desenvolvimento</b>, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer.</i></p> <p>COMENTÁRIO: os referidos dispositivos de direito tributário buscam dar qualidade e efetividade no emprego dos recursos arrecadados junto aos cidadãos. Por <u>interpretação extensiva</u> e por <u>analogia</u>, essa mesma preocupação com indicadores de melhoria nos resultados para direcionarem a aplicação de recursos públicos, deve ocorrer para as demais áreas, instâncias e órgãos.</p>	Direito Tributário

5		<p><b>Decreto-lei n.º 200/67</b> (organização da Administração Federal)</p>	<p>Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: <b>I - Planejamento.</b> <b>II - Coordenação.</b> [...]</p> <p>Art. 7º A ação governamental obedecerá a <b>planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteados segundo planos e programas elaborados</b>, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) <b>plano geral de governo;</b> b) <b>programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;</b> c) <b>orçamento-programa anual;</b> [...]</p> <p>COMENTÁRIO: Numa perspectiva <u>histórico-evolutiva</u>, o planejamento de longo prazo (podendo aqui se caracterizar como planejamento estratégico) e seu desdobramento em planos de médio e curto prazo, bem como a coordenação de atividades para sua execução, já figuram como princípios da Administração Federal, desde a primeira reforma administrativa burocrática, de 1930, sendo reforçados, na segunda reforma, de 1967. O entendimento do TCU acerca desses dispositivos, inclusive, é de que embasam a obrigatoriedade para a implantação de planejamento estratégico institucional no órgãos (Acórdão 1233/2012 – Plenário).</p>	
6	c) Alinhamento da organização / Planejamento das operações (plano de alocação de recursos; planos operacionais e orçamentos anuais alinhados à estratégia)	<p><b>Lei n.º 4.320/64</b> (Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços...)</p>	<p>Art. 25. Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital sempre que possível serão correlacionados a <b>metas</b> objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços. <b>Parágrafo único. Consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa.</b></p> <p>COMENTÁRIO: trata-se da busca pelo alinhamento entre orçamento e estratégia, o que depende, por dedução <u>lógica</u>, essencialmente, de um bom sistema de gestão estratégica, para que se realize.</p>	Direito Financeiro
7		<p><b>Lei complementar n.º 101/00</b> (normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal)</p>	<p>Art. 15. [...] § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: [...] <b>II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.</b></p>	Direito Financeiro

			<p>Art. 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam <b>objetivos e metas de desempenho</b>, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no inciso II do § 5o do art. 165 da Constituição.</p> <p>COMENTÁRIO: o mesmo do dispositivo anterior.</p>	
8		<p><b>Lei n.º 14.133/21</b> (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)</p>	<p>Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: [...] Parágrafo único. <b>A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.</b></p> <p>Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, <b>garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico</b> e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.</p> <p>Art. 43. O processo de padronização deverá conter: [...]</p> <p>§ 2º As contratações de soluções baseadas em <b>software</b> de uso disseminado serão disciplinadas em regulamento que defina processo de <b>gestão estratégica</b> das contratações desse tipo de solução.</p> <p>COMENTÁRIO: continua o tema do alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico, todavia, o termo “planejamento estratégico” aparece pela primeira vez em <u>uma norma geral de Direito Público</u>. Trata-se de considerável avanço, seguindo natural processo histórico-evolutivo da incorporação formal e sistemática de boas práticas de gestão no âmbito da Administração Pública. Do mesmo modo, o termo “gestão estratégica”, também aparece pela primeira vez numa norma geral de Direito Público. Entretanto, o dispositivo fez um recorte para o tema das contratações de software.</p>	<p>Direito Administrativo</p>

			<p>Todavia, realizando-se uma análise <u>lógica</u> e utilizando-se a <u>analogia</u> e a <u>interpretação extensiva</u>, fica claro que a adoção da gestão estratégica não deve ficar restrita ao âmbito das contratações públicas, mas sim, das organizações que compõem a Administração Pública, como um todo.</p>	
9		CF/88	<p><i>Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:</i>  <i>§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para <b>conferir efetividade a esses objetivos</b>, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.</i></p> <p>COMENTÁRIO: este é um dos poucos dispositivos em que o termo “efetividade” aparece nas normas gerais do direito administrativo e seus sub-ramos, confirmando a adequação da <u>interpretação extensiva</u> do princípio da eficiência (art. 37, CF/88). Mais uma vez, chama-se a atenção para o fato de que não é possível alcançar a efetividade de objetivos, sem um bom sistema de gestão estratégica.</p>	Direito Tributário
10	d) Monitoramento, avaliação e aprendizagem / revisões e adaptações (reuniões; eficiência, eficácia e efetividade das ações; apresentação de relatórios e resultados)	CF/88	<p><i>Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:</i>  <i>[...]</i>  <i>§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de <b>cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária</b>.</i>  <i>§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, <b>compatibilizados com o plano plurianual</b>, terão entre suas funções a de <b>reduzir desigualdades inter-regionais</b>, segundo critério populacional.</i>  <i>§ 10. <b>A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias</b>, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de <b>garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade</b>.</i>  <i>§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os <b>resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas</b> previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021).</i></p> <p>COMENTÁRIO: por interpretação <u>lógico-sistemática</u>, os dispositivos tratam diretamente sobre monitoramento e avaliação, em dimensão de gestão estratégica</p>	Direito Financeiro
11		Decreto-lei n.º 200/67 (organização da Administração Federal)	<p><i>Art. 8º As atividades da Administração Federal e, especialmente, a <b>execução dos planos e programas de governo</b>, serão objeto de permanente coordenação.</i>  <i>§ 1º <b>A coordenação será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo.</b></i></p>	

