



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS - CCJP

PROGRAM DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD

ALINE MARCHESINI PINTO

**GOVERNANÇA PÚBLICA E ESCOLHAS ADMINISTRATIVAS
PLANEJADAS**

RIO DE JANEIRO

2020

ALINE MARCHESINI PINTO

GOVERNANÇA PÚBLICA E ESCOLHAS ADMINISTRATIVAS PLANEJADAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Professor Orientador: Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça

RIO DE JANEIRO
2020

ALINE MARCHESINI PINTO

Marchesini Pinto, Aline
Governança pública e escolhas administrativas planejadas./Aline
Marchesini Pinto. - Rio de Janeiro, 2020.

182 f.

Orientador: Paulo Roberto Soares Mendonça.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de
Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.

1. Governança pública. 2. Política pública. 3. Escolhas administrativas
planejadas. I. Soares Mendonça, Paulo Roberto, orient. II. Título.

Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Aprovado pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Aprovado em: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça
Professor-Orientador
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Cláudia Tannus Gurgel do Amaral
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dra. Arícia Fernandes Correia
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, de de 2020.

Dedico este trabalho a minha mãe, Marta Marchesini, que desde a minha infância cultivou em mim a busca do conhecimento e a certeza de que só através dele se alcança a liberdade plena.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça, pela dedicação e compreensão nessa minha caminhada, pois sem o seu apoio este trabalho não seria uma realidade.

À Professora Dra. Vanice Regina Lírio do Valle, pela acolhida no grupo de pesquisa Novas Perspectivas em Jurisdição Constitucional – NPJURIS/UNESA e que me honrou ao participar da minha banca de qualificação de Mestrado, contribuindo em muito para o tema desenvolvido.

Às professoras que participaram da Comissão examinadora, Profa. Dra. Cláudia Tannus Gurgel do Amaral e Profa. Dra. Arícia Fernandes Correia.

A todos os professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, por terem colaborado com minha formação acadêmica e por todo o apoio recebido.

Aos meus colegas de turma do Mestrado, especialmente a Diogo Verri Garcia e Catarina Cruz Salles, por estarem presentes nesta trajetória. A Diogo de forma mais particular pelo apoio, amizade e contribuição significativos nos últimos meses.

A minha mãe e a minha irmã, Marta Marchesini e Mariana Marchesini, pelo amor incondicional e por serem minha base forte nesta existência. A meu sobrinho e afilhado, Henry, que há três meses traz luz nova a cada manhã aos meus dias.

A minha amiga, Prof. Dra. Érica Maia C. Arruda, pelo apoio incondicional, incentivo e generosidade neste percurso.

A meu esposo, Igor Carvalho da Silva, pela compreensão e companheirismo durante os dois anos do Mestrado.

Por fim, à Polícia Federal, instituição que me sinto honrada em integrar, e a meu colega e amigo, Dr. Fábio Machado da Silva, que apoiou meu afastamento nos últimos meses para conclusão deste trabalho.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é investigar parâmetros nas decisões administrativas para realização da governança e discutir acerca de critérios da decisão planejada a partir da aplicação da governança à administração direta. Para tanto, foi realizada imersão analítica em relatórios nacionais e internacionais, instrumentos normativos, relatórios e estatísticas disponibilizadas pelas instituições envolvidas, em especial aqueles disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria Geral da União.

O objeto é a definição e relevância da governança para o planejamento estatal por meio do incremento das escolhas administrativas. A hipótese é que a concepção da governança contribui para um horizonte finalístico nas ações públicas e, portanto, para promoção dos direitos fundamentais e políticas públicas, consolidando o viés procedimental e substancial da democracia e que as decisões administrativas melhor trabalhadas possibilitam maior deferência dos controles para com elas, especialmente o judicial.

Foi utilizada como metodologia a revisão da literatura e de publicações em geral sobre os assuntos estudados, sendo realizado um exame analítico e conceitual, confrontando esse estudo, em um segundo momento, com dados produzidos por importantes levantamentos realizados pelo órgão de controle externo do país. A pesquisa empreendida buscou ainda examinar o tema à luz de literatura consagrada nos meios acadêmicos e das boas práticas adotadas nas organizações, buscando analisar os resultados decorrentes da política de governança pública consolidada no Decreto nº 9.203/2017.

Palavras-Chaves: 1. Governança pública. 2. Política pública. 3. Escolhas administrativas planejadas.

ABSTRACT

This study aims to investigate parameters in the administrative decisions for the accomplishment of the governance and to discuss about the criteria of the planned decision from the application of the governance to the direct administration. For this purpose, analytical immersion was carried out in national and international reports, normative instruments, reports and statistics provided by the institutions involved, especially those made available by the Federal Audit Court and the General Comptroller's Office.

The object is the definition and relevance of governance for state planning through the increase of administrative choices. The hypothesis is that the conception of governance contributes to a finalistic horizon in public actions and, therefore, to the promotion of fundamental rights and public policies, consolidating the procedural and substantial bias of democracy and that the better worked administrative decisions allow greater deference of controls for with them, especially the judicial.

The methodology used was to review the literature and publications in general on the subjects studied, and an analytical and conceptual screening is carried out, confronting this study, in a second step, with data produced by important surveys carried out by the country's external control body. The research undertaken also sought to examine the topic in the light of literature consecrated in academic circles and the good practices adopted in organizations, seeking to analyze the results resulting from the public governance policy consolidated in Decree n° 9,203/2017.

Key words: 1. Public Governance. 2. Public policy. 3. Planned administrative choices.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU - Advocacia-Geral da União
ANA - Avaliação Nacional da Alfabetização
ANAO Australia - *Australian National Audit Office*
ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APA - *Administrative Procedure Act*
APF – Administração pública federal
BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento
BOVESPA - Bolsa de Valores de São Paulo
CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CC/PR – Presidência da República/Casa Civil
CEO - *Chief Executive Officer* (Diretor Executivo, em português)
CIPFA - *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*
CF - Constituição Federal
CMAP - Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMAG - Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos
CMAS - Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União
CNE - Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação
CNI - Confederação Nacional das Indústrias
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CRFB/88 - Constituição Federal de 1988
CGU - Controladoria-Geral da União
CIG – Comitê Interministerial de Governança
CSA - *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*
CTASP - Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
DOU - Diário Oficial da União
E-sic - Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão
EPA - *Environmental Protection Agency*
ENDES - Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
GesPública - Gestão Pública e Desburocratização

GSI/PR - Presidência da República/ Gabinete de Segurança Institucional
IBCA – Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração
IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICGGPS - *Independent Commission for Good Governance in Public Services*
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IEM - Índice de eficiência municipal
IFAC - *International Federation of Accountants*
iGG - Índice integrado de governança e gestão públicas
iGovContrat - Índice de governança e gestão de contratações
iGovPessoas - Índice de governança e gestão de pessoas
iGovPub - Índice de governança pública
iGovTI – Índice de Governança de Tecnologia da Informação/ Índice de governança e gestão de TI
IIA - *Institute of Internal Auditors*
INTERNET – rede de dados
IPGC - Instituto Português de *Corporate Governance*
LAI - Lei de Acesso à Informação
LDB – Lei que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MC - Ministério da Cidadania
MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública
MS – Ministério da Saúde
MRE - Ministério das Relações Exteriores
Mcidades - Ministério das Cidades
MD - Ministério da Defesa
MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional
MINFRA - Ministério da Infraestrutura
MEC - Ministério da Educação
ME – Ministério da Economia
MME - Ministério de Minas e Energia

MMFDH - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MT - Ministério do Trabalho
MTPAC - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
MTur - Ministério do Turismo
MI - Ministério da Integração Nacional
MMA – Ministério do Meio Ambiente
NAI-Info - Núcleo de Análise da Informação
NAI-Inove - Núcleo de Avaliação e Inovação
NPG - *New public governance*
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD - Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE em inglês)
OGP - Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership*)
ONU – Organização das Nações Unidas
OPM - *Office for Public Management Ltd*
RDC - Resolução da Diretoria Colegiada
RePP - Relatório de Políticas e Programas de Governo
Sec Gov-PR - Presidência da República/Secretaria de Governo
SERC - *Société d'Exploitation Radio-Chic*
STPC - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
STF - Supremo Tribunal Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
TI – Tecnologia da Informação

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Concepção de Governança sob visão das múltiplas disciplinas	26
Quadro 2 – Princípios da Política de Governança Pública e suas respectivas conceituações.....	39
Quadro 3 – Portaria de regulamentação do Decreto nº 9.203/2017: Procedimentos e fases	40
Quadro 4 – Correspondência entre o princípio e os artigos do decreto em análise.....	128
Quadro 5 – Quadro comparativo dos resultados obtidos entre os pilares analisados	129
Quadro 6 – Relação de Comitês Internos de Governança no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo Federal	138
Quadro 7 – Coleção “Programa de Integridade”	142

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público...	43
Figura 2 – Princípios de Governança	119
Figura 3 – Recomendações da OCDE sobre Integridade Pública	124

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	TRANSIÇÃO PARADIGMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	22
2.1	Administração pública pós-moderna e governança pública	25
2.1.1	Governança: conceituação	25
2.1.2	Transição conceitual a partir da governança corporativa	29
2.1.3	Governança corporativa no Brasil	35
2.1.3.1	<i>Princípios e diretrizes da governança pública</i>	38
2.2	Governança pública	40
2.2.1	O conceito de Governança pública	40
2.2.1.1	<i>Perspectiva Sociedade e Estado</i>	41
2.2.1.2	<i>Perspectiva Entes Federativos, esferas de poder e políticas públicas</i>	41
2.2.1.3	<i>Perspectiva de Órgãos e Entidades</i>	41
2.2.1.4	<i>Perspectiva de atividades intraorganizacionais</i>	42
2.2.2	Governança pública e governança corporativa	42
2.2.3	Sociedade civil, direitos republicanos e governança pública	46
2.2.4	Eficiência do Estado assegurada pelo controle social	48
3	AÇÃO ADMINISTRATIVA PLANEJADA: O LOCUS DA GOVERNANÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	54
	PARTE I-ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	54
3.1	Direito e políticas públicas	54
3.2	Construção das políticas públicas e governança: estabilidade institucional?	55
3.2.1	Políticas Públicas como “tecnologia jurídica governamental”: a importância da estabilidade institucional	56
3.2.2	Governança democrática e políticas públicas	58
3.2.3	Ação governamental processualmente estruturada e ingerência do tempo no agir estatal	62
3.2.3.1	<i>Ingerência do tempo e do planejamento no agir estatal</i>	69
3.3	Escolha administrativa planejada	77
3.3.1	A importância da relação jurídica administrativa para a decisão: adaptação do contraditório	78

3.3.2	Escolhas administrativas: fases da evolução decisória	80
3.3.2.1	<i>Pressupostos metodológicos para as escolhas discricionárias à luz da Constituição</i>	82
	PARTE II – CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	85
3.4	Critérios para sustentabilidade das escolhas administrativas	85
3.4.1	Parâmetros para as escolhas sustentáveis nos precedentes americanos.....	87
3.4.1.1	<i>Sistemas de interpretação pela Administração Pública</i>	93
3.4.1.2	<i>Esforço de aproximação dos critérios indicados com julgamentos do Supremo Tribunal Federal</i>	95
3.5	Racionalidade decisória e consequencialismo	101
4	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E O DECRETO Nº 9.203/2017	106
4.1	Importância e breve alinhamento histórico quanto ao marco legal	106
4.2	A lógica da governança pública no Decreto nº 9.203/2017: conceitos e fundamentos	109
4.2.1	Fundamentos para a política de Governança: confiança e cooperação.....	111
4.2.2	Patamares mínimos para a boa governança (art. 6º do Decreto-Lei nº 9.203/2017)	112
4.2.2.1	<i>Decisões administrativas “políticas” e processo decisório baseado em evidências</i>	114
4.3	A lógica da Governança Pública no Decreto: princípios e diretrizes	118
4.3.1	Capacidade de resposta (responsiveness).....	119
4.3.2	Integridade (integrity).....	122
4.3.3	Confiabilidade (reliability).....	124
4.3.4	Melhoria regulatória (better regulation).....	125
4.3.5	Prestação de contas e responsabilidade (accountability)	127
4.3.6	Transparência (transparency)	128
4.4	Resultados alcançados na administração pública federal a partir da política de Governança Pública consolidada no Decreto nº 9.203/2017	129
4.4.1	O Comitê Interministerial de Governança (CIG)	130
4.4.2	Comitês Internos de Governança.....	131
4.4.3	Planejamento e monitoramento das políticas públicas.....	132
4.4.4	Diagnóstico e resultados: planos e programas de integridade produzidos	137

5	CONCLUSÃO	146
	REFERÊNCIAS	156
	ANEXO A - Diretrizes e princípios respectivos, constantes na Política de governança pública e importância de cada um.....	173
	ANEXO B - Atas das reuniões do Comitê Interministerial de Governança (CIG) disponíveis até fevereiro de 2020 e principais decisões	175
	ANEXO C - Relação dos Programas e Planos de Integridade no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo Federal.....	179

1 INTRODUÇÃO

A palavra governança, da mesma forma que a palavra governar, tem sua origem no grego *kubernân* que significa pilotar um navio, orientar e ajustar a direção continuamente (EZIO FILHO, 2014, p. 242). Para Muller e Surel, o termo governança foi utilizado como sinônimo de governo, no sentido amplo, para designar o conjunto de órgãos e formas da ação pública (MULLER; e SUREL, 2002, p.93).

O tratado de Westphalia, ou Vestfália, é considerado como o início do processo de organização territorial, no território europeu, que acabou por dar origem aos modernos Estados do continente, em uma clara mudança de paradigma, sendo, assim, precursor da concepção de governança (ZACHER, 2000).

Em relação à ideia de governança global, esta encontra-se intimamente relacionada à da existência de organizações internacionais. Em 25 de janeiro de 1919, foi criada a Sociedade das Nações ou Liga das Nações (organização precursora da Organização das Nações Unidas - ONU), com o intuito de evitar outras guerras por meio de ações diplomáticas e relações internacionais entre os Estados. Esta organização corresponde ao que viria a se chamar de uma instituição de governança global. A ONU, que começou a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, é uma organização formada por países que se reuniram voluntariamente para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundial. No Preâmbulo da Carta das Nações Unidas, há o compromisso de seus membros em praticar a tolerância e viver em paz uns com os outros, além de empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

O presidente da 65ª Assembleia Geral da ONU, Joseph Deiss, propôs o tema “Reafirmando o papel central das Nações Unidas na Governança Global” para o debate nessa 65ª Assembleia Geral devido ao seu entendimento do momento crítico mundial, sendo necessário um sistema de governança global que fosse eficiente, representativo e inclusivo. Em seu discurso, Joseph Deiss teceu comentários a respeito da adoção por consenso da resolução das Nações Unidas sobre a governança global patrocinada por cerca de 100 Estados em dezembro de 2010 (GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATION, 2011). Desta forma, atualmente, a ONU destaca-se como uma das principais estruturas de governança global.

Para Muller e Surel, uma política pública é um constructo social e um constructo de pesquisa (MULLER; e SUREL, 2002, p. 12). Estes autores entendem que a especificidade do

modo de elaboração das políticas europeias conduz ao emprego da noção de governança a fim de designar uma configuração política que se afaste dos sistemas em que os processos de decisão são hierarquizados e se aproximem de um processo de elaboração da política em que a legitimidade é muito mais horizontal e flexível (MULLER; e SUREL, 2002, p. 95).

No Brasil, o movimento pela governança corporativa foi iniciado em 1995, com a criação do Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA), que, posteriormente, em 1999, passou a denominar-se Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

Assim, o objetivo deste trabalho é fazer uma análise dos parâmetros da decisão planejada a partir da aplicação da governança à administração direta. Para tanto, foi realizada imersão analítica em relatórios nacionais e internacionais, instrumentos normativos, relatórios e estatísticas disponibilizadas pelas instituições envolvidas, em especial aqueles disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria Geral da União.

O objeto da análise se fincou na definição e relevância da governança para o incremento da ação pública planejada. A hipótese é que a concepção da governança contribui para um horizonte finalístico nas ações públicas e, portanto, para promoção dos direitos fundamentais e políticas públicas, consolidando o viés procedimental e substancial da democracia e que as decisões administrativas melhor trabalhadas possibilitam maior deferência dos controles para com elas, especialmente o judicial.

A hipótese apresentada é a que a concepção da governança contribui para um horizonte finalístico nas ações públicas e, portanto, para promoção dos direitos fundamentais e políticas públicas, consolidando o viés procedimental e substancial da democracia. É cotejada na pesquisa a política de governança da administração pública direta e indireta e identificados os elementos da governança no decreto mencionado, estudando os resultados de sua aplicação para o potencial aprimoramento das escolhas administrativas.

De acordo com os conceitos adotados no trabalho, utilizou-se como metodologia a revisão da literatura e de publicações em geral sobre os assuntos estudados, sendo realizado um exame analítico e conceitual, confrontando esse estudo, em um segundo momento, com dados produzidos por importantes levantamentos realizados pelo órgão de controle externo do país e documentos produzidos pela Controladoria-Geral da União. A pesquisa empreendida buscou ainda examinar o tema à luz de literatura consagrada nos meios acadêmicos e das boas práticas consagradas nas organizações, buscando analisar os resultados decorrentes da política de governança pública consolidada no Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017).

O segundo capítulo trata da administração pública pós-moderna e da governança pública, abordando a conceituação de governança, a transição conceitual a partir da governança corporativa, trazendo a situação da governança corporativa no Brasil. O referencial teórico adotado passa pelos conceitos de Muller e Surel (2002), relativos à governança e às políticas públicas, bem como pelo pensamento de Friedman (1970), no que tange à responsabilidade social na atuação privada. Versa ainda sobre a origem da governança no ambiente corporativo, segundo Jensen e Meckling (1976).

Aborda a origem corporativa do conceito da governança, relacionada à necessidade de repartição dos lucros, com equacionamento de múltiplos interesses (dos acionistas) e mudança no processo decisório. Analisa a diferença da governança, associada ao aprimoramento dos processos decisórios, e o *compliance*, ligado ao momento em que as escolhas são postas em prática e, portanto, à fase de definição do conjunto de regras, padrões, princípios éticos a serem observados pelos funcionários das instituições corporativas no seu dia a dia.

Estuda a transposição dos conceitos para o direito público, mormente a partir da releitura de alguns institutos na administração pública pós-moderna. Expõe a governança pública como alinhamento dos hábitos culturais, das instituições e do sistema econômico de uma sociedade para gerar a qualidade de vida desejada para a administração. Para tal, o referencial teórico de base se compõe de dois autores, Moreira Neto (2011; 2018) e Freitas (2009; 2015).

Trata ainda da superação das objeções (tendo em vista que há decisões vinculadas, outras de rotina, no entanto, se aplicaria àquelas de maior abrangência, no desenho das políticas públicas). Nesse aspecto, a governança deve ser compreendida como um atributo da ação administrativa. E um último prisma visitado nesse capítulo se refere à situação da governança na formulação das políticas públicas.

O terceiro capítulo aborda o *locus* da governança junto às políticas públicas e suas etapas, com destaque para a importância da decisão no processo administrativo e planejamento, passando, a seguir, à abordagem quanto aos parâmetros que potencialmente podem conferir maior racionalidade às escolhas administrativas e, portanto, influir na implementação da boa governança. Para tanto, trabalha a importância da tecnologia jurídica e da estabilidade institucional para as políticas públicas, já que são nestas últimas que as opções estratégicas se realizam de forma mais cristalina.

Versa sobre a ingerência do tempo quanto às *policies*, sua continuidade e multiplicidade e traz a importância dos instrumentos de participação para legitimação procedimental nos processos decisórios.

Os critérios legitimadores das decisões administrativas são examinados a partir de precedentes estadunidenses emblemáticos quanto ao assunto. O capítulo ainda se ocupa de verificar a aderência dos ditos precedentes com julgados do Supremo Tribunal Federal e, por fim, discorre de forma breve quanto aos reflexos das alterações incorporadas à LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) pela Lei nº 13.655/2018 com as escolhas planejadas.

O capítulo quarto trata do Decreto nº 9.203/17, que instituiu a Política de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2017), para identificar os elementos da governança constantes da legislação e analisar os resultados já alcançados com sua aplicação para o potencial aprimoramento das escolhas administrativas no Brasil.

Por derradeiro, desenvolve tentativa de diálogo dos princípios consolidados no decreto e aqueles previstos constitucionalmente, num esforço reflexivo para densificar a base principiológica do decreto face às diretrizes traçadas pela política de governança e questões atuais, a exemplo das inovações tecnológicas.

2 TRANSIÇÃO PARADIGMÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Destaque-se que, a partir da Constituição Federal de 1988 – CRFB/88 (BRASIL, 1988), o direito administrativo brasileiro passou por uma importante mudança. Nesse sentido, surgiram os trabalhos de diversos doutrinadores, sendo que dois destes, especificamente, foram os utilizados como bases fundamentais para a presente dissertação. São eles: Moreira Neto e Juarez de Freitas.

Inicialmente, para atingir o escopo deste trabalho será apresentada a representação de administração pública pós-moderna na visão de Moreira Neto (2018), em cotejo às transformações pelas quais vem passando o Estado.

Ab initio, para tal mister, convém assinalar a notória alteração do modelo de Estado-Nação na transição da modernidade para a pós-modernidade, sendo possível colacionar elementos que contribuíram nesse sentido, como a mutação na acepção do individualismo moderno, cuja autonomia passa a ser valorizada, porém, com o condão de conferir fundamento a toda autoridade constituída (CHEVALIER, 2004, p. 9 *apud* MOREIRA NETO, 2018, p. 167), o impacto das incertezas (BECK, 1986 *apud* MOREIRA NETO, 2018, p. 167) e a perda da organização social tradicional, o que repercutiu nas funções estatais e na ampliação do seu horizonte. Em relação à mutação nas funções estatais, para boa compreensão, Moreira Neto (2018) propõe que seja vista a partir das transformações no Estado Moderno. Deveras, de um Estado protetor, passa-se a um Estado garantidor, de prestador a regulador, de planejador a planeador, de dirigente a parceiro, de irresponsável a responsável, tudo sob o influxo da premência por entrega de resultados e controle (MOREIRA NETO, 2018, p. 167).

Ocorre que a proteção de direitos, que sugeria supremacia do ente soberano sobre a sociedade, dá espaço à garantia desses mesmos direitos, visto que já outorgados como fundamentais aos indivíduos e ao corpo social. A prestação de serviços que, por sua vez, era o cerne da função estatal sob o aspecto objetivo ou material, assim considerada a entrega de bens e serviços pela administração pública, que cede lugar à regulação, com valorização da comunicação perene entre usuários e prestadores de serviço (concessionárias e permissionárias), o próprio Estado, e ainda entre os diversos órgãos públicos, em verdadeiro diálogo interinstitucional.

Assim, o Estado dirigente transmuta-se em um Estado parceiro, seguindo modelos de gestão consolidados em outros espaços da sociedade, por natural, acrescidos das prerrogativas e signos que lhe são peculiares. Com os novos modelos de gestão, supera-se, pois, a

irresponsabilidade estatal, observando-se o surgimento de diversas formas de controle, o que leva à fiscalização das decisões e ações governamentais, ao dever de prestar contas e, mais importante, à imprescindibilidade de saneamento dos eventuais desvios praticados. Na expressão de Moreira Neto (2018, p. 168), à correção das “injuridicidades”.

Em linhas gerais, a legitimidade estatal, antes aferida por um racionalismo formal, marcado pelo alegado “interesse geral” presumidamente contido nas leis e normas, cede passo à legitimidade material, mensurada pela motivação na atuação administrativa, testando-se os resultados após a execução da ação estatal cogitada (MOREIRA NETO, 2018, p. 169).

Na transformação das funções estatais, Moreira Neto (2018, p. 170) destaca que por certo foi decisiva a Constituição de 1988, que se afirmou como documento composto por um caráter jurídico e político. Este fato fez com que a democracia, posta como pedra de toque na Carta Constitucional, passasse a influenciar o direito em geral e, em particular, o direito administrativo, constituindo avanço para suplantar o déficit democrático no Estado Democrático de Direito no âmbito nacional.

Para que a democracia seja plena, há que se ajuntar, ao conceito clássico formal, atinente à denominada regra da maioria, o conceito material, promovido pela contemporânea exaltação dos direitos fundamentais do homem, impulsionando o princípio democrático para além da escolha dos ocasionais representantes do poder, de forma a também acolher a seleção, pelos cidadãos, dos meios e dos fins de atuação dos seus representantes eleitos (MOREIRA NETO, 2018, p. 170). A democracia substantiva ou material fixa barreiras à regra da maioria, pela observância de valores inerentes ao homem. Se tal combinação não for corretamente seguida ou valorizada, então se estabelece um “déficit democrático”, na sua visão.

Para Moreira Neto (2018, p. 174-175), os passos de consolidação da democracia política encontraram suas raízes, por isso, no direito constitucional pátrio, com a incorporação de valores que embasam toda a concepção jurídica estatal e o Estado Democrático de Direito. Como desdobramento, o direito eleitoral e o direito administrativo, cada qual no seu propósito, passam a disciplinar, nesta ordem, os expedientes capazes de operar a democracia formal e o acesso e detenção do poder, bem como, noutra senda, aqueles qualificados para a democracia substantiva e que conferem o “consentimento legitimatório” quanto ao exercício e controle do poder público em relação ao modo de governar e a eficiência das decisões estatais. Por isso o jurista conclui que a governança democrática e a gestão democrática refletem-se no “planejamento de Estado” (MOREIRA NETO, 2018, p. 175, grifo nosso). Ou melhor, a governança democrática sobrevém como expressão da democracia, pois é a tônica

que conduz a administração pública pós-moderna, e que vem a personificar o objeto de análise desta dissertação.

Para Freitas (2015, p. 118), “não se admitem os atos administrativos de soberania ou exclusivamente políticos, no presente estágio de constitucionalização do direito administrativo”. Assim, afirma esse autor, “como nunca, a legitimidade reivindica o hábil e tempestivo cumprimento de obrigações contidas no direito fundamental à boa administração pública” (Freitas, 2015, p. 116).

Desta forma, nas palavras de Freitas (2015, p. 117),

Pressupõe-se, por derradeiro, o enraizamento da boa governança, combinada com razoável escrutínio (retrospectivo e prospectivo) das políticas constitucionalizadas, como as relativas à saúde (CF, art. 196) e à educação de qualidade (CF, art. 206, VII).

Para fins de fundamentação teórica desta pesquisa, importa ratificar que a função do planejamento foi incorporada à administração pública pós-moderna, constituindo dever constitucional para o setor público e vetor para o setor privado, na linha do art. 174 da Constituição. Evidente que também esta obrigação constitucional se apresenta, *ab initio*, à maneira de pressuposto formal para, com o tempo, assumir contornos substanciais, o que requer sua difusão federativa por meio da participação cidadã.

Nesse sentido, a perspectiva pós-moderna é indissociável da obtenção de resultados econômicos, inclusive como meio de melhor alcançar resultados sociais. Este desiderato está em compasso com os objetivos fundamentais da República insculpidos no art. 3º da Constituição, mormente aquele relacionado à garantia do desenvolvimento nacional, gerando comprometimento político e jurídico em termos de políticas públicas eficientes e deve ser entendido em termos de aplicabilidade direta, tendo em vista o §1º do art. 5º da Carta Magna de 1988.

Freitas (2009) entende que o Estado Constitucional possui compromisso irrecusável de prover o acesso ao direito à boa administração pública:

Trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem (FREITAS, 2009, p. 22).

De acordo com essa perspectiva, a realização de qualquer atividade de conteúdo econômico pelo Estado, sem a devida preparação, em termos organizacionais, aliada à

previsão mínima quanto aos potenciais efeitos, importa em descumprimento de dever constitucional. Dados os cometimentos pós-modernos, a racionalização das ações governamentais é alçada a “direito difuso da cidadania”, nas palavras de Moreira Neto (2018, p. 178).

A racionalização, como sinônimo de fundamentar, organizar e facilitar as decisões governamentais e administrativas decorre, como aludido, do art. 174 da Constituição de 1988, que prescreve que o Estado, como agente normativo e regulador da área econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público.

Por decorrência, da leitura conjunta dos arts. 3º e 174 da Carta Constitucional, dada a imposição de obter resultados econômicos, o Estado não pode deixar de agir quando necessário, e nem falhar no planejamento de execução das políticas públicas. Esta é, portanto, a nota que marca a transição “de uma democracia de participação a uma democracia de eficiência” (MOREIRA NETO, 2018, p. 175-176).

2.1 Administração pública pós-moderna e governança pública

Nessa linha, ergue-se a concepção pós-moderna das relações da administração pública com os cidadãos, vez que o texto constitucional desde logo fornece o embasamento para uma atuação finalística. A boa e justa atribuição de bens às pessoas é posta como um “*proprium* da função administrativa”, na terminologia de Giancarlo Sorrentino (2003, *apud* MOREIRA NETO, 2018, p. 178). Não basta, pois, como nas noções clássicas de administração pública, a mera atuação funcional para provimento de bens, serviços e interesses, se tal fornecimento não for acompanhado das notas que qualificam a adequada ação administrativa, encarada como modo de proceder quanto às necessidades sociais, de forma efetiva, pautando-se por um encadeamento lógico das ações estatais, isto é, pelo devido planejamento.

Partindo dessas ideias surge a governança pública, e neste trabalho descreveremos sua origem no direito privado a partir do conceito de governança corporativa, além de apresentarmos os princípios que a norteiam para localizar a temática no âmbito público da gestão.

2.1.1 Governança: conceituação

Conforme já abordado na Introdução, a palavra governança, da mesma forma que a palavra governar, tem sua origem no grego *kubernân* que significa pilotar um navio, orientar e

ajustar a direção continuamente (EZIO FILHO, 2014, p. 242). O conceito de governança vem sendo amplamente discutido e analisado, em múltiplas disciplinas. De acordo com Secchi (2009, p.357-358), as principais disciplinas que estudam fenômenos de “*governance*” são as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública.

As concepções de governança apresentadas por Secchi (2009) foram compiladas no Quadro 1, a seguir, adaptado de Santos (2018), objetivando proporcionar uma visualização mais rápida e objetiva das mesmas.

Para o Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2014b, p. 15), a origem da governança está associada ao momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (p. ex. donos do capital) e passaram à administração de terceiros.

Quadro 1. Concepção de Governança sob a visão das múltiplas disciplinas.

Disciplinas / Áreas de Estudo de Governança	Concepção de Governança
Relações internacionais	Concebem governança como mudanças nas relações de poder entre estados no presente cenário internacional. Nesse ambiente, o Estado-nação passa de ator individual para um modelo colaborativo de relação interestatal e entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos internacionais.
Governança	Governança nesse sentido denota o processo de estabelecimento de mecanismos horizontais de colaboração para lidar com problemas transnacionais como tráfico de drogas, terrorismo e emergências ambientais.
Teorias do desenvolvimento	Tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social.
Boa governança	A Boa governança significa a combinação de boas práticas de gestão pública. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigem essa "boa governança" como requisito para países em via de desenvolvimento receberem recursos econômicos e apoio técnico. Áreas de aplicação das boas práticas são aquelas envolvidas na melhoria da eficiência administrativa, da <i>accountability</i> democrática, e de combate à corrupção, como exemplo de prosperidade econômica.
Administração no setor Privado	Governança para o setor empresarial e contábil significa a adoção de um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de <i>stakeholders</i> e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto.
Princípios Institucionais	Exemplos de princípios institucionais de governança para o setor privado são: articulação entre autoridades para controlar a cumprimento da lei e a garantia de integridade e objetividade dos órgãos reguladores.
Princípios de governança	Exemplos de princípios de governança para empresas privadas são: a participação proporcional de acionistas na tomada de decisão estratégica, a cooperação de empresas privadas com <i>stakeholders</i> externos (sindicatos,

Disciplinas / Áreas de Estudo de Governança	Concepção de Governança
	credores etc.) e internos (empregados) além de transparência nas informações e responsabilização dos executivos do quadro dirigente perante os acionistas.
Ciências Políticas e Administração Pública	Concebem a governança como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas. A “ <i>governance</i> ” denota o pluralismo, no sentido de que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Por essa razão, a governança pública também é relacionada ao neoliberalismo.

Fonte: Adaptado de Secchi (2009, p. 357-359) e de Santos (2018, p. 83).

A mesma publicação trata da governança no setor público, acrescentando que, “a história recente do Brasil, notadamente após o processo de redemocratização ocorrido no final da década de 1980 e a aprovação da atual Constituição Republicana, demonstra a evolução do país em muitos aspectos.” Destaca ainda que “apesar desses avanços, a federação brasileira tem pela frente desafios colossais para completar a transição entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento e cumprir os demais objetivos delineados no art. 3º da Carta Magna”. E prosseguindo, o TCU (BRASIL, 2014b, p. 26), define Governança no setor público como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”.

Observa-se que, ao final dos anos 80, a expressão “governança” assume significado específico (decorrente das práticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, que, em seu conjunto, tinham a intenção de formular princípios e nortear os trabalhos com os países-membros), para designar a capacidade exigida de organizações e governos para a gestão adequada do desenvolvimento sustentável, “adotando políticas sociais e ambientais mais rigorosas, e garantindo um papel mais ativo para cidadãos e agentes locais” (Gonçalves, 2014, p.84).

Kissler e Heidmann (2006), ao analisarem a modernização do setor público na Alemanha, concluem que, devido às condições insatisfatórias da modernização praticada até aquele momento, deu-se o surgimento e atratividade de um novo modelo: a governança pública (*public governance*). E os autores então expõem um questionamento: “Até que ponto trata-se de um novo conceito para regular as relações de troca entre os setores público e privado, entre Estado, mercado e sociedade?”

Na condução da análise empreendida, Kissler e Heidmann (2006), ressaltam que “sob a ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes.”

Não nos detendo mais sobre os conceitos de governança pública e governança corporativa, o primeiro já abordado e o seguinte a ser abordado no próximo item, faremos uma abordagem curta sobre o conceito de “governança global” (no sentido de tratar brevemente do conceito de “direito administrativo global”), tendo como base o Relatório Nossa Comunidade Global, elaborado pela Comissão sobre Governança Global, publicado em 1996, valendo destacar que a Comissão sobre Governança Global é um grupo independente, criado pela ONU, constituído por 28 líderes e pensadores de diversas nacionalidades, da Alemanha ao Zimbábue, destinada a refletir sobre uma nova organização do mundo centrada nas pessoas.

O relatório Nossa Comunidade Global, elaborado pela Comissão sobre Governança Global (1996, p. 2-3), define que a governança “diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições”. Em síntese, a Comissão define governança como sendo “a totalidade de diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996).

O atual conceito de “governança global” surgiu por meio da mesma Comissão:

[...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pela qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

Mesmo não sendo o foco imediato do nosso trabalho, porém, tendo em vista que o tema principal é a governança pública, entendemos ser relevante aqui pontuar, que, nas pesquisas empreendidas, registramos que a globalização e o surgimento da governança global¹ estão transformando a estrutura do direito internacional, fazendo surgir o “direito

¹ Em relação ao tema governança global, bem como quanto aos aspectos relacionados a um “global administrative law” (direito administrativo global) destaca-se aqui a importância dos estudos realizados pelo “Global Governance Programme (GGP)”, no âmbito do The Robert Schuman Centre for Advanced Studies

administrativo global”. Krisch; Kingsbury (2012, p. 13) o conceituam, ressaltando que o conceito de direito administrativo global “começa a partir das ideias gêmeas de que muito da governança global pode ser entendida como administração e de que essa administração é frequentemente organizada e modelada por princípios característicos do direito administrativo”. Os autores destacam ainda que:

O direito administrativo global, [...] aborda transformações cognatas a partir de um ângulo particular. Começa pela observação de que muito da governança global pode ser entendida como regulação e administração, e assim estamos testemunhando a emergência de um “espaço administrativo global”: um espaço onde a estrita dicotomia entre direito interno e internacional está em amplo declínio, no qual as funções administrativas são realizadas em várias interações complexas, entre representantes dos governos e instituições de diferentes níveis, e onde a regulação pode ser amplamente efetiva, desprezando suas preponderantes formas não obrigatórias (KRISCH; KINGSBURY, 2012, p. 17).

Ainda em relação ao tema, destacamos aqui a tendência mundial de se direcionar a doutrina do direito administrativo global ao aperfeiçoamento do controle da atividade regulatória².

2.1.2 Transição conceitual a partir da governança corporativa

Desde o princípio, é importante lembrar, acompanhando o pensamento de Valle e Santos (2019), que o mercado privado de produtos e serviços foi marcado pelo liberalismo econômico e a ideologia do *laissez faire*, segundo a qual seria inaceitável a intervenção estatal ou dos órgãos reguladores na economia, salvo no que diz respeito à segurança das operações econômicas. Ocorre que a crise econômica de 1929 atingiu de modo indelével o modo de organização e estruturação das sociedades empresárias, identificando-se, assim, o marco temporal que distinguiu a passagem dos grupos familiares para a abertura de capitais e, por conseguinte, para novos arranjos de gestão, o que levou à maior fluidez de investimentos, aperfeiçoamento e incorporação de tecnologias, assim como à potencialização dos lucros.

(RSCAS), criado em 1992, na Itália, que reúne pensadores do Direito, destacando-se Sabino Cassese, conhecido por tratar do tema “governança global” e “direito global” (CASSESE, 2005).

Destaca-se também, nos Estados Unidos, o projeto de pesquisa Research Project on Global Administrative Law, da NYU School of Law Institute for International Law and Justice, em conjunto com o Center on Environmental and Land Use Law (KRISCH; KINGSBURY, 2012).

² Como já mencionado, por não se tratar de tema diretamente relacionado ao foco do presente trabalho, não aprofundaremos esse ponto, mas, no entanto, conscientes de que o tema é relevante para o controle da atividade regulatória global, vindo a interferir nos controles internos dos países, destacamos os principais estudiosos do tema, quais sejam: Krisch (abordagem pluralista), Battini (integração procedimental e horizontal), Cassese (técnica da ação conjunta), Reyna (sincronização administrativa) e Stewart (controle jurídico), bem como de Goldmann e Dimitropoulos (controle por instituições pares) (Frota, 2015, p. 470).

Nessas circunstâncias, os Estados Unidos da América foram precursores na governança corporativa e na compreensão de que gestores de recursos e patrimônios devem ser monitorados, a fim de salvaguardar interesses de terceiros, seus titulares, dos acionistas e das próprias empresas. Ora, tal cuidado revelou-se legítimo na medida em que o novo modelo, em que figuravam sócios majoritários e acionistas, expôs a multiplicidade de vontades que deveriam ser harmonizadas, em meio a relações que se tornavam mais complexas, incrementando os riscos de desequilíbrio econômico e reclamando, por via de consequência, o aprimoramento da segurança para os acionistas (VALLE e SANTOS, 2019).

Na década de 70, a temática ressurgiu, em razão da falência de algumas empresas, o que levou acionistas a buscarem indenizações junto às diretorias e conselhos de administração, resultando numa maior preocupação com os controles por parte dos conselhos e uma intensificação na participação de auditorias externas. Por conseguinte, o esforço evolutivo em torno da governança corporativa decorreu da diversidade de objetivos e preferências dos participantes das grandes companhias, bem como da deficiência de informação dos mesmos quanto às suas ações, nível de conhecimento e interesses (ÁLVARES *et al*, 2008). O debate evoluiu, pois levou-se em conta os conflitos entre os diferentes *stakeholders* ou atores dos processos produtivos na área privada.

Na prática, a questão se relaciona com a vontade, enquanto elemento que permite a manifestação dos desejos e interesses, e o instituto da representação, que permite a exteriorização da vontade num grupo, outorgando a um ou mais atores a capacidade para exercer tal prerrogativa (SANTOS e HOGEMMANN, 2019). Nas empresas, embora os acionistas sejam os proprietários, delegam as decisões aos executivos, que, ao menos em tese, deveriam agir em nome dos reais proprietários. Os impasses surgem quando, ao invés de atuar neste último sentido, a gestão prioriza suas próprias vontades e anseios (ÁLVARES *et al*, 2008).

Nos idos dos anos 1980, no entanto, com as políticas de Reagan e Thatcher no Reino Unido, voltadas para o mercado e crescimento econômico, o foco estava nos acionistas e na privatização das estatais, desviando as discussões relativas à governança (ÁLVARES *et al*, 2008, p. 07). Andrade e Rossetti (2004, 42-52, *apud* ÁLVARES *et al*, 2008, p. 07) afirmam que, já ao final daquela década, ressurgiu o interesse para com a governança, o que se credita às notícias de colapsos corporativos e investigações nas empresas, motivadas por falhas nos diálogos com os acionistas, conselhos que agiam pro forma e sem o real intento de fiscalização das atividades, agregando-se, ainda, a contraposição dos projetos de acionistas minoritários e controladores das empresas.

Observa-se que a crescente busca que motiva as pesquisas em relação ao assunto, ainda parte de outras razões, como a intensificação da ação de órgãos reguladores quanto às atividades empresariais, o avanço do mercado de capitais como elemento de propulsão do desenvolvimento econômico, além das repercussões macro ambientais na economia, somando-se fatores relacionados à crescente globalização que leva a fusões e reestruturação das organizações (ÁLVARES *et al*, 2008, p. 07). Como consequência do avanço do tema, sobreveio a Lei Sarbanes-Oxley³, nos Estados Unidos, e códigos multilaterais produzidos por organizações internacionais.

Foi nesse quadro que se inauguraram as discussões sobre a governança privada, cumprindo esclarecer, todavia, que a diversidade cultural e econômica entre os países que a adotaram levou a aproximações distintas quanto ao instituto, nem sempre traduzido normativamente (FORTINI; SHERMAM, 2017). Prosseguindo na análise do conceito no campo privado, os anos 1990 foram marcados pela pressão dos investidores institucionais, assim considerados fundos de pensão, de investimento, hedge fundos e seguradoras, bem como pela interferência da mídia e as ameaças de judicialização, a partir dos conflitos que envolviam os acionistas.

A pressão dos denominados investidores institucionais pelo incremento da governança corporativa foi e é considerada decisiva. Sua participação nos mercados de capitais notadamente dos fundos de pensão, é mais contundente nos Estados Unidos. Quando se fala em países como Japão e Alemanha, porém, há maior atuação dos bancos do que dos investidores institucionais.

Não somente os denominados investidores institucionais, mas também a adoção de códigos de conduta marcaram o atual estágio da governança corporativa. No Reino Unido, a definição ganhou vulto com o relatório elaborado por Sir Adrian Cadbury⁴, em 1991, com

³ A Lei Sarbanes-Oxley (SOX) é uma lei americana, que foi assinada em 30 de julho de 2002, pelos senadores Paul Sarbanes, Democrata do Estado de Maryland e Michael Oxley, Republicano do Estado de Ohio. Sua criação teve como motivação os escândalos contábeis de companhias, notadamente os da Enron e da Worldcom, que reduziram a confiança dos investidores sobre a veracidade das demonstrações financeiras. A Lei Sarbanes-Oxley reescreveu, literalmente, as regras para a governança corporativa, relativas à divulgação e à emissão de relatórios financeiros. Contudo, sob a infinidade de páginas da Lei, repletas de “legalismos”, reside uma premissa simples: a boa governança corporativa e as práticas éticas do negócio não são mais requintes – são leis. A nova lei, aprovada pelo Presidente George W. Bush em 2002, foi apresentada ao conhecimento coletivo dos líderes empresariais e funcionários do governo no mundo inteiro. Repleta de reformas para governança corporativa, divulgação e contabilidade, a nova Lei busca, por meios tangíveis, “reparar” a perda da confiança pública nos líderes empresariais norte-americanos e enfatizar mais uma vez a importância dos padrões éticos na preparação das informações financeiras reportadas aos investidores (DELOITTE, 2005, p. 3 e 28).

⁴ De acordo com o Instituto Português de *Corporate Governance* (IPCG), e o documento: *Corporate Governance: A Framework for Implementation* (WORLD BANK, 2000), Sir Adrian Cadbury afirmou que: “A governança corporativa preocupa-se em obter um balanço entre os objetivos econômicos e sociais e entre os objetivos individuais e da sociedade. A matriz da *governança corporativa* existe para encorajar o uso eficiente

sugestões voltadas para a integração de conselheiros independentes nas empresas, bem como a criação de comitês de auditoria (ÁLVARES, 2008, p. 09); (IPCG, 2019); (WORLD BANK, 2000). Para recuperar a confiança dos investidores, tal relatório incorporou os princípios da governança da transparência, integridade e prestação de contas (FORTINI; SHERMAM, 2017).

Assim, observa-se que os Estados Unidos da América foram os precursores da governança corporativa na década de 1980, devido ao conflito de agência causado pela separação da propriedade e da gestão, pois, como foi verificado posteriormente, gestores agiam de acordo com seus próprios interesses, sem levar em conta os interesses dos proprietários. Nesse contexto, Andrade e Rossetti (2011), afirmam ser possível citar quatro momentos históricos para o desenvolvimento da governança corporativa no mundo: o ativismo de Robert Monks⁵, que, a partir da segunda metade dos anos 1980, foi responsável por mudar o curso da governança nos Estados Unidos; o Relatório *Cadbury*, supramencionado; os Princípios da OCDE, definidos em 1998, cujo objetivo era obter o bom funcionamento das corporações e dos mercados de capitais e, desta forma, concorrer para o desenvolvimento das nações; e a Lei *Sarbanes-Oxley*, aprovada em julho de 2002 pelo Congresso dos Estados Unidos.

A partir daí, outros países lançam seus códigos de conduta com pontos em comum voltados para a prevenção ao abuso e desvio de poder nas empresas e investimentos, orientações para inclusão de comitês de auditoria e conselheiros independentes nas companhias, ampliação da proteção aos acionistas minoritários e distinção para a atuação de diretores e CEO's (*Chief Executive Officer*, que significa Diretor Executivo em português). Mais contemporaneamente, o assunto ganha relevância mundial com a edição das diretrizes para a governança corporativa da Organização para Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), em 1999, e o Banco Mundial adotou o seu próprio código de conduta para a governança.

de recursos e igualmente para exigir a responsabilização pelo modo como esses recursos são usados. O objetivo é alinhar o mais próximo possível os interesses dos indivíduos, das corporações e da sociedade".

⁵ Para Andrade Rossetti (2011), o ativismo pioneiro de Robert Monks (1942), surge em um cenário no qual leis antitrustes e ações de novos órgãos governamentais procuravam preservar a concorrência do mercado. Os administradores dessas empresas poderiam enriquecer ao invés de apresentar o devido aos acionistas. No entanto, Monks entendia que as empresas deveriam ter um monitoramento eficaz para aumentar o valor e gerar riquezas. Seu pensamento se baseava nos seguintes temas: Comunicação (Torre de Babel); Autopreservação (dos gestores) versus prestação de contas (aos acionistas); Conflitos de agência; A ineficácia do processo legal; Inteligência organizada (decisões tomadas para a preservação da própria empresa); Relações público-privado. Segundo Andrade e Rossetti (2011, p.159), Monks pretendia fazer uso dessas ideias para "levar o acionista para os conselhos das corporações fazendo-o participante dos processos decisórios." Na visão de Monks, o acionista estava perdendo autonomia para os administradores chamados "parasitas", que se encontravam numa situação de passividade. Ele acreditava que deveria haver um maior controle por parte da propriedade, pois o executivo poderia fixar seus próprios ganhos de acordo com seu poder em detrimento ao retorno que o acionista (sustentador da organização) deveria receber.