			<p>§ 2º <b>No nível superior da Administração Federal, a coordenação será assegurada através de reuniões do Ministério, reuniões de Ministros de Estado responsáveis por áreas afins, atribuição de incumbência coordenadora a um dos Ministros de Estado</b> (art. 36), funcionamento das Secretarias Gerais (art. 23, § 1º) e coordenação central dos sistemas de atividades auxiliares (art. 31).</p> <p>Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente: Parágrafo único. <b>A supervisão</b> exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento: c) <b>recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Govêrno;</b></p> <p>COMENTÁRIO: mesmo comentário do dispositivo anterior.</p>	
12		<p><b>Lei n.º 8.078/90</b> (Dispõe sobre a proteção do consumidor)</p>	<p>Art. 6º São direitos básicos do consumidor: X - a <b>adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.</b></p> <p>Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer <b>serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.</b></p> <p>COMENTÁRIO: por questões de viabilidade técnica e <u>interpretação lógica</u>, prestar um serviço público adequado e eficiente (de maneira abrangente) demanda forte estrutura de planejamento e gestão estratégica.</p>	Direito Econômico
13		<p><b>Lei complementar n.º 101/00</b> (normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal)</p>	<p>Art. 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam <b>objetivos e metas de desempenho</b>, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no inciso II do § 5o do art. 165 da Constituição.</p> <p>Art. 67. O <b>acompanhamento e a avaliação</b>, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a: II - <b>disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público</b>, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal.</p>	Direito Financeiro



			COMENTÁRIO: o acompanhamento e avaliação do desempenho e da eficiência de uma organização na dimensão prevista nos dispositivos, somente se faz, por dedução <u>lógica</u> , a partir de uma forte estrutura de planejamento e gestão estratégica.	
14	e) Pré-requisitos: Liderança e Governança	<b>Lei n.º 12.529/11</b> (Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica...)	<p><i>Art. 34. A personalidade jurídica do responsável por infração da ordem econômica poderá ser desconsiderada quando houver da parte deste abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação dos estatutos ou contrato social. Parágrafo único. A desconsideração também será efetivada quando houver falência, estado de insolvência, encerramento ou inatividade da pessoa jurídica provocados por <b>má administração</b>.</i></p> <p>COMENTÁRIO: aqui, fica claro que o gestor ou dirigente responsável pela má administração deve ser devidamente responsabilizado enquanto pessoa física, e não o órgão ou entidade, enquanto pessoa jurídica, chamando a atenção, por dedução <u>lógica e interpretação extensiva</u>, de que esse gestor ou dirigente não pode descuidar de adotar o planejamento e a gestão estratégica em seu órgão ou entidade, na perspectiva de observância do princípio da boa Administração Pública.</p>	Direito Econômico
15		<b>Decreto n.º 11.437/23</b> (Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos [...])	<p><i>Art. 41. À Diretoria de Assuntos Administrativos e Supervisão de Unidades Descentralizadas compete:</i> <i>II - desenvolver ações destinadas à melhoria contínua da <b>governança corporativa e da gestão estratégica</b>;</i></p> <p>COMENTÁRIO: apesar de não ser uma norma geral, o texto (de 2023) deixa claro a consolidação do tema na Administração Pública <u>ao longo do tempo</u>.</p>	Direito Administrativo
16	e) Pré-requisitos: Desenvolvimento de competências	<b>Lei n.º 7.834/89</b> (Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental...)	<p><i>Art. 9º A <b>formação de pessoal qualificado para o exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e a habilitação para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores</b> terão prioridade nos <b>programas de desenvolvimento de recursos humanos</b> na Administração Federal.</i> <i>Parágrafo único. A <b>Escola Nacional de Administração Pública - ENAP</b>, integrante da estrutura organizacional da Fundação Centro de Formação do Servidor Público - Funcep, é a instituição <b>responsável pelas atividades de capacitação</b> de que trata este artigo.</i></p> <p>COMENTÁRIO: imediatamente após a CF/88, o legislador providenciou a criação de lei tratando especificamente de formação de pessoal qualificado para o exercício de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, as quais podem ser entendidas, por <u>analogia</u>, como estratégias de governo e o seu ciclo precisa</p>	Direito Administrativo

			gitar, mediante uma <u>interpretação extensiva</u> , imbricado com o ciclo da gestão estratégica.	
17	e) Pré-requisitos: Informações e conhecimento	CF/88	<p><i>Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:</i> [...]</p> <p><i>XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;</i></p> <p><i>XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;</i></p> <p><i>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:</i> [...]</p> <p><i>§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:</i> II - o <b>acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo</b>, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;</p> <p><i>Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas <b>informações e dados</b> contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.</i></p> <p><i>Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.</i> <i>§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:</i> VII - <b>sistemas de informações e indicadores</b> culturais;</p>	Direito Administrativo