Nota-se que os códigos são mais baseados em bom senso e constituem-se em bases práticas voltadas para a ética e integridade na atuação privada (ÁLVARES, 2008, p. 09).

Sob a ótica financeira, a governança empresarial visa assegurar que gestores e proprietários das empresas tenham seus interesses alinhados, de forma a minorar os riscos quanto à possível má utilização do capital investido. Segundo Álvares (2008, p. 13), “conflitos de agência podem ser estendidos a quaisquer relações entre partes que detém recursos de forma desigual”. Ora, tais conflitos podem ser reforçados quando há alto custo para os sócios minoritários na manutenção da gestão, ou mesmo busca de benefícios e privilégios ou intenção de ascensão pessoal por aqueles que estão à frente da indigitada gestão empresarial. Os conflitos agravam-se, ainda, à vista da obtenção de lucros pessoais em prejuízo da empresa pois “conflitos de agência ocorrem sempre que uma pessoa ou um grupo age em detrimento dos demais” (ÁLVARES, 2008, p. 13). Por isso, coibir a ocorrência das contingências referidas, traduzidas não incomumente em atos de corrupção, constitui um dos escopos da governança corporativa, na perspectiva financeira. Cumpre destacar que há diversificadas formas de lidar com os conflitos de agências, porém, sempre haverá margem para o poder discricionário do gerente, no sentido do que lhe trará mais lucros.

Para Schleifer e Visny (1997), a governança corporativa lida com o problema de agência: a separação da gestão e das finanças. Os autores apontam que, a questão fundamental da governança corporativa é como assegurar aos investidores financeiros que eles terão retorno sobre seus investimentos. E afirmam que: “Sistemas de governança corporativa bem sucedidos, tais como o dos Estados Unidos, Alemanha e Japão, combinam proteção legal significativa de pelo menos alguns investidores, com um papel importante para os grandes investidores”, combinação que os destaca dos sistemas de governança de vários outros países, que fornecem proteção legal para investidores extremamente limitada e que estão presos às empresas familiares e empresas dominadas por especialistas, que recebem pouco financiamento externo; e analisam que, de acordo com as evidências disponíveis à ocasião, não é possível afirmar qual dos sistemas de governança é o melhor.

Todavia, ao lado das razões financeiras, primordiais para a existência de um sistema de governança, aparecem justificativas jurídicas, políticas, legais, sociais e éticas, as quais exercem papel relevante para o aperfeiçoamento do instituto, privilegiando, desta feita, os *stakeholders* ou terceiros interessados. Assim são denominados, sob o aspecto econômico, os titulares dos recursos financeiros que revertem para as empresas. Ampliando tal perspectiva para a responsabilidade social, incluem-se entre os *stakeholders* os trabalhadores das organizações empresariais, a comunidade que a cerca em âmbito local, regional, nacional e,

em certo sentido, internacionalmente, se levada em conta, por exemplo, a preservação ambiental e a qualidade dos produtos. Ou seja, a governança, sob tal ponto de vista, alcança os demais atores, amparados legalmente ou por códigos e normas internos das companhias e conglomerados econômicos. É possível falar, deste modo, em atores primários e secundários da governança corporativa. Clarkson (1995, p. 05, *apud* ÁLVARES, 2008, p. 15) informa que aqueles são os atores essenciais à sobrevivência da organização. Por seu turno, os últimos influenciam a corporação mas não são imprescindíveis à sua existência.

Quanto à responsabilidade social na atuação privada, assunto que tangencia os atores secundários da governança, Milton Friedman (1970) apresenta as dificuldades para seu exercício, destacando os méritos das empresas que a põem em prática, na medida em que compele as pessoas que integram tais companhias a ter maiores deveres quanto a suas ações, dificultando, além disso, a exploração da sociedade por interesses próprios ou alegadamente altruístas. Ressalta que as organizações com gestão privada podem e devem agir com responsabilidade social mas desde que arquem com os custos relacionados.

Valle e Santos (2019) encontram em Friedman (1970) e em Jensen e Meckling (1976) os referenciais teóricos que embasaram a governança corporativa tal como se apresentou na década de 1980, quando tratam da responsabilidade social das empresas (*social responsibility of business*) e a atuação dos CEO's diante dos proprietários do negócio (*owners of business*), o que geralmente está relacionado a uma maior obtenção de lucros *versus* interesses sociais.

Da teoria por eles cunhada, surgiram a importância e as sugestões concernentes ao controle e monitoramento dos processos decisórios para a obtenção de resultados. A plena compreensão quanto aos objetivos sociais das empresas passa pela necessidade de apreciação, para o sucesso dos empreendimentos privados, de outras lógicas consideradas relevantes para a sociedade pós-moderna, além da lógica econômica.

Num pensamento voltado para o desenvolvimento empresarial, alguns fatores devem ser considerados, partindo-se da premissa de que as corporações são heterogêneas em razão dos processos próprios de que se servem para gerir os ativos internos. Precisam, assim, serem examinados os ativos tangíveis, isto é, dos quais não é possível abrir mão para a existência da empresa e sem os quais ela não se sustenta, e os intangíveis, ou seja, recursos humanos, *know how* das corporações, e as “capacidades organizacionais”, as quais dizem respeito aos mecanismos pelos quais as empresas gerem e harmonizam seus recursos financeiros, pessoais e aportes éticos (ÁLVARES, 2008, p. 16). Levados em conta tais aspectos é que surge a governança corporativa para agregar valor peculiar à organização, a fim de amparar o seu crescimento a longo prazo.

Por natural, a adoção do modelo de gestão que sopesa os atores secundários ou *stakeholders* envolve dificuldades relacionadas à conciliação de interesses e perspectivas diversas nos processos decisórios das empresas, especialmente quando se objetiva alcançar lucros em curto prazo. Neste trabalho, contudo, não nos deteremos quanto a outros modelos, tendo em vista seu objeto, cumprindo apenas fixar as origens e linhas mestras da governança para localizar o tema na seara pública.

Assim, além dos aspectos que envolvem a origem da governança corporativa e suas premissas básicas, apontaremos distintas formas de sua configuração, conforme a natureza da entidade. Esse fator leva a governança corporativa a divergir daquela praticada no terceiro setor, esta última em voga nos entes estatais (FORTINI; SHERMAM, 2017); não há, portanto, um modelo único que possa ser empregado em todas as situações.

Fortini e Shermam (2017) lembram, ainda, que existem dois sistemas de governança privada - o anglo-saxão, voltado para a gestão e o nipo-germânico, com foco na propriedade, podendo-se falar de singularidades conforme a maior ou menor pulverização da propriedade nas mãos dos acionistas, ou tomando como referência as relações com os *stakeholders*. Evidencia-se que maior responsabilidade para com a atuação econômica, na governança privada, favorece os acionistas, enquanto que, se a atenção estiver voltada para os impactos políticos e sociais, beneficiam-se os *stakeholders*.

2.1.3 Governança corporativa no Brasil

Para uma maior compreensão do instituto, discorreremos brevemente quanto à sua localização histórica em âmbito nacional. Desde os anos 1930, no Brasil, o Estado esteve presente na caracterização do capitalismo, incentivando, por exemplo, o setor privado com políticas de proteção tarifária, diminuindo tributos sobre bens e equipamentos industriais e privilegiando a produção nacional. Atuou ainda nas políticas de crédito e distribuição de financiamentos conforme vetores de essencialidade, o que foi possível por meio do BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento) e Banco do Brasil (ÁLVARES, 2008, p. 24). A retomada do crescimento econômico, contudo, nos países em desenvolvimento, é indissociável das boas práticas de governança, já que a disponibilidade de recursos para investimento é uma preocupação constante.

Na década de 80, a superação do modelo estatal de financiamento parecia uma boa solução. Não obstante, os bancos praticavam altas taxas de juros e o prazo exíguo para pagamento, não havendo maior flexibilidade, o que dificultou o almejado crescimento do país, restando a busca por outros aportes financeiros (ÁLVARES, 2008, p. 23). Até o plano real, o

país vivenciou desequilíbrios macroeconômicos, com hiperinflação e taxas elevadas de juros. As organizações privadas criaram os seus próprios “braços financeiros” frente a tais dificuldades. Aliado a isso, a privatização das estatais e fusões possibilitaram a abertura para modelos diversos de governança, que passou a ser valorizada tanto pelas empresas estrangeiras que ingressaram no mercado nacional quanto pelas empresas nacionais, com vistas a manter sua “*performance* e atratividade no mercado” (ÁLVARES, 2008, 27).

Para a época, a via da governança se apresentou como uma oportunidade, propondo uma atuação mais moderna e transparente para atrair investimentos, conquanto deva estar conjugada a outras análises voltadas para o mercado interno e o tema do controle das empresas, o que não foi solucionado com a simples privatização das estatais, pois os empreendimentos no país envolviam altos custos de investimento e uma burocracia legal, compreende-se, assim, porque o estudo da governança perpassa as relações do Estado com o setor privado. No espectro nacional, alguns temas são recorrentes ao se falar em governança privada, sendo possível ilustrar com a concentração patrimonial e a dimensão reduzida do mercado de capitais interno (ÁLVARES, 2008, p. 27-30).

Cabe destacar que, após a criação do IBCA, em 1995, que passou a denominar-se IBGC, em 1999, como visto na introdução, e, após a aprovação da Lei 10.303 de 31 de outubro de 2001, conhecida como a Nova Lei das Sa's, foram criados os níveis 1 e 2 de governança corporativa e o Novo Mercado pela BOVESPA (BOVESPA, 2009a; 2009b; e 2011).

De acordo com Lobo, Cunha e Guimarães (2010, p. 8), o estabelecimento de níveis de governança corporativa pela BOVESPA teve como objetivo destacar as empresas que desejam se comprometer com maior transparência e melhores práticas de governança corporativa. A adesão ao novo modelo, denominado Novo Mercado, é opcional, no entanto, sua adoção é objeto de contrato e sua manutenção é fiscalizada. Os Níveis 1 e 2 se diferenciam pela exigência crescente de práticas de governança.

Os autores afirmam, ainda, que “as 51 empresas já inscritas nos níveis 1 e 2 da BOVESPA tiveram maior valorização de suas ações, e isto pode ser decorrente da adoção dos novos mecanismos do Novo Mercado” (LOBO; CUNHA; e GUIMARÃES, p. 10).

Hoje, no Brasil, as sociedades de capital aberto se destacam pela concentração patrimonial, e na maioria das vezes pelo controle familiar, e esse fator, por um lado, propicia a aproximação com os objetivos da empresa, noutra faceta, conduz a desafios, particularmente quando se faz necessário o aporte de capital para investimentos, sejam estes nacionais ou estrangeiros. Nesse sentido, a adesão às regras de governança exigidas pelos mercados

internacionais pode ser uma solução, ainda mais quando se constata que o alto nível de concentração das decisões acentua os conflitos de interesses, favorecendo possíveis atos de corrupção, elevando a participação do Poder Judiciário para dirimir os contrastes entre acionistas majoritários e minoritários, podendo impactar de forma imprevisível nas organizações.

Somando-se a isso, como já pontuado neste trabalho, o mercado de capitais doméstico ainda é muito reduzido, pois a globalização e consequente internacionalização das empresas e recursos financeiros vem contribuindo para a restrição, posto que as organizações preferem mercados com capitais mais sólidos. Em função dessa realidade, a entrada de empresas privadas no país é superior à capacidade das nacionais de se internacionalizarem, citando-se como exemplo o setor de telecomunicações, adquirido por multinacionais. Adicione-se a incorporação de práticas mistas de governança pelas subsidiárias que se fixaram no país, customizando as normas relacionadas à matéria, em suas matrizes, à realidade local (ÁLVARES, 2018, p. 30).

Destaca-se que a presença dos investidores governamentais contribuiu para o aperfeiçoamento da governança no mercado de capitais domésticos, com especial destaque para os fundos de pensão, pois, como já ressaltado neste trabalho, a preocupação com o retorno aos clientes é crescente com o ingresso desses fundos.

Fortini e Shermam (2017) para concluir a apreciação da gestão responsável no espectro nacional, a título de demonstrar em que consistiria a atenção para com os objetivos sociais como característica da governança privada, identificam que, a despeito da aproximação relativamente recente quanto ao tema no Brasil, a Lei nº 6.404/76, que dispõe sobre as sociedades por ações⁶, já sugeria deferência para com a governança corporativa, quando previa:

O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua **função social**, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender. (grifo nosso) (BRASIL, 1976).

Pelo exposto, é possível inferir que um dos traços mais relevantes da governança corporativa é o realce que confere à prevenção das condutas irregulares, em contraponto com a repressão dessas mesmas condutas. Disso decorre a tônica que se verifica quanto à *accountability*, gestão de riscos e transparência na identificação do instituto, num esforço de

⁶ Parágrafo único do art. 116 - alínea “d”.

comprometimento contínuo de “supressão das arestas” das condutas que eventualmente estejam desviadas. As noções referidas, inclusive, integram o Código das melhores práticas de governança corporativa do IBGC (IBGC, 2015), as “Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, edição 2015” (OCDE, 2015), o *OECD Corporate Governance Factbook*, edição 2019 (*the Factbook*) (OECD, 2019), entre outros documentos que trazem princípios básicos de transparência, prestação de contas, responsabilidade corporativa e equidade.

2.1.3.1 Princípios e diretrizes da governança pública

O conceito de governança vai além da racionalidade da distribuição do poder para alcançar uma nova forma de agir empresarial, que valoriza os processos decisórios (VALLE e SANTOS, 2019). Conforme o IBGC (IBGC, 2015), os princípios básicos de governança corporativa permeiam, em maior ou menor grau, todas as práticas de governança corporativa, além de suas diretrizes. Em uma breve abordagem, discorreremos acerca do conteúdo de cada um deles.

Em primeiro lugar, importante se faz lembrar dos princípios norteadores da administração pública, listados no art. 37 da Constituição Federal: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. De acordo com o Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, do TCU (BRASIL, 2014b) são princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*.

O art. 3º do Decreto nº 9.203/2017 elencou como princípios da Governança Pública os que se seguem: Capacidade de Resposta, Integridade, Confiabilidade, Melhoria Regulatória, Prestação de Contas e Responsabilidade, e Transparência. De acordo com o Guia da Política de Governança Pública da Presidência da República (BRASIL, 2018a, p. 37), “a primeira função pretendida para os princípios e diretrizes de governança é servir como um elemento de conexão entre os princípios constitucionais e a atuação do agente público”.

Ao analisar o decreto e o Guia da Política de Governança Pública, observa-se uma iniciativa da administração pública, de reforçar os princípios e diretrizes da governança pública, que, até aquele momento, encontravam-se dispersos em diversos outros dispositivos legais ou normativos, recomendações do TCU e guias de boas práticas de governança e gestão nacionais e internacionais.

Para além destes aspectos, os princípios e diretrizes de governança pública elencados no Decreto têm como base as recomendações de organismos internacionais, em especial, o Banco Mundial e a OCDE, além de se basearem nos acórdãos do TCU relativos aos levantamentos de governança pública, referenciais de governança do TCU, como também uma revisão da literatura especializada (BRASIL, 2018a, p. 37).

O Quadro 2 a seguir traz, de forma resumida, os princípios da política de governança e suas conceituações, de acordo com o Guia da Política de Governança Pública da Presidência da República (BRASIL, 2018a, p. 40-54), que serão melhor analisados e refletidos no capítulo 4, num esforço por demonstrar o atual estágio da política de governança na administração pública federal.

Quadro 2 – Princípios da Política de Governança Pública e suas respectivas conceituações.

Princípio	Conceituação
Capacidade de resposta	A capacidade de resposta (do inglês, <i>responsiveness</i>) representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações.
Integridade	A integridade tradicionalmente representa a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta.
Confiabilidade	A confiabilidade (do inglês, <i>reliability</i>) representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político. Por isso, uma instituição confiável tem que se manter o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos, passar segurança à sociedade em relação a sua atuação e, por fim, manter ações consistentes com a sua missão institucional.
Melhoria Regulatória	A melhoria regulatória (do inglês, <i>better regulation</i>) representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas. Não se restringe, portanto, à regulação econômica de setores específicos realizada pelas agências reguladoras.
Prestação de contas e responsabilidade	Prestação de contas e responsabilidade (no inglês, <i>accountability</i>) representa a vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis. Trata-se de manter uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa, de um lado, e os agentes públicos que dela tomarem parte, de outro.
Transparência	A transparência representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade. Inserida em um conjunto de princípios centrais que orienta a atividade pública, a transparência é um dos pilares para a construção de um governo aberto (<i>open government</i>).

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Guia da Política de Governança Pública da Presidência da República (BRASIL, 2018a, p. 40-54).

As diretrizes do decreto, por sua vez, funcionam como “uma fonte mínima de inspiração para atitudes concretas” (BRASIL, 2018a, p.39). O Anexo A elenca as diretrizes relacionadas aos respectivos princípios constantes do decreto.

Ressalte-se que, em atendimento ao previsto no artigo 20-A do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), a CGU editou a Portaria CGU nº 1089, de 25 de abril de 2018 (BRASIL, 2018d), que trata da estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade, para os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

As fases previstas na portaria para a instituição do programa de integridade estão resumidas no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3: Portaria de Regulamentação do Decreto nº 9.203/2017: Procedimentos e fases.

Fase 1	A alta administração do órgão/entidade designará unidade responsável pela gestão da integridade.
Fase 2	Elaboração e Aprovação do Plano de Integridade: Subfase 2.1 – Indicação das estruturas básicas de integridade e providências para sua estruturação ou fortalecimento; Subfase 2.2 Levantamento de riscos e elaboração dos planos de integridade.
Fase 3	- Os órgãos iniciarão a execução e monitoramento dos seus Programas, com base nas medidas definidas em seus Planos de Integridade; - Expansão do Programa para políticas públicas, fornecedores e outras organizações públicas ou privadas com as quais se relacione.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no documento: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Carolina Souto Carballido. Portaria de Regulamentação do Decreto nº 9.203/2017: Procedimentos, fases e prazos. Brasília, 25 de abril de 2018 (BRASIL, 2018f)⁷.

2.2 Governança Pública

2.2.1 O conceito de governança pública

Para o “Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública”, elaborado pelo TCU (BRASIL, 2014b), governança pública pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.

O mesmo Referencial (BRASIL, 2014b) afirma que a governança no setor público refere-se, “aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes

⁷ Apresentação realizada pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), no evento “Programas de Integridade - Regulamentação do Decreto nº 9.203/2017”, referente aos procedimentos, fases e prazos da Portaria de Regulamentação do Decreto n. 9.203/2017 (documento constante na base de conhecimento da CGU).

interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos”.

E, ainda, que a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais. A seguir são detalhadas cada uma das perspectivas elencadas.

2.2.1.1 Perspectiva Sociedade e Estado

“É a vertente política da governança pública, focada no desenvolvimento nacional, nas relações econômico-sociais, nas estruturas que garantam a governabilidade de um Estado e o atendimento de demandas da sociedade” (BRASIL, 2014b, p. 23).

Para o Banco Mundial o termo “governança”, pode ser entendido como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, visando ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1991).

Desta forma, a governança tem por objeto de análise: as estruturas democráticas; os processos pelos quais os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a organização do Estado e a divisão de poder e de autoridade entre as instituições; o comportamento ético dos governantes [representantes eleitos]; os instrumentos institucionais de controle (ex.: sistema de pesos e de contrapesos, controle social, órgãos de governança); e o respeito dos cidadãos às instituições que governam a economia e o Estado. (WORLD BANK, 2012); (BRASIL, 2014b, p. 23).

2.2.1.2 Perspectiva Entes Federativos, esferas de poder e políticas públicas

Trata-se da “vertente político-administrativa da governança no setor público, com foco na formulação, na implementação e na efetividade de políticas públicas; nas redes transorganizacionais, que extrapolam as barreiras funcionais de uma organização; e na capacidade de auto-organização dos envolvidos (BRASIL, 2014b, p. 24).

Sob esta perspectiva, Rhodes (1996, *apud* BRASIL, 2014b, p. 24) destaca que governança trata de questões relacionadas: à coordenação de ações; ao exercício do controle em situações em que várias organizações estão envolvidas; às estruturas de autoridade; à divisão de poder e responsabilidade entre os diversos atores; à alocação tempestiva e suficiente de recursos; enfim, à governança das ações, aqui entendida como a capacidade de o governo coordenar a ação de atores com vistas à implementação de políticas públicas.

2.2.1.3 *Perspectiva de Órgãos e Entidades*

É a vertente corporativa da governança no setor público, com foco nas organizações, na manutenção de propósitos e na otimização dos resultados ofertados por elas aos cidadãos e aos usuários dos serviços (CIPFA, 2004 *apud* BRASIL, 2014b, p. 24). Considerando que, nesta perspectiva, a função da governança é garantir que as ações das organizações estejam alinhadas com o interesse público, toma-se como importante: a integridade, os valores éticos; a abertura e o engajamento das partes interessadas; a definição de resultados e de benefícios sustentáveis em termos econômicos, sociais e ambientais; a definição de intervenções necessárias para potencializar e otimizar resultados e benefícios; o desenvolvimento das capacidades (das organizações, da liderança e dos indivíduos) necessárias àquele fim; a gestão de riscos e de desempenho (sustentado por controles internos e instrumentos robustos de gestão das finanças públicas); e a transparência e a *accountability*. (ANU, 2012, *apud* BRASIL, 2014b, p. 24); (CIPFA, 2004, *apud* BRASIL, 2014b, p. 24).

2.2.1.4 *Perspectiva de atividades intraorganizacionais*

Sob esta perspectiva, governança pode ser entendida como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Para tal, são analisados os processos decisórios, as estruturas específicas de governança e as relações intraorganizacionais, que visam, entre outras coisas, otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização (BRASIL, 2014b, p. 25).

Levando-se em conta que, no setor público, existe uma relação de interdependência e complementaridade entre as quatro perspectivas, as estruturas de governança estabelecidas sob a perspectiva de órgãos e entidades devem estar alinhadas e integradas às estruturas existentes nas demais perspectivas, conforme representado na figura 1, a seguir (BRASIL, 2014b, p. 25).

2.2.2 Governança Pública e Governança corporativa

Avançaremos acerca dos conceitos e princípios da Governança Pública, numa tentativa de relacioná-los com os fundamentos apreciados quanto à governança corporativa. A partir da aplicabilidade conceitual da governança no setor público, convém retomar a abordagem realizada à vista da compreensão de Moreira Neto (2011), no sentido de que, com

a falência do Estado Moderno, também conhecido como Estado Providência e seus institutos paternalistas, surgiram incertezas de toda sorte, de caráter social, político e econômico. As oscilações decorrentes, por sua vez, marcaram o que se conhece como sociedade de risco, que trouxe a necessidade de maior prevenção e controle quanto aos efeitos das ações estatais, por meio de instrumentos políticos e jurídicos adequados.



Figura 1: Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público.
Fonte: (BRASIL, 2014b, p. 25).

Acontece que as sociedades se transformaram, tornando-se cada vez mais complexas e pluralistas, fato que levou à superação da legalidade racional, isto é, da mera produção legislativa, pelo que se entende como juridicidade (MOREIRA NETO, 2011, p. 75-77), compreendida como a integração da legalidade com a legitimidade, a saber, os valores decorrentes dos direitos fundamentais, e, por fim, com a licitude, conferindo esta última um norte ético, nos limites deste estudo, à ação administrativa.

Por isso, Moreira Neto afirma que a suplantação dos paradigmas modernos de racionalidade e legalidade pura trouxeram consigo a necessidade da revisão quanto às funções estatais. E que se o Estado pré-constitucional foi marcado pela forte concentração do poder no monarca e, por decorrência, das funções de Estado, desempenhadas pessoalmente pelo rei, personificando a unidade de poder, com delegação das funções a quem e em qual medida entendia conveniente, com o passar do tempo, a intrincada rede de atribuições estatais conduziu ao desdobramento de competências e atribuições. Nesse sentido as funções legislativas passaram às assembleias eleitas, cuja legitimidade advinha do sistema de representação, de origens iluministas. As ideias iluministas, por fim, culminaram com a doutrina da separação de poderes, base de inspiração da democracia e marca do constitucionalismo (2011, p. 77), com ênfase em quem ou qual organização exerce o poder.