			COMENTÁRIO: Sem dados, informações e conhecimento, não é possível planejar de forma consistente, ainda mais em nível estratégico. A <i>lateri</i> disso, para que a Administração Pública possa disponibilizar dados e informações e prestar contas sobre o desempenho de suas ações e indicadores, à sociedade, é fundamental que esses dados estejam devidamente organizados, integrados e sistematizados, o que para ser feito, demanda gestão.	
18		<b>Lei complementar n.º 101/00</b> (normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal)	<p><i>Art. 67. O <b>acompanhamento e a avaliação, de forma permanente</b>, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:</i></p> <p>[...]</p> <p><i>IV - divulgação de <b>análises, estudos e diagnósticos</b>.</i></p> <p>COMENTÁRIO: o mesmo do dispositivo anterior.</p>	Direito Financeiro
19	e) Pré-requisitos: Unidade de gestão da estratégia	<b>Decreto n.º 11.437/23</b> (Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos [...])	<p><i>Art. 2º O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos tem a seguinte estrutura organizacional:</i></p> <p><i>I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos:</i></p> <p>[...]</p> <p><i>g) Secretaria de Gestão Corporativa;</i></p> <p><b>2. Diretoria de Gestão Estratégica;</b></p> <p><i>Art. 49. À <b>Diretoria de Gestão Estratégica</b> compete executar as seguintes atividades e serviços correlatos:</i></p> <p><i>V - desenvolver ações de planejamento governamental, da governança pública e da gestão estratégica;</i></p> <p><i>VI - promover e apoiar a elaboração de políticas e diretrizes de gestão estratégica e apoiar a elaboração do plano de ação global;</i></p> <p>COMENTÁRIO: não foi identificada, na pesquisa, em nenhuma norma geral, algum dispositivo que tratasse de unidade de gestão estratégica. Por isso, foram inseridos aqui, dois exemplos de unidade de gestão estratégica, previstas nas estruturas organizacionais do Ministério da Gestão e Inovação e do Ministério do Planejamento, o que confirma que a adoção da gestão estratégica em órgãos públicos já é uma realidade.</p>	Direito Administrativo
20		<b>Decreto n.º 11.353/23</b> (Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos	<p><i>Art. 2º O Ministério do Planejamento e Orçamento tem a seguinte estrutura organizacional:</i></p> <p><i>I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:</i></p> <p>[...]</p>	Direito Administrativo

		<p>Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos [...])</p>	<p><b>k) Diretoria de Administração e Gestão Estratégica;</b></p> <p><b>Art. 13. A Diretoria de Administração e Gestão Estratégica:</b></p> <p><i>I - planejar, coordenar e orientar, no âmbito do Ministério, em articulação com as unidades da Secretaria de Gestão Corporativa do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, a execução das atividades relacionadas aos Sistemas previstos no inciso V do caput do art. 12;</i></p> <p><i>II - planejar, coordenar, orientar e monitorar atividades de gestão de informação e conhecimento, de documentação, de planejamento estratégico e setorial, de organização e de inovação institucional, e de gestão de pessoas no âmbito do Ministério, observadas as diretrizes as unidades da Secretaria de Gestão Corporativa do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;</i></p> <p><i>III - supervisionar e coordenar:</i></p> <p><i>a) o planejamento estratégico do Ministério, em articulação com as demais unidades;</i></p> <p><i>b) a elaboração, o acompanhamento e o aperfeiçoamento dos critérios e dos indicadores de desempenho para alinhamento às diretrizes estratégicas do Ministério;</i></p> <p>COMENTÁRIO: o mesmo do dispositivo anterior.</p>	
--	--	--	--	--

Juntando-se a análise tópica realizada por meio dos comentários sobre cada dispositivo, individualmente, com uma interpretação lógico-sistemática-teleológica dos 20 dispositivos mencionados no Quadro 15 (dentre tantos outros identificados e referenciados na seção 5.1), conjuntamente, tem-se que, apesar dos termos “planejamento estratégico” e “gestão estratégica” só terem sido encontrados em apenas uma norma geral de Direito Administrativo (Lei n.º 14.133/21), e ainda assim, de forma adstrita ao tema das licitações e contratações públicas, é possível depreender que a adoção formal e sistemática da gestão estratégica se constitui em comportamento exigível para órgãos e entidades públicos, estando a previsão dessa exigência espraiada em normas esparsas do Direito Administrativo e seus sub-ramos, nas dimensões constitucional e infraconstitucional, de forma que cada uma dessas normas se refere a uma ou mais etapas, elementos e requisitos do processo.

Como se vê no Quadro 15, cada uma das etapas, elementos e requisitos da gestão estratégica encontra guarida em pelo menos dois dispositivos de normas gerais do Direito Administrativo, Direito Financeiro, Direito Tributário e Direito Econômico.