Os Estados Unidos, contudo, inovaram em relação à revisão dos órgãos detentores do poder e, por consequência, quanto à reflexão sobre as funções afetas ao Estado, estabelecendo

controles recíprocos entre as organizações estatais independentes, desse ponto evoluindo o constitucionalismo clássico. Na formulação de MOREIRA NETO (2011, p. 77-78), ficou evidenciado que não havia um “rigoroso princípio de separação de poderes”, mas sim um desmembramento das funções afetas aos complexos orgânicos, com limitações recíprocas. Tal visão aperfeiçoou-se até chegar a uma renovada distribuição dos cometimentos entre os órgãos constitucionalmente independentes com vistas ao exercício das funções respectivas de forma mais eficiente, demanda imposta pelo constitucionalismo e a globalização, tendo em vista a incorporação dos direitos humanos e da democracia como valores maiores que balizam toda a ordem nacional e supranacional.

Desse modo, o modelo democrático e os direitos humanos fundamentais constituíram a mola propulsora para a reorganização do Estado, particularmente no que se relaciona com a legitimidade material, os objetivos essenciais e a descentralização das funções, sendo lícito se falar em uma nova “ordem institucional” (FIALHO, 2011, p. 63). A democracia (MOREIRA NETO, p. 78-81), assim assimilada nos ordenamentos, impôs, “novos canais de participação”, para além do simples sufrágio, com a ampliação dos instrumentos de diálogo social. Por sua vez, a autoridade estatal derivada da legalidade estrita validou as funções instituídas, mas exigiu, em adendo, a legitimidade, que se constatava na entrega de resultados, deduzida no fornecimento contínuo de bens e serviços que atendessem de forma efetiva aos interesses da sociedade.

Prescinde-se, assim, na perspectiva do neoconstitucionalismo, do primado da lei em relação às funções estatais e da centralização dessas atribuições nos denominados poderes executivo, legislativo e judiciário, para conferir, ademais, maior importância e espaço às funções constitucionais de vigilância, controle, promoção e defesa dos interesses individuais e coletivos. Na opinião de Moreira Neto (2011, p. 81) inaugura-se uma época em que “[...] se registra claramente o declínio do primado do conceito orgânico – referido a “quem age” – e da progressiva ênfase do funcional “para que age”. Em outros termos, a separação de funções tal como concebida por Aristóteles (ano) e defendida por Locke (ano) e Montesquieu (ano) mereceu revisão, assim como a compreensão acerca da democracia representativa (FIALHO, 2011, p. 64), para aglutinar e valorizar a entrega de resultados à sociedade como signo distintivo da administração pública.

O final século XIX foi caracterizado pelo aumento das expectativas quanto ao que se esperava do Estado, com a admissão dos direitos sociais, após a superação da fase de mera abstenção quanto às liberdades individuais, que foi a marca indelével do Estado liberal. Quando, todavia, os direitos de primeira e segunda geração, respectivamente, direitos de

liberdades e sociais, de modo geral, estavam já consolidados, surgiram os direitos de terceira geração, comumente associados aos direitos difusos ao meio ambiente equilibrado, ao desenvolvimento e à qualidade de vida (FIALHO, 2011, p. 65). O Estado social, de fato, já vinha apresentando sinais de enfraquecimento desde meados da década de 1970, quando os limites do modelo de gestão então vigentes começaram a se mostrar ultrapassados. Esta conclusão trouxe como evidências a existência de uma máquina estatal pesada e ineficiente, com carga tributária elevada e a existência de políticas públicas inadequadas, demonstrado que as soluções que contemplavam um Estado provedor de direitos não se revelavam satisfatórias.

Diante deste quadro, ocorreu a reaproximação estatal com as pessoas da sociedade. A expansão do engajamento de grupos sociais e indivíduos na gerência da *res publica* e os instrumentos até então inéditos para o controle da administração se tornaram uma realidade, estendendo-se, inclusive, à formulação das políticas públicas, com a participação dos “conselhos gestores”, e à execução delas, a partir do aperfeiçoamento na apresentação de soluções compatíveis e, ademais, responsabilização dos administradores públicos, o que decorreu de um maior controle formal, sendo possível citar a atuação dos Tribunais de Contas e a fiscalização que vai além da mera aplicação dos recursos pelos entes públicos. Tudo isso consolidou um panorama que fez com que a denominada democracia positivada (BONAVIDES, 1997 *apud* FIALHO, 2011, p. 66-67) fosse alçada a direito de quarta geração, trazendo consigo as prerrogativas relacionadas à informação e o respeito ao pluralismo.

Aliado a isso, o influxo da globalização impôs a lógica da eficiência e o corpo social, cada vez com mais informações, se tornou mais exigente com as questões que se apresentam e em relação à satisfação de seus interesses pelo Estado. Além do amparo constitucional, que confere validade ao agir estatal, a denominada boa administração pretende que as políticas públicas tenham credibilidade e viabilidade para que sua execução seja eficiente (MOREIRA NETO, 2011, p. 29-32).

A partir desse novo enfoque, quando, porém, a concepção, a execução e o controle da atuação pública são exclusivamente estatais, há grande risco para os resultados, o que enseja uma nova proposição para a ação pública. Assim, as ações estatais voltadas para as sociedades deixam de ser burocráticas, centralizadas e imperativas; passando a ser pautadas pela consensualidade e visibilidade (publicidade), orientadas para os resultados, extraindo-se de tal vertente a tônica da governança. Uma vez mais convém sublinhar a parceria de administradores e administrados para fortalecimento da transparência e eficiência, com amparo em novas tecnologias e estratégias.

Nesse passo, o direito também se transformou para atender às novas exigências relacionadas à sua aptidão para pôr fim às controvérsias que se apresentam, buscando meios de estar mais próximo da sociedade. A produção de normas também se alterou, reservando-se às assembleias eleitas a condução da “política legislativa”, delegando a outras instâncias, que não a legal, as matérias que não forem reservadas pela Constituição aos parlamentos. Com tal mudança, normas passam a ser elaboradas num círculo mais restrito, por corpos orgânicos menores e mais próximos da realidade, apresentando um perfil mais técnico e rápido. Essa mutação pode ser vista, inclusive, com a atuação dos conselhos, que atuam em algumas políticas públicas, fator que confere e enfatiza uma maior consensualidade na implementação das mesmas.

2.2.3 Sociedade civil, direitos republicanos e governança pública

Diniz (1995 *apud* FIALHO, p. 67-71) reforça, na linha seguida por esta pesquisa, que a governabilidade guarda pertinência com a aptidão governamental para delimitar os problemas da sociedade e propor soluções por meio de processos que levem a bom termo as políticas. Associadas à governabilidade, dessa forma, estariam a capacidade de liderança e implementação das políticas, e, por via de consequência, a tomada de decisão governamental.

Nessa linha, argumenta Diniz (1995 *apud* FIALHO, p. 67-71), que a governança, leva, em última análise, à governabilidade, contendo três vetores: a capacidade dos gestores no comando e direção do Estado; a boa coordenação estatal quanto aos interesses diversos e as políticas que realizem as duas dimensões anteriores. A seu turno, o alcance desse objetivo, ou seja, da boa governança, está relacionado ao envolvimento dos sujeitos a que se direcionam as políticas, como verdadeiros atores de todo o processo, tema que diz respeito à dimensão participativa da gestão pública.

A governança, de acordo com essa perspectiva, pode ser encarada como um sistema que compreende a totalidade dos arranjos institucionais que têm a incumbência da coordenação e regulamentação da participação da sociedade civil nos sistemas econômicos, seja em seu interior ou nas suas relações externas. Não somente isso: compreenderia também os “mecanismos que impeçam a captura do Estado por interesses particulares” (FIALHO, p. 69). De acordo com essa perspectiva, nasce um novo tipo de cidadania, configurada nos direitos republicanos que protegem o cidadão contra decisões estatais que se desviem do interesse social, sendo exemplos os atos de corrupção perpetrados por agentes de Estado, o nepotismo ou ações que levem à má aplicação dos recursos públicos. Esses direitos republicanos são compartilhados igualmente por todos os cidadãos.

A governança pode ser apresentada um compromisso bilateral, primeiro do Estado, no sentido de passar a fornecer serviços de qualidade, ou seja, apresentar resultados à sociedade, na medida do possível, sem aumento dos gastos públicos. Em segundo lugar e, para tanto, os cidadãos devem participar das novas políticas institucionais, pois, a articulação dos debates sempre torna mais evidente o que seria o real interesse público.

Outrossim, para não tratar somente da vertente democrática (FIALHO, 2011. p. 70-71), é válido apontar a importância dos instrumentos de *accountability* para a governança pública, entendidos como ferramentas que podem levar à responsabilização daqueles que praticam atos na gestão de Estado. FIALHO (2011, p. 71), citando PASCOAL (2000) assevera que a *accountability* está presente na Constituição Federal brasileira em diversos momentos, tais como:

“[...] no princípio da prestação de contas (CF, art. 70, 1988), no dever de eficiência e transparência (CF, art. 37, 1988), na existência de mecanismos de controle técnico de gestão, via Tribunais de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Controle Interno, Agências Reguladoras, Ouvidorias, etc. na existência de mecanismos de controle social, a exemplo do direito ao voto, da ação popular, da denúncia perante os Tribunais de Contas e o Ministério Público, do orçamento participativo, entre outros. Vale destacar que as regras presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal também estão em manifesta sintonia com o conceito de *accountability*, haja vista a **ênfase conferida ao planejamento**, ao controle, e à transparência da gestão pública”. (grifo nosso)

Observa-se, assim, que a Constituição Federal de 1988 dedicou uma seção inteira ao tema fiscalização contábil, financeira e orçamentária, disciplinando a atuação dos Tribunais de Contas, nos art. 70 a 75. O caput do art. 71 da CF 88, destaca que o Tribunal de Contas da União tem a função de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo da administração pública, consistindo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, no que tange à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, de acordo com o disposto no caput do art. 70, da CF 88.

Desta forma, como afirma Pascoal (2000, p. 126), no ordenamento jurídico vigente, o texto constitucional prevê a prestação de contas como princípio a ser observado na ordem financeira. Tal controle é atribuído, como anteriormente mencionado, aos Tribunais de Contas, que têm a função de apreciar e julgar a gestão da coisa pública, como verdadeiros guardiões do princípio republicano.

2.2.4 Eficiência do Estado assegurada pelo controle social

Valle e Santos (2019) consideram que o emprego da definição de governança, tal como em suas origens, na área privada, para a seara pública, não se faz imune a críticas e juízos de toda ordem. Uma das considerações quanto à transposição conceitual estaria relacionada com a disparidade de “estruturas, características e objetivos institucionais” da administração pública. Além disso, há quem argumente que nada de novo surge com a associação do conceito de governança à esfera da administração direta.

De outra sorte, prerrogativas das funções de Estado seriam aparentemente antagônicas quanto ao processo decisório aberto à ampla participação, como se verifica na visão original de governança, na matriz privada. Por natural, colher as opiniões numa sociedade plural e diversificada envolve grande desafio. Todavia, a autoridade, mesmo com a tentativa de conciliação de interesses diversos, não se tem por superada porque a decisão derradeira, ainda que com o emprego dos mecanismos da governança, cabe ao agente político competente em termos legais e constitucionais (VALLE e SANTOS, 2018).

Não cabe, destarte, simplesmente associar a governança ao ato de governar, no sentido do princípio de autoridade e exercício de controle concentrado no Estado. Citando Rhodes (1996, p. 235) e Hyden (1999, P. 527), Valle e Santos (2019) sugerem que a governança revela auto-organização, formação de redes organizacionais, com definição das regras para o exercício do poder e resolução dos conflitos quanto a tais regras. Propõem, ao final, que a governança é um atributo da ação administrativa.

Continuando com Valle e Santos (2019), a mudança do processo decisório é a tônica trazida pela governança corporativa para a pública, naturalmente com as contenções temporais, legais e financeiras inatas à estrutura estatal. Contudo, por si só, este não é um entrave à adequação do instituto à área pública, sob viés estrutural.

O axioma da governança está na colheita de opiniões e conciliação de interesses dos diversos atores, o que, ao menos para os críticos, poderia importar em incremento da burocracia, protraindo no tempo as soluções administrativas.

A esse argumento é oponível a própria noção de democracia participativa, que, para além da democracia representativa, inclusive com guarida no texto constitucional, proporciona a intervenção de órgãos como o Ministério Público e a Defensoria, em prol da “prevalência do bem comum”.

Nesse sentido, é possível dialogar com Moreira Neto (2011, p. 84-89) quando esse autor remete às funções neutras no Estado e seu caráter partidariamente descomprometido.

Tais funções são exercidas por agentes de Estado, porém, com a nota de atender aos interesses da sociedade e, se compatível, também aos interesses do próprio Estado, e não de governos específicos, para dar clareza ao que se intenta aqui pontuar. Resultam dos novos papéis assumidos pelos interesses públicos, procedentes da compreensão de interesses primários, que seriam afetos à sociedade e interesses secundários, que atenderiam às predileções estatais.

A premência na concatenação dos interesses dos diferentes atores consolidou-se com a crise do sistema representativo clássico e a inclinação que adotou no sentido de atender às demandas partidárias, ao invés de coordenar as inclinações plúrimas da sociedade. Dessa forma, o processo legislativo passou a alcançar resultados que, embora formalmente democráticos, careciam de legitimação em sua substância material, no sentido de verdadeiramente atender aos grupos sociais.

Os aparelhos estatais tradicionais entraram em crise quanto à tempestividade e técnica para estabelecer as comunicações essenciais e ressentiram-se de técnica para exercer o controle necessário em termos de efetividade. Em outra ponta, a atuação legislativa cresceu de forma a dificultar a fiscalização sobre o governo e sua atuação, incumbência esta constitucionalmente outorgada. No aspecto técnico, a vasta gama de interesses sociais escapou ao *know how* e *expertise* que seriam de se esperar das assembleias parlamentares para debater as questões administrativas (MOREIRA NETO, 2011, p. 86).

Na prelação de Moreira Neto (2011, p. 87), o encadeamento desses fatores levou o direito pós-moderno a incumbir órgãos constitucionalmente independentes e administrativamente autônomos das funções neutrais, que ressaltam os valores fundamentais da cidadania, ampliando os canais participativos e atuando de forma a possibilitar o surgimento e multiplicação de “sistemas modernos de produção do direito”, com a abertura a novos intérpretes (HARBELE, 1997, p. 13, *apud* MOREIRA NETO, 2011, p. 88). O modelo inovador assim proposto reforça a legitimação das decisões estatais e aperfeiçoa as alternativas decisórias no Estado, ao mesmo tempo em que favorece o desdobramento dos controles recíprocos entre as funções públicas.

As atividades relacionadas às funções neutrais, respondem, assim, às considerações críticas postas quanto à suposta dificuldade de adaptação da integração entre os atores sociais como um dos obstáculos à governança pública. Elas encontram sua validação no desempenho das atribuições de zeladoria, controle e promoção de justiça, por meio da atuação de órgãos de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, tutela da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão administrativa, haja vista as atividades, por exemplo, afetas ao

sistema nacional de Tribunais de Contas (art. 71, caput, e art. 75 da Constituição Federal)⁸; controle da atuação financeira e administrativa e cumprimento dos deveres funcionais de justiça e do Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça⁹; atuação do Conselho Nacional do Ministério Público¹⁰ e as funções definidas como essenciais à justiça, como alhures referido, dentre as quais o Ministério Público, a Advocacia de Estado, a Advocacia e a Defensoria Pública¹¹, todas organizadas, de modo geral, para a o “controle, zeladoria e promoção de interesses específicos relativos à inconstitucionalidade da lei, ou ato normativo federal ou estadual, ou à constitucionalidade de lei ou ato normativo federal” (MOREIRA NETO, 2011, p. 91).

Em outra ordem de pensamento, quanto à governança na administração direta e as construções que alegam que, supostamente, a utilização da sua definição nada agrega ao arcabouço constitucional já existente, convém localizar o tratamento adequado para a questão, eis que as decisões administrativas não se reduzem a uma única espécie. Sob tal ponto de vista, nas decisões vinculadas, parte-se do pressuposto que a vontade legislativa já harmonizou os interesses divergentes e, quanto a elas, não haveria margem para a governança. O mesmo ocorre quanto às escolhas administrativas de mera rotina. O espaço para a governança pública está reservado, assim, para as decisões estratégicas, na formulação das escolhas públicas, que reclamam um novo olhar, conformando a governança a seu processo decisório (VALLE e SANTOS, 2019).

O direito e a Constituição são mutáveis e, por conta disso, alguns preceitos podem e devem ser constantemente ressignificados pelas concepções que surgem em uma sociedade com múltiplos e diversificados interesses. Valle e Santos (2019) demonstram essa mutação utilizando como analogia o princípio da igualdade, que incorporou a importância da inclusão e a dimensão do reconhecimento do Estado e da sociedade quanto a algumas minorias, a exemplo das pessoas com deficiência, à luz da Lei nº 13.146/2015, “intitulada como “Lei Brasileira de Inclusão” (LBI), regra de extensão constitucional que afastou o parâmetro médico em torno da capacidade civil da pessoa natural, instituindo como referencial o

⁸ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete; [...].

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

⁹ Art. 103-B, § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

¹⁰ Art. 130-A, § 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, [...].

¹¹ Arts. 129; 131; 132; 133; 134 da Constituição Federal, respectivamente.

princípio da dignidade humana, [...]” (SANTOS e HOGEMANN, 2018). Por certo, o referencial da inclusão acrescentou significado à igualdade formal e material já amplamente consagradas pela doutrina e jurisprudência.

O mesmo ocorre com o signo da governança e a ação pública. A revisão proposta a partir desse atributo autoriza a integração de alguns instrumentos da gestão corporativa e que foram oportunamente analisados no esforço do presente trabalho, assim considerados a objetividade na ação pública, responsabilidade em face de terceiros e a integridade das escolhas públicas.

Com efeito, a objetividade integrada à ação pública pode ser associada à transparência (*disclosure*) corporativa, temática que retorna revigorada com a Lei nº 13.655/2018 (BRASIL, 2018n), que exige diálogo com o consequencialismo e a proporcionalidade nas escolhas públicas, o que será aprofundado no próximo capítulo, numa tentativa de localizar as referidas escolhas e seus parâmetros como norte para a boa governança.

Analogamente, a *accountability*, como ferramenta que pode levar à responsabilização daqueles que praticam atos na gestão. Na governança pública, fala-se em responsabilidade do Estado em face de terceiros prestadores de serviços, clientes, cidadãos, o que se materializa na prestação de contas, não só em relação aos aspectos econômicos, mas também quanto aos resultados.

A *compliance*, de forma similar, associada à conformidade com a ética e, mais do que isso, o respeito às leis do país em que sediadas as empresas, embora já deflúa do complexo arcabouço constitucional e legal no domínio público, é reforçada por “linhas mestras” (VALLE e SANTOS, 2019) amparada em valores como a legitimidade das escolhas e a moralidade.

Por fim, apenas para a correspondência dos instrumentos da governança privada, a integração com os atores estratégicos (*stakeholders*), ou seja, todo o público interessado, foi exaustivamente abordada neste tópico, com realce para as funções neutrais que são imprescindíveis ao atingimento deste mister.

Conforme Moreira Neto (2019, p. 175), é possível reafirmar, ao cabo de tal descrição, que “a governança e a administração democrática encontram sua expressão mais acabada na previsão vinculativa constitucional do planejamento de Estado, reiterada pela Constituição Brasileira de 1988” o que estaria consolidado, como visto, no art. 174 da CF, caracterizando um especial modo de agir do Estado, voltado para a entrega de resultados, à luz dos objetivos insculpidos no art. 3º da Constituição. A responsabilidade política dos governos das nações soberanas alcançam não só a formulação das decisões de governo, mas decisões de

governança, necessárias para executá-las, ou seja: quanto ao modo de conceber, decidir, planejar e realizar as suas respectivas políticas públicas (MOREIRA NETO, 2018, p. 176). E continua o autor:

Em consequência, pode-se afirmar que, à luz da Constituição, no caso das atividades de conteúdo econômico serem praticadas pelo Estado sem o devido planejamento ou com planejamento deficiente, e, ainda, como agravante, não apresentarem resultados compatíveis com os objetivos fundamentais, postos no art. 3º da Carta, mesmo que não venham a causar danos a direitos subjetivos individuais, ainda assim, se caracterizarão como uma grave ofensa a um claríssimo comando e, por isso, uma agressão aos direitos constitucionais difusos da cidadania ao desempenho governamental legítimo.

Afinal, admitir-se o contrário seria irracional, por se entender que aos governos do País fosse legítimo investir em políticas públicas irrealistas, infundadas, improvisadas e infrutíferas, mesmo a pretexto de estar visando à realização de algum interesse em tese qualificadamente público, como se tão somente esta finalidade justificasse passar por cima das condicionantes definidas na Carta Magna” (MOREIRA NETO, 2018, p. 178-179).

O Estado pós-moderno enseja aperfeiçoamento das técnicas de gestão e do aproveitamento dos recursos, com elevação progressiva da eficiência e diminuição dos riscos (VALLE e SANTOS, 2019). Então as imposições baseadas na autoridade formal cederam ao ajuste das vontades no corpo social.

Sob tal enfoque é que a governança e seus desdobramentos pautam o agir administrativo, qualificando as ações públicas. Mais do que simples instituto, a governança pública traz consigo referências que passam a ser adotadas pelas organizações internacionais para implementação das necessárias reformas nos países em desenvolvimento. Referenciando Chevallier (2009, p. 74), Valle e Santos (2019) atentam para o fato de que “[...] as escolhas públicas deixam de ser mais uma questão de política para se inserir no campo da técnica [...]”

Associe-se a isso o fator multirreferido de que a administração pública passa a ser mais um ator com interesses a serem considerados para as escolhas formuladas, em meio a tantos outros. A governança é, por tantas razões, consagrada como vetor para superação das barreiras entre o público e o privado (CHEVALLIER, 2009, p. 74, *apud* VALLE e SANTOS, 2019).

E, como marca indissociável do planejamento tão caro à governança pública é que nos dedicaremos a aspecto específico desse atributo, a fim de contribuir para a identificação de parâmetros que possam aperfeiçoar as escolhas administrativas, o que não só agrega em termos de profissionalização e expertise para a administração pública, mas ainda tem o

potencial de resguardá-la de eventuais decisões judiciais açodadas que envolvam conflitos entre o público e o privado.

3 AÇÃO ADMINISTRATIVA PLANEJADA: O LOCUS DA GOVERNANÇA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo está dividido em duas partes, partindo das ideias lançadas na teoria da separação de poderes de *Montesquieu*¹² (1993) e na organização administrativa adotada pela Constituição de 1988. O modelo brasileiro parte dessas ideias, e prevê a necessidade de divisão do exercício dos poderes baseado em sua igualdade. Podemos falar em uma teoria jurisdicista, pois a base da separação de poderes de *Montesquieu* é a lei, por isso as funções dos poderes giram em torno da confecção, execução e interpretação da lei (ARRUDA, 2010).

PARTE I - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na primeira parte são abordados temas que se relacionam com a atuação da administração pública propriamente dita, isto é, questões afetas ao Poder Executivo, com destaque para as políticas públicas e sua conformação.