Do ponto de vista da jurisprudência sobre a gestão estratégica em órgãos e entidades públicos, viu-se na seção 5.2, que o STJ e o STF tratam do tema de maneira bastante superficial, limitando-se apenas a apontar a importância do planejamento estratégico, na fundamentação de algumas decisões, restando, portanto, ao TCU, uma atuação mais incisiva, discutindo em suas decisões, inclusive, questões relativas a: observância correta das metodologias de planejamento *Balanced Scorecard [BSC]* e PDCA (no caso do órgão adotá-las); adoção de softwares de gestão estratégica, integrada ao gerenciamento de projetos; e a recomendação para que o Conselho de Governo, “[...] em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico institucional”<sup>16</sup> (TCU, 2012);

---

<sup>16</sup> Acórdão 1233/2012, Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Data da sessão: 23/05/12. Tema: Governança de TI.

Em relação à jurisprudência sobre o princípio da boa administração e o direito fundamental à boa administração pública, a seção 5.3 indica que o STJ, o STF e o TCU fazem referência a tais institutos (citando, por vezes, inclusive, o Prof. Juarez Freitas), mesmo que de maneira rápida e pontual, como embasamento de alguns posicionamentos e decisões.

Entretanto, pode se buscar, também, nos julgados do TCU, como alternativa à boa administração, o princípio da eficiência, como visto na subseção 2.2.1, em que se verificam diversas recomendações dos órgãos de controle, relacionadas à adoção do planejamento e gestão estratégica.

Com tudo isso, ainda paira certa dúvida. Em que medida poderia ser formado o entendimento de que a lei, da forma que foi analisada e interpretada aqui, efetivamente vincula o gestor ou dirigente, a adotar, de maneira formal e sistemática, a gestão estratégica nos órgãos e entidades públicos, frente ao direito fundamental à boa Administração Pública?

Pois bem. A partir da doutrina acerca do grau de vinculação dos atos administrativos, discutida na seção 2.2, tem-se que os atos vinculados são aqueles já previstos em lei, de forma objetiva, não dando espaço para apreciação subjetiva da Administração em sua execução, enquanto os atos ditos discricionários, diferentemente dos anteriores, permitem certa avaliação ou decisão por parte da Administração, em sua execução, conforme os critérios da oportunidade e da conveniência, desde que adstritos à lei e à finalidade que os respaldam e à competência de quem o executa.

No caso da discricionariedade, Mello (2012) ressalta que só ocorre quando é possível mais de uma opinião razoável sobre o cabimento ou não de determinada decisão ou ação. Ainda conforme o autor, a aplicação de tal instituto está voltada a proporcionar ao agente, a escolha da providência ótima, com vistas a satisfazer o princípio do interesse público (MELLO, 2012).

No mesmo tom, Justen Filho (2014) assevera que a discricionariedade se constitui no “[...] dever-poder de agir, segundo a avaliação da melhor solução para o caso concreto, respeitados os limites impostos pelo ordenamento jurídico.” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 244).

Já Freitas (2014), vai um pouco além, ao compreender a discricionariedade como uma “competência administrativa (não mera faculdade) de avaliar e escolher, no plano concreto, as melhores consequências diretas e indiretas (externalidades) dos programas públicos” (FREITAS, 2014, p. 35), devendo ainda se adequar ao caráter cogente dos direitos fundamentais (FREITAS, 2014).

Chega-se, enfim, ao entendimento de que a adoção formal da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos se constitui em ato(s) vinculado(s), em razão dos mandamentos encontrados nos dispositivos mencionados no Quadro 15, bem como em razão de ser a maneira mais abrangente de se efetivar o direito fundamental à boa Administração Pública, além de já se constituir em uma prática dos órgãos públicos, baseada no princípio da eficiência e da boa administração.

Por outro lado, a adoção sistemática, a partir da escolha do modelo, da estrutura de trabalho, da metodologia e das rotinas a serem utilizadas para se efetivar a gestão estratégica, constitui-se em ato(s) discricionário(s), tratando-se de uma discricionariedade técnica.

Conforme propõe por Justen Filho (2014), pode-se dizer que a discricionariedade técnica se concretiza pelo “[...] emprego das noções e métodos próprios das várias ciências, artes ou disciplinas, em função preparatória ou instrumental, relativamente ao exercício da ação administrativa”. (CAVALLI, 2009, p.73).

Independente, porém, do ato ser vinculado ou de competência discricionária, o que deve prevalecer, sempre, na escolha, na decisão ou na ação administrativa, é a realização do interesse público e a efetivação dos direitos fundamentais.

Caso ocorra a adoção formal, mediante publicação de portaria, instrução normativa etc, mas não ocorrer a adoção sistemática e prática, pode ser caracterizada a discricionariedade insuficiente, um vício da discricionariedade por omissão, em que o agente deixa de exercer a escolha administrativa para o cumprimento das prioridades vinculantes (constitucionais) da Administração (subseção 2.2).

Nesse caso, nos termos discutidos na subseção 2.2.1, o órgão estará sujeito ao controle do TCU, bem como ao MP e ao Poder Judiciário.

Conforme a Lei n.º 8.443/1992 (Lei orgânica) e a Resolução n.º 246/2011 (Regimento Interno), o TCU, no exercício de sua função fiscalizatória, poderá expedir recomendações, determinações, aplicar multas e decretar a indisponibilidade de bens.