3.1 Direito e políticas públicas

As pesquisas em políticas públicas iniciaram o seu desenvolvimento como área do conhecimento (*policy science*) a partir da década de 50 nos Estados Unidos, a partir da ótica da ação dos governos. Por isso os percursores na construção da temática foram cientistas políticos e sociais norte-americanos. As reflexões acerca das políticas públicas nesta dissertação não têm o condão de exaurimento da temática, pelo contrário, privilegiam a perspectiva jurídica (SARAIVA, 2006)¹³, partindo desta abordagem conceitual. Segue-se a premissa, já apontada no capítulo anterior, de que a governança política é uma importante ferramenta no processo de conformação das políticas públicas para que alcancem resultados positivos. Assim, como também já analisado no capítulo anterior, a ideia de governança pública surge com o objetivo de mitigar a grave disfunção por parte dos poderes executivo e legislativo no jogo das escolhas públicas, para que esse novo componente institucional

¹² O espírito das leis. Livro XI, caps. 1 a 6, 1993.

¹³ Saraiva (2006) aponta que, ao longo da história, a atividade estatal foi e vem sendo analisada por uma diversidade de perspectivas e metodologias, a filosófica, a da ciência política, a da sociologia, a jurídica, a das ciências administrativas, além das visões antropológica e da psicologia. Optou-se em apontar o enfoque jurídico por tratar-se de pesquisa da área do direito.

normativo faça parte da conjuntura nacional quando se trata dos processos decisórios do gestor público.

Coutinho (2013) defende dificuldades de interações entre direito e políticas públicas indagando quanto à possibilidade de se pensar em uma teoria jurídica para elas e como tais relações podem ser observadas empiricamente. Nesse ponto, é válido esclarecer que o termo política vem sendo utilizado tanto para denotar decisões partidárias como para as decisões estratégicas, sendo este o sentido que aqui o empregaremos (VALLE, 2016, p. 31-56).

3.2 Construção das políticas públicas e governança: estabilidade institucional?

As políticas públicas, porquanto destinadas às escolhas estratégicas, são a ocasião mais propícia para que a administração realize o planejamento necessário à boa governança. Cumpre expor sobre alguns aspectos pertinentes e que conduzem à aproximação referida antes de adentrar especificamente os parâmetros das opções administrativas enquanto alternativa eleita para o planejamento da ação pública.

Ainda segundo Valle (VALLE, 2016, p. 31-32), no trato da matéria das *policies*, houve uma precedência dos Estados Unidos na sua inclusão na pauta das reflexões jurídicas acadêmicas. Parte-se da premissa de que é possível desenhar categorias ou ferramentas de análise para que o direito possa contribuir com as políticas públicas, de modo a aprimorá-las (COUTINHO, 2013). Nos países latinos, por sua vez, a instabilidade institucional contribuiu para postergar os estudos quanto à temática. Contudo, é precisamente nos países em desenvolvimento, de modo geral, que a demanda pela atuação estatal é maior, a título de modificar o atraso e a desigualdade. O que diferencia o cuidado para com as políticas públicas, nos países em desenvolvimento, é a maior exigência quanto ao planejamento e execução coordenada das ações, o que foi favorecido pelo advento das Constituições democráticas (BUCCI, 2013, *location* 393-400).

No caso do Brasil, os estudos só avançaram após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ainda assim, a questão do progresso nacional, durante um bom tempo, esteve mais relacionada às influências econômicas e sociais do que às ações planejadas, não havendo que se falar em um quadro institucional que favorecesse as análises sob este último ponto de vista. Entretanto, com advento da Carta Magna e a proteção ampliada aos direitos e valores sociais, à democracia e à sustentabilidade ambiental, houve uma aproximação das perspectivas jurídicas e políticas do Estado, da administração pública e do governo e, nesse passo, a gestão pública institucionalizada começou a ser vislumbrada também por um aspecto

jurídico (BUCCI, 2013, *location* 489). Em sintonia com esta premissa, Coutinho (2013) reafirma que o direito pode ser encarado como arranjo institucional, vocalizador de demandas ou ferramenta para as políticas públicas, ainda que sua utilidade deva ser testada empiricamente.

3.2.1 Políticas Públicas como “tecnologia jurídica governamental”: a importância da estabilidade institucional

A superposição dos aspectos jurídicos e políticos quanto às *policies* levou ao reexame da visão então existente quanto à burocracia administrativa, posto que, em regra, o tratamento das suas atribuições não passava pela disciplina jurídica. Isso demandou a superação da ideia de que as decisões quanto ao agir estatal era inato à política propriamente dita e que à administração pública cumpria apenas a concretização das escolhas previamente realizadas. Coutinho (2013), *apud* Eberhard (1997, p. 2), sugere que, além da observância da norma, passa a ter importância singular seu “[...] grau de “utilização” pelos destinatários[...]”, entre os quais está o corpo burocrático, o que conduz a que este último seja considerado na construção de uma [...]“tecnologia” jurídica de gestão de políticas públicas no âmbito de um Estado que tem obrigações [...]”.

Em última análise, Bucci (2013, *location* 497) aponta que o direito passou a analisar “como se forma e se exerce o poder político”. Já Coutinho (2013, p. 9; 11) defende que a coordenação das ações estatais não deveria se ater apenas à contenção da discricionariedade, mas precisa apontar o caminho percorrido pelo poder público para executar suas ações. A visão fragmentária antes trazida pelo direito público quanto aos atos administrativos e que importava em limitações severas, dá lugar, na visão do autor, à compreensão de políticas públicas como planos de ação prospectivos, flexíveis e sujeitos a eventual revisão por mecanismos de autocorreção, permitindo constante processo de implementação e avaliação, de forma a aperfeiçoar a ação governamental. E continua argumentando que os arranjos jurídico-institucionais, harmonizados com as técnicas, criam um ciclo de legitimação e *feedback* quanto aos resultados a serem obtidos com as políticas públicas. É salutar que administradores e gestores públicos possam dispor de um delineamento flexível, dado que os objetivos das políticas raramente são especificados em minúcia pelo legislador ou mesmo porque há caminhos alternativos e diferentes para alcançá-los. As políticas públicas estão a todo tempo em processo de adaptação, ajustes e avaliações que visam assegurar a prestação de contas e o controle democrático.

Seguindo o raciocínio de Coutinho (2013, p.12), “[...] além de ser um escudo de proteção do indivíduo, pode-se imaginar o direito administrativo como uma espécie de “tecnologia” de implementação de políticas públicas.” Em compasso com tal visão, a abordagem jurídica propôs a análise do Estado considerando ainda outros elementos, retirando o foco puramente das normas e introduzindo componentes financeiros, materiais e o enfoque de outros atores estranhos à esfera estatal, lançando olhar sobre as condições efetivas de funcionamento do Estado e sua capacidade de implementação de dadas ações.

Como afirma Bucci (2013, *location* 504), “[...] A agenda do desenvolvimento se abre para o entendimento de como se formulam e executam políticas públicas, por meio de diferentes arranjos [...]”. É nesse sentido que Valle (2016, p. 33-34) conceitua políticas públicas como “[...] a decisão quanto ao percurso da ação formulada por atores governamentais, revestida de autoridade e sujeita a sanções[...]”. Citando Theodoulou, a autora salienta que, mais do que a definição, para localização do tema, são relevantes os elementos de que se fala ao tratar das políticas públicas, dentre os quais aponta: i) a diferenciação entre as pretensões estatais e o que, de fato, é executado pela administração pública; ii) o envolvimento dos atores informais, já que, num contexto que confere destaque ao caráter social das ações, as decisões alocativas se modificam de acordo com os diversos *stakeholders*; iii) o enfoque quanto à ação governamental, em primeiro lugar, uma vez que, genericamente considerado, o estudo das políticas públicas remete à legislação, decisão executiva e regulação; iv) reflexão quanto à intenção e objetivo a ser alcançado e; v) o percurso que se desenrola, desde a consolidação legislativa de um projeto, passando pela implementação, avaliação e controle.

Conclui Bucci (2013, *location* 504), na mesma linha, sobre a importância do fortalecimento da gestão nas políticas públicas, com especial atenção para o controle e os diálogos democráticos, pois, para ela, o direito é visto como base dos programas de ação governamental. E o conhecimento originado dessa “tecnologia jurídica”, para utilizar a expressão empregada pela autora, se destinaria a indicar “padrões jurídicos de organização”, incorporando mecanismos para o exercício do contraditório possível nos processos administrativos ou, melhor dizendo, para o diálogo com a sociedade quanto às *policies*, num ambiente democrático. Assim, sistematizadas as políticas públicas, haveria uma melhora na criação das formas de organização e estruturação do poder público, com aperfeiçoamento da sua intervenção, de forma a tornar a ação governamental mais efetiva, racional e compreensível pelo corpo social.

3.2.2 Governança democrática e políticas públicas

Cumprindo indagar acerca das formas de como lidar com os problemas da governança democrática, particularmente quanto às ações e políticas públicas, sentido sob o qual incide com maior ênfase nos tempos atuais.

Segundo Bevir (2011, p. 103), a democracia atual sofre tanto com a falta de legitimidade quanto com a ausência de limites claros da *accountability*. Bucci (2013, *location* 1435-1445) endossa que as conquistas progressivas da política conservadora e daquela mais voltada às causas sociais restaram estagnadas (neutralizadas, nas palavras da autora). Dessa forma, podemos afirmar que, em dado momento, tais conquistas permitiram alcançar certo grau de implementação dos elementos essenciais à democracia, mas restaram em aberto os limites da *accountability*, ou seja, do caráter responsivo da administração pública quanto a suas ações.

Ante o olhar democrático, a ação pública e a organização da administração deslocaram sua perspectiva da hierarquia e da burocracia para os mercados e redes, consoante exposição prévia acerca das origens da governança corporativa. Bevir (2011, p. 103) expõe as implicações do conceito para a democracia. Em síntese, seriam:

- i) o fato de que a governança surgiu e espalhou-se como uma consequência de novas teorias modernistas e das reformas do setor público que foram inspiradas por tais teorias;
- ii) os atores políticos passaram a responder aos desafios da governança acrescentando às instituições representativas ainda mais conhecimento técnico modernista.

O autor afirma que, em parte devido à crise do Estado modernista, surgiu a governança, que pôs em cheque a burocracia, o corporativismo e o Estado de Bem-Estar Social, no que tange ao conceito econômico de racionalidade, com destaque para as dificuldades fiscais. Isso porque os cidadãos, enquanto atores racionais, objetivavam, de forma imediata, maximizar seus interesses, individualmente falando, o mesmo ocorrendo com os políticos, sem atentar para os efeitos a longo prazo, que resultam no compartilhamento de gastos com toda a sociedade. E que “A nova governança consiste nas teorias e nas reformas interconectadas por meio das quais os povos conceberam a crise do Estado e responderam a ela” (Bever, 2011, p. 107).

Bucci (2013, *location*, 1463), complementa que a discricionariedade política foi aos poucos mitigada, à vista dos novos compromissos e padrões adotados internacionalmente para a proteção dos direitos fundamentais, a exemplo daqueles encampados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), e, ainda, com a chancela de verdadeiras obrigações estatais, pois

para ela, o atuar do Estado não seria mais isolado, havendo a premência da regulação e coordenação das suas ações além-fronteiras. Internamente, Bevir (2011, p. 107) aponta que o descontentamento dos cidadãos com a economia estatal e a aparente irresponsabilidade dos representantes políticos, ensejou que os eleitores passassem a demandar melhores serviços e menores impostos, bem como um Estado mais efetivo e que respondesse pelos compromissos não atendidos ou serviços não entregues, além de uma maior participação popular. É possível assim concluir que, foi nessas circunstâncias, que a governança democrática veio a lançar luzes sobre as ações governamentais.

Chevallier (2004, p. 31, *apud* BUCCI, 2013, *location* 1473) aponta que foram criadas novas abordagens do fenômeno governamental, com enfoque nas teorias sobre a organização da administração pública, sua direção e sistemas. Esse fenômeno, como destacado no capítulo anterior, ocorreu especialmente a partir dos anos 1990, com a tentativa da transposição de métodos empresariais para a administração estatal, dada a aproximação com a eficiência corporativa defendida e que deveria ser adaptada para os procedimentos das organizações burocráticas¹⁴. Nessa esteira, Bevir (2011, p. 107) aponta que sobrevieram, duas correntes distintas da reforma do setor público à luz da governança: uma delas associada ao conceito econômico de racionalidade – o neoliberalismo, a Nova administração pública (*New Public Management*, dominante nos Estados Unidos entre 1980 e 2000 e que pregava reformas voltadas para o mercado) e a terceirização; a outra relacionada ao conceito sociológico de racionalidade (governança *joined-up* e redes e parcerias, propondo que os diferentes setores de um governo atuem em conjunto).

Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p. 42), destacam que o modelo do *New Public Management* tem sustentação na ideologia neoliberal e “busca a penetração das forças do mercado no setor público”. E que o enfoque central estava direcionado à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pois pressupunha-se com tal mudança a redução do tamanho da máquina administrativa e o aumento de sua eficiência. Conforme ressalta Bevir (2011, p. 107-108), já os defensores do

¹⁴ Conforme destaca Bucci, em nota de rodapé, (2013, *location* 1472), é interessante lembrar a obra de David Osborn e Ted Goebler, “*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*”, de 1992, pois, de acordo com esses autores, há dez princípios sobre os quais deve ser estruturado o governo tendo em conta o modelo empresarial de eficiência como referência do Estado mínimo. Seriam os princípios: “catalítico (dirigir em vez de remar); apropriado pela comunidade [*community owned*] (empoderar em vez de servir); competitivo (injetar competição na prestação de serviços); orientado a missão [*mission-oriented*] (transformar organizações guiadas por regras); orientado a resultados (financiar outcomes, não inputs); guiado pelo consumidor (atender às necessidades do consumidor, não da burocracia); empresarial (ganhar em vez de gastar); antecipatório (prevenção em vez de cura); descentralizado (de hierarquia a participação) e orientação ao mercado”.

*joined up*¹⁵, inspirados pelas teorias sociológicas da racionalidade, são partidários às redes e fazem distinção delas e das hierarquias e mercados. Remetem aos chamados “problemas capciosos” (definidos como problema de natureza mais ou menos única; a falta de formulação definitiva para tais problemas; a existência de múltiplas explicações para eles e ausência de respostas), que não são solucionados pela especialização e cuja resposta requer a existência de redes. Seriam questões inter-relacionadas como segurança, meio ambiente e decadência urbana. Disto adviria o clamor por redes de atores sociais que operam em relações estruturadas. Para o autor, a eficiência e eficácia das ações governamentais derivariam, portanto, de relações estáveis, sustentadas pela confiança, participação social e associações voluntárias. Assim, Bevir (2011, p. 114) conclui que:

Em vez de apelar para a falácia do conhecimento técnico, poderíamos explorar a possibilidade de um envolvimento e de um controle mais diretos pelos cidadãos por meio da formação e da implementação de políticas públicas; poderíamos defender conceitos mais plurais e participativos de democracia.

Bucci (2013, *location* 1478) destaca, na mesma linha, que para as *policies*, há o manto da governança democrática, um “direito público não estatal”, que atenderia ainda ao intento de conter a força da globalização e a atuação das multinacionais, já que os problemas destas organizações são diferentes das pautas públicas. Na visão da autora, a governança que vai se formando para as ações governamentais, embasada na *rule of law* e na tecnologia jurídica, tem como preocupação as questões relacionadas às decisões conjuntas dos diversos atores, sejam estatais, sociais ou privados; assim como a colaboração entre eles.

Os problemas mais prementes da nova política, assim concebida, dizem respeito, em suma, à estrutura organizacional, coordenação de interesses e coerência decisória. Por decorrência, os valores que a subsidiam não são a moral e a religião, como outrora se concebia, e sim “valores econômicos e materiais (sanitários, meteorológicos, alimentares etc.)” (BUCCI, 2013, *location* 1487).

¹⁵ Bevir (2011, p. 108) destaca que a expressão “joined-up” é de difícil tradução no âmbito de seu trabalho.

A ideia de “joined-up” (por vezes traduzido como governo “unido”), foi usada em 1997, pela primeira vez, por Tony Blair (primeiro-ministro do Reino Unido de 1997 a 2007), tornando-se um aspecto significativo do governo moderno do Reino Unido. Ele mudou e influenciou como as estruturas são organizadas, como as metas são definidas, como os orçamentos são alocados e como o trabalho diário das agências e profissões locais é realizado. A principal razão do interesse no conceito de “joined-up” tem sido o reconhecimento de que alguns problemas do governo não se enquadram nos limites departamentais do bom governo (MULGAN, 2012).

Bevir (2011, p. 108) explica ainda que se trata de uma proposta para que diferentes setores de um governo trabalhem em conjunto, delimitando metas e objetivos transversais a eles, buscando a coordenação e a sinergia dos esforços e dos resultados.

Para tanto, a atuação do Estado sobre a economia passa a ser fragmentada, compartilhada com entidades independentes, de maneira que agências ou órgãos reguladores dialoguem com os setores regulados, e, à vista desta nova conjuntura, são concebidos mecanismos que compelem o poder público a evidenciar as razões das suas escolhas, inclusive quanto às políticas públicas, cujo exemplo mais recente pode ser visto na Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 (BRASIL, 2018n), como é possível destacar do seu art. 22:

Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Assim, sob o influxo da governança, as políticas públicas se materializam “a partir de um conjunto de decisões inter-relacionadas” (VALLE, 2016, p. 36), e não somente uma decisão propriamente política ou administrativa. “[...] o lugar das decisões, que era competência da política, desloca-se para a administração” (BUCCI, 2013, *location* 1487).

Com o deslocamento das decisões para a administração, com maior participação do corpo burocrático, ainda que conduzindo a serviços públicos mais eficientes e responsivos, resultado de ações públicas melhor estruturadas, podem surgir hesitações relacionadas à transparência e legitimidade do referido corpo burocrático, sobrevivendo dúvidas quanto à sua responsabilização e, por decorrência, questões sobre *accountability*. (BEVIR, 2011, p. 109). O conceito de *accountability*, por sua vez, surgiu durante o modernismo e estava associado a uma perda de fé nos princípios de um Estado organizado [*statehood*], orientado à liberdade e ao governo representativo e responsável (BEVIR, 2011, p. 109).

Bevir (2011, p. 110) alude que:

Uma íntima conexão entre a *accountability* e o conhecimento técnico-burocrático aparece no conteúdo da *accountability*. A teoria, quando não a prática, da *accountability* aplica-se muito mais firmemente aos servidores públicos que aos políticos. Os políticos são fiscalizáveis por meio das instituições da democracia representativa; os legisladores são fiscalizáveis pelos eleitores que periodicamente decidem se devolvê-los-ão ou não aos parlamentos mais uma vez. O poder Executivo, especialmente os presidentes em sistemas políticos com forte separação dos poderes, também pode ser diretamente fiscalizável pelo eleitorado.

Continuando o raciocínio, Bevir (2011, p. 111) respondendo às questões que pairam quanto à governança democrática e, por decorrência, quanto à formulação de políticas públicas, relembra o pensamento dos institucionalistas e a expansão do conceito de legitimidade, que abrangeria a *accountability* legal e a inclusão social. Quanto à legitimidade, persistiria, pois, mesmo as organizações independentes não estão imunes à fiscalização, que é

regulamentada por leis relevantes, aprovadas por um governo democrático. De mais a mais, enfatiza a importância de uma sociedade civil forte para assegurar a *accountability*. As instituições e decisões são acompanhadas por grupos de voluntários, pelos meios de comunicação, bem como pelos cidadãos, de forma que se possa garantir que as escolhas públicas são justas e inclusivas, conferindo ou recusando às organizações a credibilidade necessária para participarem dos processos de tomada de decisão. Aliam-se, em verdade, à *accountability* procedimental, agora vista como *accountability* horizontal e com inclusão social, com cidadãos fiscalizando o agir estatal durante o processo de tomada de decisão.

3.2.3 Ação governamental processualmente estruturada e ingerência do tempo no agir estatal

Em vista do enfoque inspirado pela governança e da necessidade de planejamento estrutural da administração pública, houve uma valorização do processo na abordagem da temática, voltando-se as análises para o ciclo das políticas públicas e suas etapas. Como assinalado por Bucci (2013, *location* 2028): [...] “política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...]”.

Os processos estão relacionados às etapas da vida da política pública, desde a formação da agenda à implementação das decisões, remetendo a regularidade, sequência de fases ou etapas no tempo; andamento, desenvolvimento, marcha.

O estudo das fases das *policies* desvela a racionalidade por trás da política, através das ações que a antecedem ou sucedem, levando, por via de consequência, a um aprendizado e experiência no tratamento de problemas que se revelem semelhantes. Jann e Wegrich (2007, p. 43) registram que, nos anos 1950, foi introduzido um modelo do processo de políticas públicas que compreende estágios ou fases. O ciclo tem servido como um modelo que permite sistematizar e comparar debates, aproximações, modelos e avaliar contribuições. Por outro lado, os estágios ou ciclos das políticas por vezes têm sido criticados por tratar as *policies* como uma estrutura linear, uma vez que estudos empíricos quanto ao planejamento de tomada de decisão têm repetidamente apontado que a real tomada de decisão normalmente não segue a sequência de etapas sucessivas.

Ainda assim, a teoria dos ciclos funciona como um tipo ideal de planejamento racional para a tomada de decisão. Encarando o processo político como um contínuo, permite acessar as influências dos diversos atores, forças e instituições que interagem para moldar os resultados da política. O processo do ciclo enfatiza a retroalimentação (*feedback*) entre as

motivações iniciais e resultados para as políticas públicas, conduzindo a sua contínua renovação. Outrossim, a tendência das ações públicas de gerar consequências não intencionais e efeitos colaterais torna-se aparente através da abordagem dos ciclos (JANN e WEGRICH, 2007, p. 43-45) (tradução nossa).

O modelo desenvolvido por Kingdon (2003, p. 196) (modelo de múltiplos fluxos ou *multiple streams*), considera as políticas públicas como um conjunto formado por pelo menos quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a especificação das alternativas para a formulação de políticas públicas, com base nas quais a escolha será realizada; uma escolha dominante (*authoritative choice*) entre o conjunto de alternativas disponíveis; e a implementação da decisão.

Bucci (2013, *location* 2954) salienta que os processos são mecanismos de ação do gestor público, contribuindo para moldar decisões. A autora menciona que: “embora em drástica super-simplificação, a formação da política pública pode ser considerada um conjunto que inclui pelo menos quatro processos”, sendo estes, para a autora, aqueles do modelo desenvolvido por John Kingdon.

Dentre as inúmeras classificações existentes, contudo, optou-se, neste trabalho, por aquela adotada por Valle (2016, p. 39), que considera 06 etapas nos modelos sequenciais de políticas públicas, indicando as fases de reconhecimento do problema, formação da agenda, formulação da política, escolha da política pública que será adotada, implementação e, por fim, a análise e avaliação da política pública. A seguir, far-se-á breve aproximação sobre cada uma das etapas aludidas, num esforço por localizar a escolha administrativa como *locus* crucial para emoldurar as ações que possam merecer a adjetivação da boa governança pública e sobre o qual nos deteremos no próximo tópico.

Nessa esteira, parte-se, inicialmente, do reconhecimento do problema, ou seja, da identificação da situação material ou dado fático que reclama a intervenção estatal. A fim de que “não se tome o efeito pela causa”, calculando mal o que demanda efetivamente a ação do governo. Valle (2016, p. 39) afirma a relevância de se ter conta um dado analítico nesta etapa, ao lado do reconhecimento do elemento fático, para não desviar a atenção da questão principal a impulsionar a atuação estatal.

Esta fase inaugural requer que o problema tenha sido definido e que a necessidade de intervenção estatal esteja clara. Só a partir daí a questão entra na agenda (*agenda-setting*) para futura consideração da ação pública a ser realizada. Somente com o reconhecimento de que nem todos os problemas podem receber o mesmo nível de atenção, impõe-se a formação da agenda (JANN; WEGRICH, 2007, p. 45).