Das decisões do órgão de controle, cabem recursos como:

- a) Recurso de Reconsideração;
- b) Pedido de Reexame;
- c) Embargos de Declaração;
- d) Recurso de Revisão;
- e) Agravo.

Como citado anteriormente, o Acórdão 1233/2012 – Plenário, recomendou ao Conselho de Governo que, “em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico institucional” (TCU, c2012).

Na possibilidade de controle pelo Poder Judiciário, a omissão do gestor ou dirigente ao não adotar de maneira sistemática a gestão estratégica, poderia ensejar:

- a) uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF (art. 102, § 1º, CF/88), que poderia ser engendrada, por exemplo, pelo Procurador-Geral da República, Conselho Federal da OAB, partidos políticos com representação no Congresso Nacional, entidade de classe de âmbito nacional, dentre outros legitimados;
- b) um Mandado de Injunção – MI, que poder ser impetrado pelo Ministério Público; partidos políticos com representação no Congresso Nacional, organizações sindicais, entidades de classe, dentre outros.

Em ambos os casos, o bem jurídico tutelado seria o princípio da eficiência, o princípio da boa administração ou o direito fundamental à boa Administração Pública.

Ocorre ainda, entretanto, a discussão sobre a possibilidade de atos administrativos executados mediante competência discricionária, especialmente quando se trata da chamada *discricionariedade técnica*, serem sindicáveis pelo Poder Judiciário.



Entretanto, tem se tornado pacífico, na doutrina, que isto é possível, sim. Juarez Freitas (2004), por exemplo, sustenta que a submissão de atos administrativos discricionários ao controle judicial, dá-se em razão da necessária observância dos direitos fundamentais e aos princípios.

Por fim, uma vez detectada a atuação fora dos ditames da lei, pelo gestor ou dirigente, cabe a responsabilidade administrativa e civil.

A responsabilidade administrativa “[...] envolve o dever de disponibilizar informações sobre suas atividades, por meio de fácil acesso (exceto nos casos de sigilo protegidos por lei), bem como o dever de prestar contas e de adotar providências [...]” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1323).

Já a segunda, a responsabilidade civil do Estado “[...] consiste no dever de recompor os prejuízos acarretados a terceiros, em virtude de condutas infringentes da ordem jurídica” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1323).

## 6 CONCLUSÃO

A questão problema colocada no início do presente trabalho foi: **Como a adoção sistemática e formal da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos se relaciona com o direito fundamental à boa administração pública e de que maneira o direito administrativo e seus sub-ramos (nas dimensões constitucional e infraconstitucional) se referem ao assunto? Qual o grau de vinculação para essa adoção, enquanto ato administrativo?**

Como objetivo geral foi estabelecido: **Analisar a normatividade jurídica acerca da adoção formal e sistemática da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos frente ao direito fundamental à boa Administração Pública.**

Para tanto, foram definidos os objetivos específicos abaixo, os quais seguem com os respectivos resultados.

**a) Caracterizar o princípio da boa administração e suas interfaces no âmbito do direito administrativo:**

No capítulo 2 foram feitas considerações preliminares acerca da Administração Pública, no âmbito do Direito Administrativo, abordando-se definições básicas desse ramo, com destaque para o princípio da boa administração e o princípio da eficiência, este último como relevante para a conformação do primeiro, uma vez que o entendimento doutrinário majoritário é de que o dever de eficiência corresponde ao “dever da boa administração”, como ressaltado em citação de Hely Lopes Meireles (*apud* MENEZES, 2005, p. 59), na p. 48.

Ainda no mesmo capítulo, foi discutida a questão da vinculação dos atos administrativos, chegando-se à conclusão de que, independente do grau de vinculação, do ato ser vinculado ou de competência discricionária, o que deve prevalecer, sempre, na escolha, na decisão ou na ação administrativa, portanto, é a realização do interesse público e a efetivação dos direitos fundamentais.

Por fim, o capítulo 2 também discutiu brevemente, acerca do Controle da Administração Pública e a Responsabilidade do Estado frente aos Atos Administrativos, com ênfase no controle da eficiência e da boa administração, em que ficou consignado o entendimento do STF acerca da abrangência conceitual do

princípio da eficiência, bem como de que o seu controle, de maneira mais incisiva, recai sobre o Tribunal de Contas, a quem cabe realizar a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos referidos órgãos e entidades públicos, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70 c/c art. 71, incisos IV, VI, VII e VIII, da CF, grifo nosso).

Nesse contexto, o referido Tribunal tem expedido, por meio de Acórdãos, recomendações aos órgãos públicos, para que adotem o processo de planejamento e gestão estratégica.

**b) Discutir o direito fundamental à boa administração pública na perspectiva constitucional brasileira:**

O capítulo 3 descreveu aspectos históricos e doutrinários acerca do direito fundamental à boa administração pública, enquanto a seção 5.3 apresentou um panorama sobre a jurisprudência relacionada ao tema, onde ficou identificado que a referida tese de incluir a boa administração pública no âmbito dos direitos fundamentais, inicialmente defendida pelo Prof. Juarez Freitas, vem sendo bem absorvida pela doutrina (o que se verifica em artigos e livros com esse tema) e pela própria jurisprudência, ainda que timidamente, tendo sido detectada apenas uma divergência nesse entendimento, por parte do Ministro Lewandowski, no RE 633635/2013, cuja fundamentação e argumentação parece não ter sido suficiente para mudar o entendimento geral, ainda prevalecente, acerca da existência do direito fundamental à boa administração pública.

Além disso, o capítulo também discutiu o papel da Administração Pública na prestação dos serviços públicos, na implementação das políticas públicas e na efetivação dos direitos fundamentais, na perspectiva do direito administrativo constitucional, o qual é focado na promoção da dignidade humana e dos demais direitos fundamentais, ficando, assim, constatado, que o planejamento é constitucionalmente vinculante para o setor público (JUSTEN FILHO, 2014).

Nesse sentido, os serviços públicos e as políticas públicas demandam recursos e infraestruturas suficientes; planejamento (programas, planos, projetos e metas); monitoramento e avaliação (eficiência); controle social; mas, sobretudo, capacidade de gestão, ou seja, capacidade de realização da administração pública, por meio de

estratégias, ações e atividades, voltados ao alcance de objetivos e, em última instância, os objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/88).

No campo da ciência administrativa, a ferramenta que se mostra mais adequada para dar conta desse nível de complexidade, é a gestão estratégica organizacional.

**c) Apontar as relações entre a gestão estratégica organizacional pública e o direito fundamental à boa administração pública:**

Este assunto foi debatido no capítulo 4, onde a gestão estratégica foi destrinchada em seus elementos partes, etapas, requisitos e modelos, contextualizada no âmbito da Administração Pública e apresentados alguns exemplos práticos.

Um destaque foi a constatação de que o Planejamento Plurianual – PPA, apesar de possuir natureza político-estratégica, não substitui o Planejamento Estratégico Organizacional, devendo tais instrumentos estarem alinhados, sendo o primeiro, um recorte deste último.

Foi verificado, também, que diversos órgãos, não do Poder Executivo, já fazem uso de modelos robustos de gestão estratégica organizacional, de maneira formal e sistemática (TCU, Câmara dos Deputados, Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público Federal, dentre tantos outros), como meio de efetivar o princípio da eficiência, o princípio da boa administração e o direito fundamental à boa Administração Pública, nas formas vistas nos capítulos 2 e 3.

**d) Verificar, no âmbito do direito administrativo e seus sub-ramos, a legislação potencialmente aplicável à adoção da gestão estratégica por órgãos e entidades públicos, assim como a jurisprudência relativa ao tema:**

Nas seções 5.1 e 5.2 foram apresentados os principais pontos encontrados nas normas gerais de direito administrativo, direito financeiro, direito tributário e direito econômico, bem como na jurisprudência, sobre o assunto, respectivamente, sendo identificadas relações diretas entre os termos encontrados nessas normas e nos julgados (interpretados de forma extensiva) e os métodos de gestão estratégica organizacional.

**e) Discutir o grau de vinculação para adoção formal e sistemática da gestão estratégica em órgãos e entidades públicos frente ao direito fundamental à boa administração pública:**

Por fim, na discussão estabelecida na seção 5.4, os achados demonstraram que, cada uma das etapas, elementos e requisitos da gestão estratégica encontra guarida em pelo menos dois dispositivos de normas gerais do Direito Administrativo e seus sub-ramos.

Dessa forma, a partir de uma interpretação lógico-sistemática-teleológica dos 20 dispositivos mencionados no Quadro 15, conjuntamente, bem como do quanto verificado na jurisprudência do STJ, STF e TCU (seção 5.2), tem-se que, apesar dos termos “planejamento estratégico” e “gestão estratégica” só terem sido encontrados em apenas uma norma geral de Direito Administrativo (Lei n.º 14.133/21), e ainda assim, de forma adstrita ao tema das licitações e contratações públicas, é possível depreender que a adoção formal e sistemática da gestão estratégica se constitui em comportamento exigível para órgãos e entidades públicas.

Deste modo, somando-se os resultados obtidos nos objetivos específicos descritos anteriormente, entende-se que o objetivo geral foi alcançado, na medida em que foi analisada, da forma mais ampla possível, a normatividade jurídica que envolve a adoção formal e sistemática da gestão estratégica em órgãos e entidades públicas, notadamente frente ao direito fundamental à boa Administração Pública.

Com isso, é possível afirmar que a hipótese lançada como possível resposta ao problema posto, foi confirmada, ou seja, a partir dos achados e análises relatados até aqui, bem como do uso da interpretação lógico-sistemática-teleológica do Direito, da analogia e da interpretação extensiva, defende-se, para efeitos deste estudo, que a gestão estratégica em órgãos e entidades públicas se constitui na maneira mais completa de se efetivar o direito fundamental à boa Administração Pública.