Seguindo a doutrina de Valle (2016, p. 40), uma vez identificado o problema, tem-se, tal como aludido, a formação da agenda, com a fixação das prioridades das ações públicas, observando uma ordem de precedência em relação aos problemas apresentados na etapa anterior. Em uma sociedade plural, com valorização da abertura democrática, a princípio, o debate será amplo quanto aos meios de efetivação dessa escolha prioritária, com todas as dificuldades inerentes a esse processo. A pluralidade de legitimados a decidir e os interesses polifacetados que lhe correspondem é a realidade sobre a qual incidem as políticas públicas no século XXI e que, segundo Bucci (2013, *location* 520-528), define a necessidade de uma “tecnologia governamental para a democracia”, destinada a criar e replicar padrões jurídicos da ação governamental, como tratado anteriormente.

Jann e Wegrich (2007, p. 46-47) apontam que a pesquisa sistemática da agenda surgiu primeiro nos EUA, como provocação do pluralismo, e que uma aproximação clássica sugere que os debates políticos e, conseqüentemente, a agenda, emergem dos conflitos entre atores, com o ator com menos poder político chamando a atenção para dada questão. Melhor esclarecendo, alguns problemas seriam incluídos na agenda quando os atores afetados têm acesso direto às agências e são capazes de destacar tópicos sem maior reconhecimento do público em geral. Jann e Wegrich assinalam também que a agenda resulta do processo de filtragem de questões e problemas, resultando que algumas questões são excluídas deliberadamente da agenda, posto que haveria uma distribuição assimétrica de influência através das instituições que atuam nessa seara. O passo crucial da agenda, assim, é o reconhecimento da questão, frequentemente trazida por grupos de interesses diversos. Para os autores (JANN e WEGRICH, 2007, p. 46), não é o problema objetivamente considerado que pesa para ser incluído na agenda. Ao invés disso, é uma plausível definição da questão posta pelos afetados e a criação de uma particular imagem da política que permita visualizar uma solução prática para o mesmo (chamada de “chave” - *key*).

Há também que se distinguir, nas sociedades modernas, a agenda da mídia e aquelas das políticas públicas (JANN e WEGRICH, 2007, p. 45-48), isso porque, quando problemas imprevistos ou inusitados surgem, frequentemente, os governos são forçados a priorizar certas situações, não podendo ignorar o clamor público sem o risco de perder a legitimidade. De qualquer forma, Jann e Wegrich ponderam que as políticas assim formatadas têm vida curta ou são frequentemente alteradas nos demais estágios. Ademais, a agenda estaria longe de ser uma seleção racional das questões em termos das adversidades que mais atingem a ampla sociedade. Ao invés disso, algumas vezes os governos adotam políticas que contradizem outras já em execução. Os autores lembram que Kingdon introduz a noção de “janela de

oportunidade” que se abre em um tempo determinado para uma política específica, o que não necessariamente leva em consideração o número de pessoas afetadas (KINGDON, 2003, p. 47).

Em continuação, advém a formulação da política e a exploração da atuação pública a ser adotada, dentre as várias possibilidades sob cogitação. Aqui, é necessário ter em vista as inter-relações entre as políticas e alguma medida para aferir, a priori, a eficácia da ação a ser empregada para combater ou mesmo mitigar o problema. As estratégias possíveis, no mundo globalizado, tendem a se multiplicar face à tecnologia (VALLE, 2016, p. 42).

Na sequência, constata-se a escolha da política pública que será implementada (VALLE, 2016, p. 40). A definição da ação a ser realizada possibilita a fixação de metas e resultados. É o momento da eleição da ação, a partir das várias opções postas no momento anterior, com enfoque voltado para aquela que otimiza os recursos disponíveis e confrontando outras políticas já em curso. O juízo que se faz para eleição da via a ser implementada é, simultaneamente, técnico e político.

Para Jann e Wegrich (2007, p. 48-51), que consideram, conjuntamente, a formulação e a tomada de decisão (escolha da ação que será implementada, na classificação de Valle (2016, p. 39), nesse estágio, a partir dos problemas, propostas e demandas são transformados em programas. Formulação política incluiria, então, a definição de objetivos que deverão ser atingidos pela política e a consideração de ações alternativas.

Alertando que alguns autores diferenciam formulação (as alternativas de ação) e a decisão final tomada para a política, Jann e Wegrich (2007, p. 48) consideram que isso ocorre porque nem sempre há uma clara separação das fases nas *policies*. Acrescentam que estudos da formulação têm sido influenciados pelos esforços de aprimorar práticas governamentais introduzindo técnicas e ferramentas para decisões mais racionais. Isto teria se tornado mais evidente nos anos 1960 e 1970, quando houve empenho por desenvolver métodos e ferramentas para identificar custos das ações a serem adotadas, fazendo com que a formulação fosse percebida como a base para um planejamento racional e, conseqüentemente, amparo para tomada de decisão.

Enquanto os estudos iniciais apontavam o papel crucial da burocracia ministerial e dos altos servidores públicos na formulação de políticas públicas, Jann e Wegrich observam que, em verdade, a administração pública não está separada da sociedade em geral quando formula as políticas. Ao invés disso, esses atores estão constantemente interagindo e formam padrões de relacionamento bastante estáveis (redes de políticas públicas). Ao passo que a decisão final quanto a uma política permaneceria no âmbito das instituições responsáveis

(principalmente gabinetes, ministérios, parlamento), seria ela precedida, contudo, de um processo mais ou menos informal de negociação, com participação de departamentos ministeriais, grupos de interesses organizados e, dependendo do sistema político, membros eleitos dos parlamentos e seus apoiadores. Numerosos estudos de políticas públicas têm defendido que os estágios iniciais da tomada de decisão influenciam os resultados finais e muito frequentemente moldam a política para uma maior extensão do que o processo dentro da arena parlamentar. Além disso, estes estudos trouxeram um argumento forte contra o modelo racional da tomada de decisão. No lugar da seleção racional entre alternativas de ações, a tomada de decisões resulta da barganha dos diversos atores dentro de um subsistema político. O incrementalismo forma o estilo típico da formação da política, especialmente quanto à alocação do orçamento (JANN; WEGRICH, 2007, p. 48-49).

As redes de políticas públicas são caracterizadas pelas relações horizontais entre atores, sem hierarquias, com grande interação. Em contraste, o aumento dos conflitos é esperado na medida do acesso dessas redes. Contudo, Jann e Wegrich (2007, p. 56), concordando e citando Sabatier (1991, p. 147) sublinham que diferentes redes competem pelo domínio em dadas políticas públicas. Como a abordagem histórico-institucional tem assinalado, os países têm desenvolvido tipos particulares de redes de políticas públicas como resultado da interação da estrutura pré-existente do estado e organização da sociedade nas conjunturas críticas históricas.

Com a adoção final de uma opção particular de política, as instituições formais do sistema governamental movem-se para o centro. Mas, ainda assim, aparecem modos de autorregulação, algumas vezes à sombra da hierarquia. Qual das opções das políticas propostas será adotada, depende de alguns fatores: primeiro, o conjunto factível de opções é reduzido por parâmetros objetivos. Algumas são excluídas pela escassez de recursos, não somente em termos de recursos econômicos, mas também suporte político, o que representa um ponto crítico no processo de tomada de decisão. Depois, em razão da distribuição de competências entre atores diferentes, capazes de vetar certas posições. Além disso, sistemas subnacionais de governo têm maior margem de manobra para iniciar políticas numa estrutura federal ou descentralizada do que países com estruturas centralizadas. Um outro aspecto determinante para a formulação diz respeito ao papel dos conselheiros de políticas. Nos últimos anos, o papel dos experts tem sido um ponto focal nos debates para tomada de decisão. Os denominados “*think tanks*” e as organizações internacionais são considerados catalisadores e favorecem a troca de ideias, soluções e percepção dos problemas entre governos.

A implementação da política pública é o momento da materialização da estratégia estipulada ou para eventual correção de danos de outras políticas inter-relacionadas. Traduz-se na oportunidade de concretização das atividades cogitadas na formulação e especificadas na escolha, podendo resultar na alteração da linha de ação que vinha sendo seguida em dada política pública ou sua melhoria futura (VALLE, 2016, p.41).

A decisão ou curso específico de ação de um programa não garante que ação seguirá os objetivos traçados para as políticas. O estágio da execução da política pelas instituições e organizações, frequentemente, origina-se no setor público, e é referida como implementação. Implementação da política é amplamente definida como o que “acontece entre o estabelecimento de uma aparente intenção da parte dos governos para fazer alguma coisa, e o último impacto da palavra em ação” (O'TOOLE, 2000, p. 266). Para esse autor, a política de implementação pode incluir os seguintes elementos:

- i) Especificação dos detalhes do programa (como e quais agências/organizações iriam executar os programas? Como a lei ou programa pode ser interpretado?;
- ii) Alocação de recursos (Como os recursos são distribuídos? Qual pessoal irá executar o programa? Quais unidades ou organizações estarão no comando da execução?;
- iii) Decisões (como as decisões de casos singulares seriam realizadas?).

Os estudos quanto à implementação compartilharam uma compreensão hierárquica, “de cima para baixo” (*top-down*), de governança, ao menos como um critério normativo para avaliação dos resultados. A pesquisa estava interessada sobre “o que funcionava”. Um caminho para fazer isso tem sido acessar a efetividade de diferentes tipos de instrumentos de políticas baseados numa particular teoria sobre relações de causa e efeito. Instrumentos de políticas têm sido classificados dentro de ferramentas regulatórias, financeiras, informacional e organizacional. É feita a relação da ferramenta selecionada e da política implementada. Diferentes instrumentos de políticas são vulneráveis a tipos específicos de implementação (resolução) de problemas. Evidências empíricas, todavia, mostraram que a implementação não era apropriadamente descrita por uma cadeia de ação hierárquica diretamente produzida pelo centro de decisão de uma agência estabelecida. A chamada perspectiva de baixo para cima (*bottom-up perspective*) sugere algumas orientações para análises que, subsequentemente, tornaram-se aceitas na implementação geral e na literatura das políticas, principalmente verificando os resultados da implementação que resultaram da interação entre diferentes atores e programas (JANN e WEGRITCH, 2007, p.51-53).

Chegando à análise e avaliação das políticas públicas executadas, sobrevém o juízo sobre a eficiência da atuação da administração pública. É o momento de levar em conta os indicadores escolhidos, realizando o balanço dos resultados em cotejo com os indicadores concebidos na etapa da formulação e minudenciados na escolha. Essa fase legitima a ação pública em vista do problema para o qual se buscava solução ou propicia o redimensionamento de decisões futuras. Consolida a etapa de inteligência da política, apontando as estratégias exitosas ou não (VALLE, 2016, p. 41).

A tomada de decisão deve contribuir para a resolução do problema ou ao menos para sua redução. No estágio da avaliação, estes resultados almejados das políticas movem-se para o centro das atenções. A lógica normativa sugere que, finalmente, a tomada de decisão deveria ser avaliada em relação ao quanto é pretendido e impactos conformam o ponto de partida da avaliação. Mas a avaliação não é somente associada com a fase final do ciclo das políticas, isto é, ao seu fim, modificação ou novo desenho baseado na alteração da percepção do problema e configuração da agenda (JANN e WEGRITCH, 2007, p. 53-54). Ao mesmo tempo, a pesquisa sobre avaliação consiste numa subdisciplina da ciência política que foca nos resultados intencionados e consequências imprevistas das políticas. A avaliação não está restrita a um particular estágio no ciclo das políticas; ao invés disso, a perspectiva é voltada para todo, o processo de tomada de decisões e as diferentes perspectivas em termos de tempo (*ex ante*, *ex post*). Não somente estudos científicos, mas também relatórios governamentais, debates públicos e atividades dos partidos de oposição adotam substanciais elementos de avaliação. Também as clássicas formas de fiscalizar o governo e serviços públicos, numa democracia liberal, pelos tribunais e legisladores e também os escritórios de auditorias podem ser agrupados como avaliações.

Lindblom, citado por Valle (2016, p. 44) ressalta a proeminência da “função inteligência” nas políticas públicas como sendo momento de observação das políticas desenvolvidas e daquelas em cogitação, numa atividade comparativa, e que permite o aprimoramento da ação do Estado. A parametrização proporcionada pela “função inteligência” afastaria as “soluções totalizantes” postas quando da formulação das políticas públicas, denotando que o avanço gradual e progressivo de cada etapa se faz mais adequado.

Some-se à inteligência, a viabilidade política, no sentido do devido amparo legal e receptividade pelos responsáveis por sua execução e pelos que serão atingidos pelo processo e seus resultados, o que é da natureza das políticas públicas. Essa característica importa, pois novos parceiros políticos, ou mesmo contingências sofridas pelos parceiros originais, podem interferir nas prioridades da agenda. Em outras palavras, e como dito por Valle (2016, p. 45),

mutabilidade e resiliência são intrínsecas às políticas públicas, assim como o caráter *continuum* das suas relações com o tempo.

3.2.3.1 Ingerência do tempo e do planejamento no agir estatal

Para adentrar tal aspecto, de importância ímpar ao tratar do planejamento e, por implicação lógica, da escolha pública, convém resgatar o conceito adotado por Bucci (2002, p. 241, apud VALLE, 2016, p. 46), qual seja: “[...] políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados [...]”.

Ora, sendo um programa de ação, já se revela sua projeção no tempo (VALLE, 2016, p. 46) posto que os proveitos resultantes dependem do transcurso de fases, dias, meses ou anos. O agir estatal não é instantâneo, assim como não o são os potenciais efeitos. A dimensão temporal é inexorável à noção de processo, fator crucial para se chegar às decisões, e tem importância nas dimensões econômicas e institucionais ou normativas que a estas afetam. Existem, nessa toada, abordagens diversas a se considerar quanto ao tempo no andamento das ações a serem implementadas pelo Estado, porquanto associações podem ser feitas quanto a seu transcurso e mudança do estado de coisas em razão de certos acontecimentos.

Eventualmente, o tempo pode ser considerado para adiamento de certas ações, levando-se em conta, a título ilustrativo, os custos decorrentes em curto ou longo prazo (BUCCI, 2013, *location* 2.453). Também há uma correlação temporal com o funcionamento das instituições, se se ponderar, por exemplo, que o período eleitoral repercute na fixação das políticas e na sua continuidade pois os mandatos são muito exíguos para o desenvolvimento de ações que exigem um *continuum*.

Sob o ponto de vista referido, na ótica de Valle (2016, p. 46), “[...] o agir projeta-se no tempo por meio de um programa normativo e o caráter normativo do programa assegura, numa autovinculação, a sua continuidade no tempo [...]”. E, ao menos em tese, a regulamentação livraria os programas de possíveis intervenções produzidas pela voluntariedade dos atores formais. Ademais, o tempo é uma variável que pode ser manipulada na distribuição dos ônus decisórios, à medida que avançam as fases das políticas públicas. A legitimidade da política pública opera, por conseguinte, de forma dinâmica, permitindo os ajustes necessários ao longo de sua implementação. Noutra ordem, para a autora, não se pode desconsiderar o fator temporal quando se realiza o controle, jurisdicional ou não, das políticas públicas. Pode haver uma inviabilidade momentânea da política em oferecer uma resposta a

um jurisdicionado em particular, em determinadas circunstâncias, sem que isso implique em total ineficácia da política como concebida em sua origem.

É de se observar, nesta senda, o tempo que a administração pública fixou, a priori, para alcançar certos resultados antes de avaliar a possível inadequação da política e, para tanto, cumpre conhecer os termos do planejamento realizado. Será essa a métrica, num olhar objetivo, para avaliar a eficiência da política em desenvolvimento, isto é, a existência de um projeto ou planejamento para sua execução; o estágio em que ela se encontra e, por fim, a congruência entre os resultados concebidos em sua origem e aqueles efetivamente alcançados (2016, p. 45-51). A mesma ação estatal pode, ainda, ter andamentos diversos de acordo com o grupo ou setor social que seja adotado como referência, o que decorre do pluralismo cultural e social da era pós-moderna.

Por tudo quanto sustentado, o fator temporal pode interferir na agenda, com a modificação das prioridades, ou sugerir ajustes na política pública em execução, revelando um agir estatal voltado à crítica das suas próprias escolhas e atuação. E tudo isso pode ocorrer sem que se esteja falando propriamente de uma má administração ou de ausência de governança. Essas modificações ao longo do ciclo traduzem-se em evidências das “complexidades” da dinâmica da vida e, por via de consequência, estão a exigir um planejamento cada vez mais acurado.

Em verdade, o ideal de continuidade das políticas públicas tem sede constitucional e passa pela exigência de eficácia e pela adaptação aos instrumentos que guiam o programa de ação, com destaque para os mecanismos orçamentários e a valorização do planejamento. A descontinuidade porventura ocorrida com uma política deve levar em conta muito mais do que possível insatisfação da população para com a ação engendrada, considerando, com destaque, os aspectos temporais aqui aludidos. Dizendo de outra forma, o insucesso de uma política não implica necessariamente um agir desviado da legalidade, podendo passar por uma melhor compreensão do problema para o qual a ação se destinava. Em apertada síntese, a multiplicidade e o *continuum*, como traços característicos das políticas públicas, devem ser observados não somente quando da legitimação das mesmas, porém, também e principalmente, para seu controle (VALLE, 2016, p. 51).

Há que se voltar a atenção, ainda, para a importância do processo administrativo para planejamento e agir estatal. Tomadas as políticas públicas como programas de ação desenvolvidos no tempo por uma sucessão de atos, importa, portanto, a temática do processo administrativo e o contexto institucional em que se desenvolve, sob o olhar da governança pública que se lança quanto às mesmas.

Houve uma ampliação do contexto de utilização do processo administrativo no âmbito estatal, deixando de ser mero instrumento de apuração de irregularidades praticadas por servidores, para o que contribuiu a promulgação de uma lei específica, qual seja, a Lei 9.784/99, a exemplo do que ocorreu nos Estados Unidos com a edição do *Administrative Procedure Act*, de 1946 (BUCCI, 2013, *location* 2605).

A legislação possibilitou que o processo administrativo passasse a fornecer referências para a atuação pública de modo geral, envolvendo uma disciplina jurídica, com espaços mínimos para a ausência de normatização do agir estatal. Isso porque os novos papéis a serem desempenhados pelos Estados democráticos reclamam diretrizes e princípios orientadores das atividades administrativas a serem desempenhadas. Em regra, todavia, a normatização do agir estatal sob tal enfoque foi tardia se levados em consideração, por exemplo, os instrumentos legais que disciplinavam, *verbi gratia*, compras e licitações.

Na visão apresentada por Moreira Neto (2018, p. 213), existem três fases para o denominado processo juspolítico, as quais permitem ao Estado minudenciar e pôr em execução uma política pública. Seriam elas as fases: a constitucional, a governamental e a administrativa.

Sargentich (1992), discorrendo acerca da legislação administrativa nos Estados Unidos, realça a importância de estudar os procedimentos e complexidades substantivas das escolhas públicas realizadas pelas agências¹⁶, pois, tradicionalmente, a lei seria tipicamente procedimental. Defende que a legislação administrativa deve ser seletiva na cobertura de políticas governamentais específicas e que o que precisa ser enfatizado é o modo por meio do qual a lei administrativa reflete os entendimentos teóricos quanto a legitimidade e uso do poder burocrático nos Estados Unidos. A reflexão se torna importante, pois, no contexto burocrático, a maior parte das decisões emana de entidades administrativas. Dia a dia, os conflitos entre o governo e o público envolvem muito mais as agências em oposição a tribunais e legislaturas. Assim, há uma tendência ao crescimento do poder administrativo e suas decisões estão firmemente estabelecidas e, nesse particular, verificar as maneiras pelas quais se legitima o exercício do poder pelos administradores torna-se mais importante.

O pesquisador prossegue afirmando que a lei administrativa é dominada por uma série de ideais da administração que incorporam os principais aspectos da tomada de decisão e que

¹⁶ Para Binembojm (2005, P. 147), no desenho institucional norte-americano *pós-New Deal*, agências teriam acentuado grau de autonomia em relação à Chefia do Poder Executivo. Valle e Masset (2019), a seu turno, informam que, naquela modelagem, o termo “agência independente” não se restringe aos órgãos de regulação de mercado, a exemplo das agências reguladoras no cenário brasileiro, mas abrange todos os órgãos administrativos não-militares, à exceção das cortes e dos órgãos legislativos.

legitimam processos judiciais, burocráticos e administrativos e seus respectivos ideais democráticos. Continua informando que as duas principais controvérsias são o debate quanto a uma ampla deferência à construção dos estatutos próprios pelas agências e a tensão entre uma concepção econômica dos estatutos e uma visão mais tradicional.

Posta desse modo a importância do viés processual para o planejamento da ação estatal, cumpre retomar o entendimento quanto às etapas desse processo juspolítico (MOREIRA NETO, 2018, p. 214-217).

Pois bem, a primeira seria a definição constitucional das políticas públicas no sentido de que o se propõe a título de programa de ação estar vinculado à Constituição, a fim de que se tenha uma “política constitucionalmente referida”, nas palavras do já citado Moreira Neto. O delineamento e contornos subsequentes promovidos pelo legislador ordinário devem estar adstritos, assim, ao comando constitucional que autoriza o Estado a engendrar a política.

Quando há uma opção constitucional quanto a determinada questão, pode-se dizer que há a indicação de que determinada área está a reclamar um agir “programado e finalisticamente orientado” (VALLE, 2016, p. 53), sem que necessariamente exista o detalhamento da política ou do caminho a percorrer. Assim o faz a Constituição de 1988 pois, como pontuado, as políticas públicas são dinâmicas e sofrem influxo do elemento temporal, o que se revela incompatível com um desenho meticuloso na Carta Magna. Ademais disso:

“Vale ainda destacar que não obstante a sinalização constitucional no sentido da ação orientada e planejada, isso não esgota em si o debate em torno de qual(is) a(s) instâncias de poder devem coadjuvar essa densificação das pautas de atuação da administração pública. Assim, muitas vezes, a intervenção legislativa se fará necessária – mas, não suficiente, sendo necessário se exigir igualmente a normatização administrativa. Em outras ocasiões, também se pode ter a densificação da política pública a partir exclusivamente da ação administrativa” (VALLE, 2016, p. 53).

Valle (2016, p. 64-69) cuida da etapa juspolítica constitucional, processualmente considerada, sob a expressão “Constituição como sede de heterovinculações traçadas às políticas públicas”. Logo, lembra que a Assembleia Constituinte de 1987, sem articulação para um texto que conformasse um todo orgânico, possibilitou a constitucionalização de matérias sem conteúdo suficientemente claro, especialmente no que diz respeito aos referenciais para o agir estatal. A mera enunciação em abstrato de um direito, sem explicitação da contrapartida estatal para assegurá-lo, deixou muitas promessas constitucionais para os futuros agentes públicos, ensejando o dilema judicial que leva a suplantar as omissões legislativas e provimentos administrativos.

A reflexão em torno dessa questão leva a autora a concluir que deve ser dada a interpretação possível para harmonizar a constitucionalização das *policies*, conferindo às menções constitucionais o sentido de privilegiar a formulação do programa de ação estatal, ao que não se poderá furtar a pauta legislativa ou administrativa. Privilegiar não significa, contudo, que se alcance a realização total das políticas constitucionalizadas, dadas as limitações inerentes ao Estado (materiais, orçamentárias, contingências, ou que tornam algumas ações urgentes, entre outras).

É importante notar que a constitucionalização das *policies* repetiu-se nas emendas constitucionais que se seguiram à opção fundante da Carta Magna, da qual seriam exemplos a Emenda Constitucional n° 64, de 2010, que incluiu no *caput* do art. 6° da Constituição Federal o direito fundamental à alimentação, ou a Emenda Constitucional n° 71, de 2012, acrescentando o art. 216-A ao corpo constitucional, instituindo o Sistema Nacional de Cultura. Observa-se, nesse mote, que a convergência dos direitos fundamentais com as políticas públicas pode ocorrer de duas formas: i) a política pública estando parcial ou inteiramente constitucionalizada ou; ii) resulta da atuação do legislador derivado, na esfera de suas atribuições (VALLE, 2016, p. 57).