Por isso, deve ser adotada formalmente, por meio de atos administrativos considerados vinculados (no âmbito das normas gerais do Direito Administrativo e seus sub-ramos), e implementada sistematicamente, por via de atos administrativos de discricionariedade técnica (no âmbito das escolhas das metodologias e rotinas para sua implementação), sob pena de, na seara do controle externo da atividade administrativa, serem provocadas correções de rumo e até mesmo

responsabilizações de gestores e dirigentes, por omissão no dever fundamental de promoverem a boa Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2010.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 6ª ed. rev. atual. São Paulo: Editora Método, 2017.

ADMINISTRAR. In: MICHAELIS moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2022.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª ed. alemã Theorie der Grundrechte (2006). 2ª ed. 4ª tiragem. 4ª reimpr. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

ALMEIDA, N. D. O.; NETO, R. O. **Gestão Profissional do Portfólio de Projetos: maturidade e indicadores**. Rio de Janeiro: BRASPORT, 2015.

ANJOS, Melquisedeque Cerqueira dos. A Gestão da Informação na Segurança Pública para Grandes Eventos no Estado da Bahia. 2021. 160 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Instituto de Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/34255>. Acesso em: 5 mar. 2020.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BORGES, Alex Fernando; JUNIOR, Dionysio Borges de Freitas; OLIVEIRA, Elias Rodrigues. **Estratégia e Administração Pública: o caso do programa “Choque de Gestão” do governo do Estado de Minas Gerais**. *Revista Pretexto*, v. 9, n. 3, p. 79-106, jul. / set. 2008. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/handle/1/246>. Acesso em: 06 Set. 2022.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 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: 9 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2019. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9203&ano=2017&ato=f10ATVU1UeZpWT9c4>. Acesso em: 09 Mar. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 9.739, de 28 de março de 2019**. Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIORG. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2019a. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9203&ano=2017&ato=f10ATVU1UeZpWT9c4>. Acesso em: 09 Mar. 2022.

**BRASIL. Decreto n.º 9.830, de 10 de junho de 2019.** Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2019b. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9203&ano=2017&ato=f10ATVU1UeZpWT9c4>. Acesso em: 09 Mar. 2022.

**BRASIL. Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 1967. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 7 maio. 2022.

**BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 1964a. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal.)>. Acesso em: 4 mar. 2022.

**BRASIL. Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 1964b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm)>. Acesso em: 6 jun. 2022.

**BRASIL. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 1966. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm)>. Acesso em: 4 jun. 2022.

**BRASIL. Lei n.º 6.385, de 7 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 1976. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6385.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6385.htm)>. Acesso em: 6 ago. 2022

**BRASIL. Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília-DF, , 1990. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20do%20consumidor%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,Art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20do%20consumidor%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,Art.)>. Acesso em: 8 ago. 2022.



BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 4 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2005. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 12.529, de 30 de novembro de 2011**. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2011. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 2019c. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm)>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. **Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília: MP/SEGEP, 2014.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 14 set. 2022.

CABRAL, Flávio Garcia. O princípio da eficiência administrativa na jurisprudência do TCU. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 1, p. 151-174, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/74805>. Acesso em: 16 out. 2022.

CAGGIANO, A. T. H. S. **O controle judicial da eficiência administrativa**. 2017. 288f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo—São Paulo: [s.n.].

CAMARGOS, M. A. D.; DIAS, A. T. Estratégia, Administração Estratégica e Estratégia Corporativa: uma síntese teórica. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, 10, janeiro/março 2003.

CAVALLI, Cassio. O controle da discricionariedade administrativa e a discricionariedade técnica. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 251, p. 61-76. jan. 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7528>. Acesso em: 14 out. 2021.

CHIAVENATO, I. **Princípios da administração: o essencial em teoria geral da administração**. 2ª ed. Barueri-SP: Manole, 2012.

COSTA, E. A. D. **Gestão estratégica: da empresa que temos para a empresa que queremos**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

EFETIVIDADE. *In*: MICHAELIS moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/efetividade/>. Acesso em: 09 ago. 2022

EFICÁCIA. *In*: MICHAELIS moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/efic%C3%A1cia/>. Acesso em: 09 ago. 2022.

EFICIÊNCIA. *In*: MICHAELIS moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/efici%C3%Aancia/>. Acesso em: 09 ago. 2022.

FILHO, Salomão Ismail. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 3, p. 105-137, set./dez. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>. Acesso em: 7 mar 2021.

FREITAS, Juarez. **A Interpretação Sistemática do Direito**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

FREITAS, J. As Políticas Públicas e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 35, n. 1: jan./jun., p. 195–217, jan. 2015.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 3. ed. refund. e aum. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Revista Sequência** (Florianópolis), n. 70, p. 115-133, jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/seq/n70/0101-9562-seq-70-00115.pdf>. Acesso em: 7 mar 2021.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Cadernos Compromisso com a Excelência: Introdução ao Modelo de Excelência da Gestão (MEG)**. São Paulo, FNQ: 2008.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Critérios Compromisso com a Excelência**. São Paulo, FNQ: 2014.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão Pública Orientada para Resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Ano 53, Número 4, Out-Dez 2002. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/294>. Acesso em: 05 Ago 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. 11. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

HOWLETT, Michael. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ERENCE, T. P.; THURMAN, P. W. **Estratégia**. Tradução de Silvio Antunha. São Paulo: Saraiva, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **IBGC**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>>. Acesso em: 26 out. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A execução premium: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégica com as operações do negócio**. Tradução de: **The execution premium: linking strategy to operations for competitive advantage**. Rio de Janeiro, p. 323. 2005.