A primeira hipótese, ainda segundo a doutrinadora citada, levaria a um alto índice de judicialização das políticas públicas. No segundo caso, havendo a Constituição enunciado que o agir do Estado, na elaboração de programas, deverá atender aos imperativos do planejamento e da eficiência, a opção legislativa em si mesma considerada pode não se revelar adequada ou apta o bastante para produzir o resultado pretendido, estando a exigir, assim, intervenção da função administrativa. Eis, então, nessa intervenção administrativa, o espaço propício para a boa governança, a partir da estruturação planejada das suas ações. Valle (2016, p. 58) ilustra com o Programa Minha Casa, Minha Vida, consolidado na Lei n° 11.977, de 07 de julho de 2009, denotando que a administração tenha que eleger os selecionados utilizando um dos critérios elegíveis albergados pela lei.

A densificação constitucional das políticas públicas leva, de resto, a perquerir o papel do Estado e o grau desejável da sua intervenção no plano social, em termos de deveres de atuação. Para uma institucionalização fundada na atuação estatal, as políticas públicas são expressão da ação do Estado sobre a sociedade, desenvolvendo uma lógica de adequação entre objetivos e meios disponíveis, sem maior abertura à interferência de atores externos à estrutura de poder.

Porém, com a abertura para uma ordem política menos hierarquizada, abre-se também espaço para a racionalidade das ciências sociais, que admite a construção das políticas

públicas com diferentes atores mobilizados, entretanto, pela específica linha traçada pelo agir estatal. Nesse enfoque, as ações se constroem e executam de forma não linear, incorporando-se a mutabilidade peculiar à política pública e a repartição de responsabilidades, o que parece mais consentâneo com a visão da administração pública do século XXI e com as noções de *accountability* e democracia trabalhadas no capítulo 2. As racionalidades aludidas não seriam excludentes e, no texto Constitucional de 1988 é possível observar, conforme Valle, ambas as lógicas podem ser aplicadas.

As denominadas heterovinculações (VALLE, 2016, p.64-69) podem consistir em: i) cláusulas de impedimento do agir estatal quanto aos direitos fundamentais, como seriam as cláusulas pétreas, compreendidas como mandamentos para não intervenção estatal; ii) deveres de ação do Estado diretamente emanados do texto constitucional, encontrando nas políticas públicas seu instrumento de concretização, hipóteses em que se verificam diferenças quanto ao grau de determinação em relação à atuação estatal, em alguns casos havendo mera provocação ao poder público constituído, com estrutura institucional que promoverá a atividade, com atuação compartilhada ou não com a sociedade.

Nas áreas em que a opção constitucional limitou-se à priorização de certos temas na agenda, numa heterovinculação mais tênue, sem indicar a ação que traduziria a política pública, ao controle resta a exigência de cumprimento do dever de formulação, através dos mecanismos institucionais próprios e democráticos. A inação absoluta, onde se tenha heterovinculação, evidencia, a seu turno, um estado de coisas inconstitucional e pode servir como bom referencial indicativo de governança pública ou sua ausência, tomando-se como parâmetro as escolhas ou a ausência delas.

Expostas as nuances relacionadas à fase constitucional da política pública, cumpre observar as designadas “políticas governamentais” que se seguem no processo juspolítico. É dizer, ultrapassada a aderência constitucional, faz-se necessário realizar o aspecto possível de determinado programa, o que pugna por entendimentos entre executivo e legislativo, estabelecendo os limites de ação possíveis, de forma dialógica (MOREIRA NETO, 2018, p. 214-216).

A formulação da política, enquanto etapa do ciclo das *policies*, consoante já visto, pode se originar no Executivo ou no Legislativo, sob a forma de projeto de lei que terá como objeto uma específica política governamental. A lei é a condição de existência da política e as políticas governamentais abrangeriam subfases, na opinião do administrativista supra referido, compreendendo:

- i) a definição em lei para instrumentalização infraconstitucional da política;

- ii) o planejamento, com detalhamento das ações a serem realizadas;
- iii) a orçamentação, que traz as estimativas de custos.

A subfase do planejamento inaugura-se no Poder Executivo, com a previsão das ações governamentais, desenhadas no plano plurianual (art. 84, XXIII, da CF) e plano anual de governo (art. 84, XI, da CF). Em seguida, os planos setoriais complementarizam os primeiros.

A importância do planejamento como etapa do processo juspolítico das *policies* é enorme num governo democrático, na medida em que proporciona a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos. É no plano de governo que se dá conhecimento ao Poder legislativo e, por decorrência, à população, quanto aos resultados pretendidos pelas políticas públicas.

Na terceira subfase do processo, prossegue Moreira Neto (2018, p. 214-216), o legislativo aprova a alocação dos recursos orçamentários, em função de cooperação, elaborando o plano plurianual de investimentos, formulando as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Prosseguindo, ainda na lição daquele autor, passa-se às “políticas administrativas”. Estas são delegadas exclusivamente à administração para composição e integração das decisões preparatórias, circunstanciais e técnicas que possam levar à execução das políticas públicas. Trata-se, nessa fase, de um “resíduo decisório político”, com intervenções discricionárias, portanto, que se suponham oportunas, convenientes e legítimas para o melhor cumprimento do que deve ser executado. A administração possui exclusividade para as decisões gerenciais que possam levar aos resultados de interesse público almejados pelas políticas. (2018, p. 217). Sob tal raciocínio, é que se diz que tal atividade tem a mesma natureza daquela que deve ser integrada, qual seja, a político-partidária, o que reforça a ausência da antiga dicotomia apontada entre política e administração.

Denota-se, desta maneira, que são objetivos da legislação processual, entre outros: i) regular o funcionamento da administração pública; ii) contribuir para decisões justas, legais, úteis e oportunas; iii) preocupação com as informações dos interessados e participação nas decisões; iv) transparência, publicidade das ações e respeito aos cidadãos. A normatização brasileira segue essa tendência na medida em que determina a vinculação das etapas da ação governamental à decisão final, de modo que se tenha um encadeamento lógico, visando a legitimidade para a produção do resultado final; a cooperação dos diversos atores para produção da decisão, bem como que os atores se relacionem entre si por direitos, deveres, obrigações e faculdades (BUCCI, 2013, *location* 2643).

A Constituição Federal de 1988 é a base para uma administração de resultados, porém, a lei processual federal contém princípios gerais e critérios para sua aplicação, delimita quais seriam os sujeitos interessados, aponta o dever de motivar as decisões, além de prever audiências e consultas públicas.

A despeito disso, há que se anotar que a estrutura da administração pública brasileira ainda é regrada pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967 (BRASIL, 1967), e, conforme a tradição weberiana, separa a decisão política e a execução da ação governamental (BUCCI, 2013, *location* 2651). Por isso, sugere-se um novo olhar para a sistematização de regras e conceitos já existentes, para enfrentar a inefetividade das ações governamentais e a falta de sustentabilidade jurídica das mesmas.

A doutrina de resultados se consolida nas novas relações entre os cidadãos e o Estado, especialmente no dever funcional estatal de proporcionar uma boa administração, assim considerada aquela que logra alcançar resultados concretos que se realizam com a boa e justa atribuição de bens e serviços em benefício da sociedade. Também é signo da boa administração ser compartilhada com a sociedade, com a superação de todas as etapas do “desenvolvimento processualizado de sua concepção” (MOREIRA NETO, 2018, p. 220), passando pelas etapas já indicadas, inclusive o controle. Sob o enfoque da governança, seria de se almejar que a legislação viabilizasse uma melhor concatenação das competências dos órgãos públicos e de seus fluxos e procedimentos de instrução e decisão, de modo que o monitoramento e controle das atividades e dos órgãos fossem mais harmônicos, evitando-se interferências de fundo nas atividades finalísticas. A disciplina do controle deve envolver os diversos atores, sejam eles administrativos, judiciais ou sociais, mas com atenção para o momento em que cada um deve exercer o monitoramento da ação, de modo a conferir lógica e inteligência às fiscalizações e acentuar sua legitimidade, sob o viés democrático.

Precisamente com vistas à modernização da atuação pública, Bucci (2013, *location* 2685) recomenda que, para aperfeiçoamento da governança democrática, o enfoque normativo deveria priorizar o gestor público, tirando os holofotes das estruturas de governo, sejam elas autarquias, agências ou organizações. Prioritariamente, cabe privilegiar a racionalidade decisória, que diz muito mais para o êxito das políticas do que o arranjo dos órgãos na estrutura administrativa, que pode ser meramente político, a fim de atender a interesses eleitorais.

Com isso, não se quer dizer que as formas de organização das estruturas governamentais, e sua conformação, mormente quanto a disposições de impessoalidade, não importam. Não obstante, o que faz a diferença é o fator humano, tanto na administração

quanto no governo. É a decisão que acentua a relevância dos agentes públicos e demais atores que interagem nas tarefas governamentais. Tanto é assim que a ineficiência também está relacionada a vícios quanto à organização racional dos processos e à negligência para com os limites das atividades de instrução, decisão e recurso, o que impossibilita ou, no mínimo, dificulta a identificação dos motivos ou irregularidades que conduziram a certas políticas.

Noutro giro, a coordenação das ações que envolvem pluralidade de interesses públicos complexos, a exemplo da tutela ambiental, territorial ou de saúde pública, poderiam ser objeto de processos aprimorados, de forma a conferir celeridade e concentração à esfera decisória (BUCCI, 2013, *location* 2714-2726).

3.3 Escolha administrativa planejada

Dada a importância do planejamento, como exaustivamente já referido no curso do presente trabalho, optamos por enfatizar o processo decisório administrativo como vetor do desejado planejamento, e, para tanto, além de passar uma vez mais pela importância da relação jurídica administrativa, também versamos sobre a margem das alternativas a nível constitucional e a importância da identificação da natureza primária na norma para exigência das políticas públicas.

3.3.1 A importância da relação jurídica administrativa para a decisão: adaptação do contraditório

Para Bucci (2013, *location* 2.728), relevante para as políticas públicas ainda é a discussão quanto ao exercício do contraditório no processo administrativo, pois dele (processo administrativo) resultam as decisões aptas à realização dos direitos fundamentais (prestacionais) que devem nortear a atuação estatal, conforme art. 5º, §1º da Constituição Federal de 1988 (SARLET, 2019, p. 12).

Quanto ao tema, muito embora o parâmetro judicial auxilie no alcance do seu entendimento, não se pode desconhecer que o objeto de estudo é mais amplo, dada a natureza das relações políticas para as quais devem ser transpostos os conceitos jurídicos institucionais. Além disso, há que se reconhecer que, no caso nas políticas públicas, o que vai ser analisado é o conjunto de atos ou ações encadeadas, sob a forma de processo (ciclo), que, aqui, será designado como “relação jurídica administrativa” (BUCCI, 2013, *location* 2.728).

E, em se cuidando do processo decisório administrativo, existem peculiaridades que mudam conforme as funções exercidas pelo poder público e podem implicar em variações conforme o tipo de atividade a ser desenvolvida: ordenadora ou de polícia administrativa; prestacional, seja diretamente exercida pela administração ou delegada a particulares por ato administrativo (autorização) ou por contrato (concessão ou permissão); fomento (intervenção na economia por incentivo direto, por meio da adjudicação de recursos, ou indiretamente, por via de renúncia fiscal); regulação (intervenção estatal no comando de dadas atividades); ou mesmo intervenção direta através das empresas públicas (BUCCI, 2013, *location* 2748).

Em qualquer dos casos, em função das decisões que são tomadas pelos entes públicos, devem ser fixadas as suas competências, seja instrutória, seja quanto às escolhas. A razão última da organização administrativa é a escolha e disto decorre a importância do processo para a formação da vontade da administração pública.

É na decisão que se encontra o motivo da existência da organização administrativa e da ação governamental. Produto do processo administrativo, a sustentabilidade da decisão deve encontrar amparo, simultaneamente, na competência formal para a ação e na capacidade técnica e política do órgão para proferi-la e executá-la, bem como monitorar o desempenho do programa ao longo do tempo. Acrescente-se que o processo administrativo que serve de instrumento para a política pública deve possuir mecanismos que possibilitem a avaliação dos riscos de determinada decisão, considerando, inclusive, potenciais efeitos sistêmicos sobre outras políticas e as situações com certo grau de incerteza a elas inerente, como seria o caso dos programas que envolvem questões ambientais, territoriais, ou mesmo de saúde, como já referido anteriormente.

As avaliações, a seu turno, podem ter por base experiências conhecidas ou levar em consideração a probabilidade de ocorrência de uma variável desconhecida (riscos administrativos). Apesar disso, ou seja, da mutabilidade própria das circunstâncias das *policies*, as etapas devem convergir para a decisão a ser produzida e, por essa razão, a administração deve gerir o andamento dos atos de forma responsável, inclusive buscando os dados que lhe faltam junto aos atores com que interage para implementação de determinado programa de ação (BUCCI, 2013, *location* 2770).

O caminho a percorrer para a instrução decisória deve trazer os elementos de formação da vontade da administração numa demonstração de legitimação procedimental da opção realizada, com os motivos da escolha, sua justificativa técnica e seu vínculo com a regra de competência. O amparo constitucional ou legal para a adoção de ações que afetem direitos dos

cidadãos deve estar claro, de forma a conferir a maior legitimidade possível à atuação governamental.

Ainda no que tange à relação jurídica administrativa, as questões que tangenciam o percurso para a formação da vontade estatal e a decisão final reaparecem na fase recursal, embora de forma mais contida, dada a própria natureza revisional que implica, ao menos em tese, reexame limitado à validade e correção da decisão.

Há que se atentar, entretantes, para o fato de que, se a instância administrativa for pouco institucionalizada, em termos de regramento constitucional ou legal, os recursos podem levar a indesejáveis intromissões de ordem política, se consideradas eventuais nomeações “de confiança” para as instâncias recursais. Essa seria uma boa razão para se exigir ainda maior transparência quanto às escolhas (re) formuladas em grau de recurso (BUCCI, 2013, *location* 2780-2787). Reconhecida, nessa ordem de ideias, a importância da decisão administrativa, o contraditório e a transparência no processo das políticas públicas devem estar presentes desde a inclusão do problema na pauta governamental. E, para a incidência real do contraditório nas decisões administrativas, há meios como as consultas e audiências públicas que, mesmo não obrigatórias, podem contribuir para a melhor qualidade das escolhas dali resultantes. Por natural, mesmo tais expedientes (consultas e audiências públicas) podem trazer desafios relacionados às composições ocasionais de vontades ou quanto à ascendência do representante de determinada entidades (inclusive não governamentais) a serem ouvidas, o que pode vir a criar cenários artificiais quanto ao programa que será executado. Apesar disso:

“ [...] O processo estruturado é um fator de racionalização da ação governamental, na medida em que cria condições para a produção e explicitação das razões substantivas da decisão, no sentido do interesse público [...]” (BUCCI, 2013, *location* 2802).

Seria de se presumir que a legitimação para a formulação da política, com a indicação das prioridades a serem alcançadas, da fonte dos recursos e dos potenciais beneficiários da ação, se encontraria no processo eleitoral que seleciona os governantes e, portanto, os autorizaria previamente quanto às escolhas. Há, todavia, situações em que o processo político não logra, por si só, angariar o apoio suficiente para autorizar a decisão governamental, o que amplia o papel do corpo burocrático da administração no sentido de conseguir o aval legitimador da sociedade para a ação.

Nesse sentido, a responsabilização administrativa, na perspectiva de verdadeira *accountability* quanto à atuação do agente público, avaliação quanto à eficácia e gestão por resultados, ao mesmo tempo em que rompe a concepção weberiana, posto que quem executa

também passa a responder pelos resultados e medidas intermediárias que a eles conduzem, aproxima as decisões administrativas daquilo que se defende como governança pública.

Expandem-se, assim, a utilização pelo corpo técnico burocrático dos indicadores estatísticos e qualitativos para se produzir conhecimento acerca das decisões administrativas amparadas pela racionalidade. A conjugação dos fatores de informação traz novo significado à responsabilidade da gestão pública, permitindo o diálogo dos atores envolvidos com o público destinatário da ação (BUCCI, 2013, *location* 2847), assim como dá importância à declinação dos pressupostos da escolha realizada e das intenções/consequências das decisões, o que caminha em sintonia com o consequencialismo incorporado pela Lei 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), numa vertente de que se cuidará mais adiante neste trabalho.

Por ora, basta dizer que o consequencialismo autoriza a revisão das ações administrativas, não somente pela via da tutela judicial, mas por ferramentas incidentes “[...] na própria estrutura de conformação legal do ato estatal [...]” (FRANÇA, 2019, p. 168), dilatando o espectro da governança democrática.

3.3.2 Escolhas administrativas: fases da evolução decisória

Para melhor compreensão dos critérios que serão propostos para alcançar o almejado planejamento da ação pública, propósito maior de uma gestão para a governança, convém situar o momento atual das opções administrativas, percorrendo as fases pelas quais passou, lembrando a alusão ao tema, como aludido *un passant* quando tratamos da transição paradigmática da administração pública, ao início desse estudo.

Com efeito, na Antiguidade só havia a “opção administrativa do soberano” (MOREIRA NETO, 2018, p. 200) e, nessa conjuntura, apenas uma escolha, coincidente com a sua vontade arbitrária, que pairava antes e acima de qualquer norma ou juridicidade posta.

O advento da juridicização dá ensejo às chamadas “escolhas vinculadas” e a administração passa a providenciar o exato cumprimento da norma, sem espaço para outras cogitações. A possibilidade da escolha administrativa só nasceu quando o legislador acenou com a existência de sutilezas nas ações da administração, em sociedades muito complexas e diversificadas. A partir daí, as legislações passaram a adotar conceitos jurídicos indeterminados, permitindo cometer ao administrador a integração da vontade positivada. Num primeiro momento, contudo, cogitava-se de apenas duas opções: em havendo clara intenção legislativa de delegação, a administração poderia aplicar a lei, ou deixar de fazê-lo, em caso contrário.

À medida que o direito administrativo se aperfeiçoou, aliando-se a tal evolução os já referidos conceitos indeterminados, ampliou-se a margem de escolha, concebendo-se múltiplas opções para uma mesma norma e sendo possível, assim, selecionar a “oportunidade e conteúdo” das decisões administrativas (MOREIRA NETO, 2018, p. 201) nas denominadas escolhas discricionárias.

Na etapa que se seguiu, a democratização crescente, signo da pós-modernidade, levou a nova ampliação das escolhas públicas, com a instituição da fase regulatória. A regulação implica na conciliação da imperatividade e da consensualidade em uma mesma ação administrativa de forma a “[...] obter-se o máximo de eficiência técnica e social na gestão de interesses subjetivamente complexos [...]” (MOREIRA NETO, 2018, p. 201). Houve um alargamento da discricionariedade, porém, com o propósito de conferir legitimidade à ação administrativa, a utilização do instituto deveria resultar da delegação do legislador, submetendo-se a rígidas exigências formais, como a processualização e participação dos interessados, o que endossa a importância da abordagem que inaugurou o presente tópico, intitulado: “A importância da relação jurídica administrativa para a decisão: adaptação do contraditório”.

Rompe-se, conseqüentemente, a gestão autoritária e arbitrária dos interesses públicos e insere-se uma vertente dialógica nos processos decisórios, graças ao reconhecimento do seu caráter multilateral, levando-se em consideração as informações e reclamos dos diversos atores econômicos e sociais.

O avanço verificado nas técnicas jurídicas para as escolhas públicas (MOREIRA NETO, 2018, p. 201) permitiram que as opções sejam hoje formalizadas dentro de um complexo processo político administrativo, cuja abordagem foi objeto do item 2.1.3, ao qual remetemos, e que se caracteriza pela heterogeneidade em suas fases: i) a formulação é uma fase política, compreendendo atos e processos de governo (planejamento e orçamentação), com atuação dos Poderes Executivo e Legislativo; ii) a execução é uma fase administrativa desenvolvida por atos e processos de governança de competência do Executivo, sob a supervisão do Legislativo. Sob o influxo do consequencialismo¹⁷, porém, não seria demais

¹⁷ No art. 20 do Decreto-Lei n. 4.657/1942, acrescentado pela Lei n. 13.655/2018, observa-se que ganhou ainda mais importância, mesmo que já estivesse presente na legislação, a obrigatoriedade de motivação dos atos (administrativos, dos órgãos de controle e judiciais). Assim, este artigo prevê que, nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão e que a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Em relação ao artigo 21, a decisão que decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas e deverá, quando

afirmar que a governança também está presente na formulação, visto que devem consideradas as consequências práticas da decisão.

As políticas públicas, dessa maneira, exigem a atuação conjunta do Executivo e do Legislativo, com escolhas que se devem concatenar e harmonizar. Moreira Neto (2018, p. 202) refere uma junção de funções legislativas, regulamentares, planificadoras, administrativas e militares na formação e implementação das políticas públicas.

3.3.2.1 Pressupostos metodológicos para as escolhas discricionárias à luz da Constituição

A complexidade das escolhas pode ser vista à luz da Constituição analítica de 1988, posto que é condição *sine qua non* para falar das políticas públicas, recorrer à Carta Magna. Nela estão consagrados direitos constitucionais, deveres estatais e objetivos para a atuação do poder público. (CAVALCANTE FILHO, 2017). Cumpre então perquirir como diferenciar tais categorias, isto é, os direitos exigíveis mediata ou imediatamente, veiculados nas normas de eficácia limitada, e as disposições que, ainda que considerada a força vinculante, traçam objetivos estatais, contidas em normas programáticas, lembrando a classificação utilizada por José Afonso da Silva.

Há uma relevância prática em compreender a natureza dessas categorias (direitos, deveres e objetivos), pois são úteis para as escolhas administrativas planejadas, auxiliando o agir estatal para que se faça de forma lógica e racional, uma vez que toda e qualquer opção traz custos financeiros e econômicos, amplamente estudados, por exemplo, no âmbito da reserva do possível, tema esse, todavia, sobre o qual não iremos nos ater.

Nesse primeiro momento, assim, os critérios propostos estão embasados nas normas, constitucionais, sua estrutura e suficiência de conteúdo, e se prestam à compreensão da justificativa jurídica para a exigibilidade do agir estatal (formulação das escolhas públicas), dado que a ação pública ocorre fundada na interpretação normativa.

Cavalcante Filho (2017, p. 34) retira os pressupostos para distinguir os direitos subjetivos, os deveres e objetivos estatais da “Teoria dos Sistemas Sociais”, de Niklas

for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Por sua vez, o artigo 22 estabelece que, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

De acordo com o artigo 23, a decisão que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. Conforme notícia no sítio do STF na INTERNET: (STF, 2018).

Luhmann.¹⁸ O autor explica que, segundo a teoria citada, o direito é um sistema “operacionalmente fechado, mas cognitivamente aberto”, significando que, na sua formação, o direito pode ser influenciado por outros sistemas, como o econômico ou o político, por exemplo, mas, uma vez realizadas as escolhas que o configuram, ao aplicador das normas resta respeitá-las, tomando por guia o código binário que rege o sistema jurídico e que separa lícito/ilícito.

As opções feitas na conformação do aparato jurídico não são inevitáveis mas, uma vez realizadas e postas nos ordenamentos, devem ser consideradas, reduzindo, assim, a complexidade do direito, segundo Luhmann, citado por Cavalcante (2019). Quando se formulam critérios dentro dos sistemas para identificar, portanto, os direitos, deveres e objetivos, também há uma mitigação das complexidades, desviando o intérprete dos parâmetros de outros sistemas, observando-se, porém, que o direito se produz e reproduz continuamente e disso resulta sempre a necessidade de contextualização. A Teoria dos Sistemas, outrossim, permite a produção de decisões com um mínimo de previsibilidade e eficácia (planejamento), separando as expectativas cognitivas, (políticas) do intérprete, daquelas constantes da norma positivada.