LAMEU, Andressa. **A Relevância do Processo Administrativo Disciplinar para a promoção da boa administração pública: uma análise do modelo administrativo brasileiro, responsabilidades advindas da má gestão e o instituto capaz de promover sua melhoria**. 2018. 25 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) – Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/1650/1/AndressaLameu.pdf>. Acesso em: 19 mar 2021.

LANIUS, D. C.; GICO JUNIOR, I. T.; STRAIOTTO, R. M. O princípio da eficiência na jurisprudência do STF. **Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro-RJ**, v. 277, n. 2, p. 107–148, maio 2018.

LEAL, Rogério Gesta. Fundamentos Interlocutivos da Boa Administração Pública: algumas matrizes reflexivas. **Revista Direito e Justiça – Reflexões Sociojurídicas**, Santa Cruz do Sul-RS, Ano XIII, n.º 22, p. 19-36, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Marcelo%20Neves/OneDrive/FDUFBA/1%20TCC%20II/Referencial%20Te%C3%B3rico/03%20-%20Fundamentos%20interlocutivos%20da%20boa%20administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20-%20Algumas%20matrizes%20reflexivas.pdf>. Acesso em: 22 ago 2022.

LÉGER, G. G.; PEREIRA, A. T. M. **O Ativismo de Contas em prol do Sistema de Controle Interno: Uma Projeção Concretizadora da Eficiência dos Órgãos Municipais como Essenciais à Boa Governança**. Curitiba: [s.n.]. Disponível em: <http://www.bresserpereira.com>. Acesso em: 08 Abr. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Gestão Estratégica na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

MELO, Luiz Carlos Figueira de; OLIVEIRA, Marcella Rosière de. O perfil da Administração Pública no século XXI: uma releitura à luz dos direitos fundamentais. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo-SP, vol. 5, n. 2, p. 97-118, 2018, p. 116. Disponível em: <file:///C:/Users/Marcelo%20Neves/OneDrive/FDUFBA/1%20TCC%20II/Referencial%20Te%C3%B3rico/Direito%20Administrativo/Boa%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica/141599-Texto%20do%20artigo-301199-1-10-20180729.pdf>. Acesso em: 22 ago 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª ed. Ver., atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2012.

MENDONÇA, Suzana Maria Fernandes. **A Boa Administração como Direito Fundamental**. 2019. 160 f. Dissertação (Mestrado Científico em Ciências Jurídico-Políticas (2º Ciclo) – Especialidade de Direitos Fundamentais) - Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/41819/1/ulfd140899\\_tese.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/41819/1/ulfd140899_tese.pdf). Acesso em: 7 mar 2021.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. O princípio da eficiência na administração pública brasileira: instrumentalização, destinação e controle. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 57-66, fev. 2005. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/768/1625>. Acesso em: : 9 mai 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Página TransformaGov. c2022.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento. Tradução de Lene Belon Ribeiro. 2ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MINTZBERG, Henry et al. O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2006.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 2, p. 105-119, 2000. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>. Acesso em: 5 mar 2021.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PMI. **Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (GUIA PMBOK)**. 5ª. ed. Pennsylvania, USA: Project Management Institute (PMI), 2013.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SANTIAGO, C. **O que é Gestão, Gerenciamento e Administração?** Portal da Administração, Brasília, fevereiro 2016. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/o-que-e-gestao-gerenciamento-e-administracao/93514/>. Acesso em: 25 Jan. 2022.

SANTOS, A. J. R. **Gestão Estratégica: conceitos, modelos e instrumentos**. Lisboa: Escolar, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/172905/a\\_eficacia\\_dos\\_direitos\\_fundamentais\\_2012.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/172905/a_eficacia_dos_direitos_fundamentais_2012.pdf). Acesso em: 5 mar 2021.

SCHULTZ, G. **Introdução à Gestão de Organizações**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

SENA, A. P. S. D. **Planejamento Estratégico: como avaliar e controlar**. Salvador: EDUFBA, 2013.

SOARES, F. B. R.; QUADROS, R. **Avaliação do Processo de Gerenciamento de Portfólio de Projetos**. Buenos Aires, setembro 2007. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Administracao\\_SoaresFB\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Administracao_SoaresFB_1.pdf). Acesso em: 17 nov. 2016.

THOMPSON JR., A. A.; STRICKLAND III, A. J.; GAMBLE, J. E. **Administração Estratégica**. Tradução de Katia Aparecida Roque Roberto Galman. 15ª. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Portaria TCU n.º 331/1999**. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 1999. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/jurisprudencia>. Acesso em: 23 Out. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Portaria TCU n.º 257/2013**. Diário Oficial da União: Brasília-DF, 1999. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/jurisprudencia>. Acesso em: 23 Out. 2022

WALLACE, E. Da aplicação dos princípios constitucionais da administração pública à instituição e cobrança de tributos. **Revista Jus Navigandi**, jul. 2014.