Ora, partindo da concepção exposta de que as políticas públicas, no mais das vezes, realizam direitos sociais, cumpre também aceitar que os poderes políticos e a administração têm a possibilidade, de forma discricionária, de escolher os modos de realizar essa obrigação. Não se pode desconsiderar, no entanto, que há políticas públicas que efetivam objetivos fundamentais, ainda que não imediatamente exigíveis (ou seja, não se restringem as políticas à efetivação dos direitos prestacionais). No escólio de Cavalcante Filho (2017, p. 38):

[...] Não se podem descartar, ademais, políticas públicas que realizem direitos fundamentais, ainda que não se encontre necessariamente um direito social judicialmente exigível ou um dever estatal imediatamente vigente. Dito de outra maneira, os deveres sociais de atuação estatal são efetivados e cumpridos mediante a formulação e a implementação de políticas públicas,

¹⁸ O sociólogo alemão Niklas Luhmann (1927-1998), é considerado um dos autores mais importantes e produtivos das ciências sociais no século XX. Rodrigues e Neves (2012), destacam que a abordagem teórica de Luhmann teve a ousadia de transpor “barreiras disciplinares e desenvolver um conhecimento científico verdadeiramente trans-disciplinar”. Segundo esses autores, o conceito de sistema social, tal como formulado por Luhmann, é um dos temas mais controversos das ciências sociais do século XX. Não pela sua novidade, já que outros sociólogos muito antes do autor já haviam dado centralidade ao conceito. Não obstante Luhmann seguir essa tradição, o autor apresenta uma compreensão diferente do sistema social, incorporando elementos novos na conceituação e propondo novos significados para termos antigos. Assim, destacam Rodrigues e Neves que Luhmann considera, a exemplo dos organismos vivos, que os “sistemas sociais operam [...] fechados sobre sua própria base operativa, diferenciando-se de todo o resto e, portanto, criando seu próprio limite de operação” (RODRIGUES; NEVES, 2012, p. 79).

mas não se pode afirmar, *a contrario sensu*, que toda política pública corresponda a um dever estatal [...].

Há, portanto, um componente político/discricionário na definição (formulação) das políticas públicas, assim como o há na sua implementação pela administração, fator, porém, que deve ser conciliado com os pressupostos constitucionais aludidos.

Desse modo, as políticas públicas podem ser deflagradas a partir de direitos sociais exigíveis de modo absoluto, previstos em normas de eficácia plena ou contida; ou mesmo de direitos sociais não imediatamente exigíveis, veiculados em normas de eficácia limitada, ou, por fim, decorrerem (as políticas) de meros objetivos fundamentais, que não constituem direitos subjetivos nem direta nem imediatamente exigíveis.

Os direitos sociais instrumentalizados em normas autoaplicáveis, como ilustra Cavalcante Filho (2017, p. 41) com o inciso XXV do art. 7º da Constituição, (redação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006), que traz a previsão de assistência gratuita aos filhos dos trabalhadores urbanos e rurais em creches e pré-escolas até os cinco anos de idade, acarretam, em decorrência, deveres estatais. A formulação e a implementação das políticas públicas, nesse caso, é inquestionável, vez que a escolha está contida e encerrada no texto constitucional.

Há, porém, noutra vertente, direitos sociais expressos em normas de eficácia limitada. São direitos sociais que trazem obrigações estatais mas há uma variação quanto ao momento da exigibilidade da formulação e implementação da política que os atendam. Quando há direitos que demandam regulamentação, existe uma condição que antecede a reivindicação imediata e a plena da formulação da política que venha a realizá-lo, consistente na regulamentação infraconstitucional do direito. Demonstra tal circunstância, ainda segundo Cavalcante Filho (2017, p. 41), a previsão do seguro-desemprego, contida no inciso II do art. 7º da Constituição. O lapso temporal para a plena exigibilidade, nesses casos, prossegue o autor, pode decorrer da falta de consenso sobre a forma e as condições para o exercício do direito, ou da impossibilidade de que fossem constitucionalizadas todas as condições indispensáveis para sua fruição.

Seguindo esse raciocínio, o sujeito político passível de ser exigido em termos da formulação ou execução das políticas públicas, e, por decorrência, das escolhas pertinentes a cada uma dessas etapas do processo das *policies*, pode ser o poder executivo, no caso das normas autoaplicáveis, ou, alternativamente, o poder legislativo, quando houver dependência de prévia regulamentação de direitos.

A seu turno, as normas de eficácia limitada podem ser definidoras de direitos fundamentais ou programáticas, condição em que fixa objetivos e metas, sem criar necessariamente direitos subjetivos. Remete a essa situação o princípio da ordem econômica que encontra previsão no inciso VIII do art. 170 da Constituição e que consagra a busca do pleno emprego. Cavalcante Filho (2017) propõe uma distinção qualitativa entre as normas, com fatores complementares que autorizam discernir aquelas que trazem direitos das outras que contêm os objetivos. Os fatores distintivos seriam o contexto de emissão da norma e a probabilidade de determinação dos sujeitos ativos, que seria mínima nas normas que estabelecem objetivos estatais.

De tudo quanto exposto, denota-se, assim, que a identificação da fonte primária de uma política pública determinará a intensidade da sua exigência quanto a sua formulação e implemento, o que pode vir a balizar o dever estatal de atuação através do competente planejamento público.

PARTE II - CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentro dessa estrutura, a segunda parte aludirá aos aspectos que dizem respeito ao diálogo do Poder Executivo com o Poder Judiciário, podendo-se falar em controle ou fiscalização dos atos de gestão.

3.4 Critérios para sustentabilidade das escolhas administrativas

Ultrapassados os pressupostos normativos que servem como balizas para a formulação inicial e exigibilidade das políticas públicas aos poderes executivo e legislativo, passa-se a tratar das escolhas que cabem à burocracia administrativa, decorrentes das interpretações legislativas, de modo que sejam sustentáveis e demonstrem certo planejamento (art. 174 da Constituição Federal) e, portanto, atendam à boa governança.

Trata-se, em verdade, de uma nova “roupagem” para abordar a discricionariedade administrativa, de forma a conferir maior segurança jurídica à própria administração e aos administrados, em termos de redução dos riscos quanto aos atos praticados pela gestão estatal. Haverá sempre um componente da discricionariedade na formulação das políticas públicas, como visto no tópico anterior, que persiste ainda na fase da implementação pela administração.

Os modelos propostos para balizar as escolhas públicas são formas, assim, de defrontar a variedade legal que confere à administração discricionariedade para agir e o arsenal de possibilidades com que isso pode ser feito. Os critérios para escolha do agir estatal, além de conferir a nota do planejamento à ação, são salutares, face à riqueza institucional da administração pública contemporânea e às múltiplas possibilidades, por decorrência, que podem surgir das opções realizadas. É de se repisar nessa perspectiva, a desejável sustentabilidade dos atos da administração, inclusive face aos múltiplos controles existentes, com destaque para o judicial.

Nesse cariz é que serão, portanto, expostos critérios que buscam assegurar a sustentabilidade das decisões administrativas, especialmente aquelas que, para realizar as políticas públicas, interpretam a legislação. Por opção metodológica para este trabalho, serão tomados, a princípio, os precedentes americanos aqui denominados sucintamente de *Skidmore*¹⁹, *Chevron*²⁰ e *Mead*²¹, verdadeiros paradigmas para a doutrina da deferência judicial para com as escolhas administrativas. Válido salientar, todavia, que o enfoque não será para com a doutrina em si, ou seja, para a construção relacionada ao respeito (autocontenção) que o judiciário deve ter com as opções da administração, mas simplesmente para com os pressupostos (critérios) extraídos dos precedentes referidos, dado que podem orientar a matriz de autocontrole da própria administração pública quando da formulação das políticas, e, na sequência, para implementação das ações que serão engendradas, muitas vezes em atendimento a uma inafastável interpretação legislativa para operacionalização dessas ações. Em todo caso, parece ainda que os parâmetros indicados podem contribuir para incrementar o grau de proteção dos direitos fundamentais na esfera das políticas públicas, realizando a boa governança.

Num momento posterior, esforço será empreendido para localizar ao menos alguns dos pressupostos (critérios) inferidos dos precedentes americanos, em alguns julgados do Supremo Tribunal Federal quanto a situações que tangenciaram a interpretação normativa

¹⁹ UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of the United States. *Skidmore v. Swift & Co.*, Mr. Justice JACKSON delivered the opinion of the Court, Decided: December 4, 1944. Disponível em: <https://cdn.loc.gov/service/ll/usrep/usrep323/usrep323134/usrep323134.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

²⁰ UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of the United States. *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, Mr. Justice STEVENS delivered the opinion of the Court, Decided: June 25, 1984. Disponível em <https://web.ics.purdue.edu/~mclauchl/Spring%2010/POL%20425/Chevron%20EndCut.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

²¹ UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of the United States. *United States v. Mead Corp.* Mr. Justice SOUTER delivered the opinion of the Court. Decided: June 18, 2001. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/533/218/case.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

pela administração pública e/ou a atividade regulatória da administração, de forma a tentar contribuir mais localizadamente para a adequação das opções da gestão pública brasileira.

3.4.1 Parâmetros para as escolhas sustentáveis nos precedentes americanos

Valle e Masset (2019) assinalam que, diante do sistemático deslocamento do processo de formulação das escolhas, nas políticas públicas, para o judiciário, fenômeno que marcou o século XX e comumente designado ativismo judicial, foram investigadas balizas que incluam o dever de planejamento para a formulação das políticas. Citando Vermule (2014, p. 676), as autoras observam que:

a velocidade das mudanças sociais, em especial na economia, é muito maior do que aquela dos séculos XVIII ou XIX, o que forçou o Estado a adequar a sua capacidade de ajuste das políticas públicas e regulação. O maior mecanismo encontrado para tal foi a delegação cada vez maior de decisões ao Poder Executivo, admitindo-se os riscos de erro ou abuso.

Nesse sentido, a identificação dos critérios atende ao ideal de governança democrática, tal como aludido no item 2.1.2 e, por consequência, ao intento constitucional de uma “[...] ação pública harmônica com o paradigma da eficiência[...]”. Como a deferência, repita-se, não constitui objeto deste estudo, os *cases* estadunidenses não serão descritos mais detalhadamente. Antes, porém, de adentrar a rápida apresentação dos precedentes norte-americanos, vale pontuar que os critérios ali contidos levam em conta o momento do Estado administrativo e o tipo de escolha empreendida pelas agências independentes em sua estrutura característica. É adequado registrar, nessa toada, que, nos Estados Unidos, o termo “agência independente” não se restringe, como na modelo brasileiro, à regulação de mercado, abarcando todos “[...] os órgãos administrativos não-militares, à exceção das cortes e dos órgãos legislativos[...]” (VALLE; MASSET, 2019).

Dito isso, passa-se aos precedentes.

i) *Skidmore v. Swift & Co.*

Em *Skidmore*, a apresentação dos critérios para as escolhas administrativas passa pelas interpretações legislativas promovidas pela administração pública, num dado caso concreto (JORDÃO, 2016, p. 193). Isso porque algumas interpretações legislativas envolvem juízos mais técnicos ou políticos do que jurídicos, o que faz prevalecer a exegese da administração.

No enfoque circunstancial realizado em *Skidmore* (1944), boletins informativos eram emitidos pela *United States of Labor* e veiculavam a interpretação que a autoridade administrativa tinha quanto aos direitos dos trabalhadores consagrados na legislação. *In casu*, os boletins coadunavam-se com o entendimento dos trabalhadores bombeiros de que o tempo que despendiam de sobreaviso na empresa era tempo de trabalho e deveria ser remunerado a título de hora extras (JORDÃO, 2016, p. 490).

Valle e Masset (2019) recordam que a decisão administrativa, em *Skidmore*, foi instrumento de tutela dos direitos dos trabalhadores. Na hipótese *sub examine*, coube observar as atribuições da administração, visto que a agência possuía poderes de instrução e prerrogativas quanto à adoção de medidas preventivas de lesões aos direitos dos trabalhadores. Esse espaço de atuação (da agência - *United States of Labor*) permitia, então, o acúmulo de experiências especializadas e riqueza de informações que embasavam o Boletim Informativo e faziam com a que a interpretação da administração não pudesse ser menosprezada.

O critério, em síntese, para prevalência da opção burocrática administrativa, no julgamento de *Skidmore*, considerou que a decisão da agência deve ser persuasiva. Para Valle e Masset, (2019), a persuasão foi avaliada em termos de:

- a) Profundidade e acuidade das evidências consideradas (rigor da ponderação, nos termos empregados por Eduardo Jordão (2016);
- b) Validade da argumentação (do raciocínio) que funda a escolha administrativa;
- c) Consistência com manifestações anteriores e mais recentes da administração.

Jordão (2016, p. 193) aborda que, eventualmente, se considera um problema adicional ao usar a natureza de uma ação administrativa numa análise institucional. A questão estaria relacionada à indagação se estaria em pauta a natureza do juízo promovido pela administração pública ou a natureza das consequências advindas. Isso porque decisões (escolhas) técnicas podem ter consequências jurídicas, ou seja, que repercutam em outras instâncias institucionais. Especialmente neste ponto constrói-se o diálogo da temática com o consequentialismo encampado na LINDB, como adiante se verá, sendo inegável que a Lei nº 13.655/2018 albergou o pragmatismo jurídico, tão caro à juridicidade americana.

Voltando a análise do caso, na hipótese específica de *Skidmore*, estar-se-ia utilizando a classificação das interpretações legislativas promovidas pela administração pública para conferir sustentabilidade às escolhas daí resultantes. Eduardo Jordão (2016) aponta que o

direito francês²² traz críticas à ponderação da decisão da administração a partir das interpretações legislativas sob o argumento de que tal atividade seria jurídica por excelência, “constituindo o domínio mais típico de atuação dos tribunais”. A crítica é rebatida pelo pesquisador, contudo, haja vista a premissa de que a vertente francesa se atem à natureza específica de uma atividade (função), ou seja, a interpretação da lei, e não à natureza de uma “[...] interpretação específica num dado caso concreto [...]” (JORDÃO, 2016, p. 193). Em outras palavras, o autor aponta que o direito francês faz uma consideração genérica, sem ponderar que há racionalidades diversas para as interpretações legislativas, dado que algumas envolvem juízos técnicos ou políticos mais do que jurídicos.

ii) *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*

No caso *Chevron*, questionava-se a decisão do EPA (*Environmental Protection Agency*), havendo uma intersecção entre a decisão administrativa e a proteção ao meio ambiente (VALLE e MASSET, 2019). O caso se relaciona à decisão da Agência de Proteção Ambiental quanto ao que se entendia por “fontes fixas” poluidoras (*stationary source*), expressão que passou a constar do *Clean Air Act*, legislação de 1977, após emenda.

Para conceder licenciamento aos estabelecimentos industriais neles existentes, os Estados que não tinham a qualidade do ar nos níveis fixados no EPA, deveriam adotar entendimento sobre o que seriam as referidas “fontes fixas”, e levaram em consideração a totalidade da planta industrial (todos os aparelhos poluentes na mesma indústria poderiam ser considerados como uma única fonte poluidora – *bubble concept of stationary source*).

A legislação, qual seja, o *Clean Air Act*, tentava conciliar realidades complexas e contraditórias, de modo que a melhoria das condições ambientais deveria ocorrer sem obstruir o progresso econômico. Dessa maneira, a proposição da agência (*Environmental Protection Agency* – EPA) para as “fontes fixas” coadunava-se com o escopo de harmonizar essas realidades conflitantes. Haveria uma logicidade econômica no conceito regulatório trazido pela agência, facilitando aos estabelecimentos industriais monitorarem os índices de poluição,

²² JORDÃO (2016, 74-75) lembra que, do direito francês, “mesmo na hipótese de qualificação jurídica dos fatos, a imprecisão legislativa não levará inexoravelmente a controle deferente”. E exemplifica com o controle judicial das decisões da autoridade reguladora do setor audiovisual (*Conseil Supérieur de l’Audiovisuel/CSA* – CE, 30.07.1997, *Société d’Exploitation Radio-Chic* (SERC), Req. 153402. Isso porque a legislação pertinente (art. 29 da Lei 86-1067, de 30.09.1986, relativa à liberdade de comunicação (*Lóí Léotard*) “atribui ao CSA o poder de “acordar as autorizações [para atuação no setor](...)”. Contudo, o Conselho de Estado não é deferente às argumentações trazidas pela autoridade administrativa e realiza quanto a elas um controle “normal”. O autor (2016, p. 72- 73) traz também o julgamento do caso *Société Cora et Société Casino-Guichard- Perrachon* para ilustrar o entendimento francês de que as ambiguidades legislativas têm a última palavra nos tribunais e não nas autoridades administrativas.

o que fariam de forma mais rápida e barata com a medição concentrada na totalidade da planta (JORDÃO, 2016, p. 202).

Em *Chevron*, os critérios para sustentabilidade das escolhas originam-se não dos atributos da decisão a partir da interpretação legislativa, mas, na visão de Valle e Masset (2019), do reconhecimento da competência para formulação da escolha, numa avaliação “procedimental”.

Entendemos, outrossim, que há um duplo teste para as decisões administrativas em *Chevron*: se a legislação for clara sobre dada questão, cumpre à burocracia apenas aplicá-la; se a legislação é ambígua, utiliza-se um modelo de razoabilidade e a ação administrativa poderá ser anulada pelos demais controles institucionais, mormente o judicial, se for irrazoável. Para o precedente aqui utilizado, a prerrogativa concedida a uma agência em face da legislação (em que já houve uma escolha prévia, ao menos em parte) reclama a complementação da formulação da política e a elaboração de regras (ou realização de outras escolhas) para suprir as lacunas deixadas, intencionalmente ou não, pelo Congresso.

Eduardo Jordão (2016, p. 199-206) também versa quanto aos dois passos a serem adotados pelas Cortes, conforme precedente *Chrevron*, para a deferência com a escolha da agência. Nenhum empecilho haveria, no nosso entender, no sentido de que fossem, a princípio, considerados pela própria Administração como teste de sustentabilidade das suas decisões. Senão, vejamos:

- 1) Primeiro, verifica-se se a legislação oferece uma solução clara quanto a determinada questão e, assim, em caso positivo, eventual questionamento quanto à decisão administrativa estaria resolvido. Havendo apenas uma solução prevista pela lei, a escolha realizada só pode encampar essa resposta, entendida como a correta no caso;
- 2) O segundo “passo” é cabível se a lei não traz claramente a resolução para o conflito ou problema posto, a administração (agência) deve adotar uma solução razoável, tendo em vista suas vantagens institucionais comparativamente ao Judiciário, relacionadas à maior legitimidade democrática²³, como a maior *accountability* a que está sujeita, e maior expertise no trato de dadas questões.

²³ Vide capítulo 2, quando se trata de *accountability* legal e inclusão social, destacando, com BEVIR (2011) que “[...] Uma íntima conexão entre a *accountability* e o conhecimento técnico-burocrático aparece no conteúdo da *accountability*. A teoria, quando não a prática, da *accountability* aplica-se muito mais firmemente aos servidores públicos do que aos políticos. [...]”.

No julgamento *Chevron*, a Suprema Corte realça a natureza política das escolhas administrativas que envolvem interpretações de legislações ambíguas deixadas aos cuidados de autoridades especializadas. A ambiguidade (abertura à interpretação legislativa) é considerada como espécie de delegação implícita do Congresso às agências para a formulação das decisões: [...] *If Congress has explicitly left a gap for the agency to fill, there is an express delegation of authority to the agency to elucidate a specific provision of the statute by regulation [...]*” (*Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 1984)²⁴.

Como a acomodação pela lei de interesses públicos distintos, como o ambiental e o econômico, é algo ilusório, dado que, na prática, não se tem por inteiramente realizável tal tarefa, a proposta que se vê em *Chevron* é, na hipótese de não se verificar uma solução clara e específica da legislação, à autoridade administrativa (agência), incumbida de administrar o programa regulatório, caberia a “conciliação dos interesses conflitantes”, resultado da ambiguidade positivada (JORDÃO, 2016, p. 205).

Naturalmente, há posicionamentos críticos a *Chevron*, a exemplo daquele sustentado por Cass Sustein (1989 *apud* JORDÃO, 2016, p. 203)²⁵, entre outros, enfatizando os críticos que haveria incompatibilidade com a célebre decisão da Suprema Corte em *Marbury v. Madison*, que defendia caber aos juízes e a ninguém mais interpretar as leis públicas americanas, e não prevalecer o entendimento das agências quanto ao que seria razoável. Senão, vejamos:

[...] In *Chevron*, the Court established that “[i]f... Congress has not directly addressed the precise question at issue,” courts should accept reasonable administrative interpretations of law. The *Chevron* principle means that in the face of ambiguity, agency interpretations will prevail so long as they are “reasonable.” This principle is quite jarring to those who recall the suggestion, found in *Marbury v. Madison* and repeated time and again in American public law, that it is for judges, and no one else, to “say what the law is.”[...] (SUSTEIN, 1990, p. 2074)²⁶.

²⁴ “Se o Congresso claramente deixou um espaço para a agência complementar, há uma delegação expressa de autoridade à agência para elucidar uma específica provisão do estatuto (lei) por regulamentação” (tradução nossa).

²⁵ Cass Sustein, “*Interpreting Statutes in the regulatory state*”, 103 *Harv. L. Rev.*, 405, 444-446 (1989).

²⁶ “[...] Em *Chevron*, a Corte estabeleceu que: “se o Congresso não abordou diretamente a questão, “ os tribunais (cortes) deveriam aceitar interpretação razoável da lei. O princípio (doutrina) *Chevron* significa que, em face da ambiguidade, interpretações das agências prevaleceriam desde que razoáveis”. Este princípio é bastante repulsivo para quem se lembra da sugestão, encontrada em *Marbury v. Madison* e repetida por vezes na legislação pública americana, que é para os juízes, e ninguém mais “dizer o que a lei é [...]” (tradução nossa).

Consoante pontuado anteriormente, Valle e Masset (2019) sublinham que, em Chevron, o critério é formal, havendo uma avaliação “procedimental” para reconhecer a competência da agência para realizar a escolha²⁷.

Ao fim e ao cabo, “[...] a doutrina Chevron ressalta a natureza política da aplicação das legislações ambíguas [...]” (JORDÃO, 2016, p. 292).

iii) *United States v. Mead Corp*

Em 1993, a *United States Customs Service* alterou a categoria do *Harmonized Tariff Schedule of the United States* (ruling letters) passando a taxar os chamados *daily planners*, o que levou a companhia *Mead* a judicializar a questão.

A interface com os direitos fundamentais também aparece nesta escolha administrativa pois, além de tangenciar o trato da autoridade fiscal com o contribuinte, a arrecadação tributária está relacionada ao financiamento das políticas públicas em geral (VALLE e MASSET, 2019).

A doutrina *Mead* propõe um “*step zero*” para averiguar a sustentabilidade da ação pública e, por decorrência, para o controle da mesma. Introduce-se um novo componente formal que leva à avaliação da existência de “normas com força de lei” (*rule making*), que reivindicariam o procedimento do “*notice and comments*” (recepção de sugestões e críticas, numa espécie de *accountability* horizontal) para, só então, poder ser avaliada a escolha segundo o critério binário de *Chevron* (VALLE e MASSET, 2019).

A Suprema Corte entendeu que as *rulling letters* emitidas pela sede da alfândega não poderiam ser tratadas como regulamentos alfandegários pois: não haviam sido precedidas do *notice-and-comments* exigidos pela APA (*Administrative Prodnre Act*); não tinham, por decorrência, força de lei; e, para finalizar, não se destinavam a esclarecer os direitos e obrigações dos importadores para além do caso específico.

De outro lado, para a sustentabilidade da decisão da agência, até mesmo para controle judicial, o precedente *Mead* requer: a aparência de que o Congresso delegou autoridade à agência para fixar normas com força de lei; que a interpretação da autoridade administrativa tenha sido dada no exercício dessa autoridade.

²⁷ Jordão (2016, p. 288) denuncia a simplicidade ilusória por trás da utilização de categorias formais para reconhecer a adequação da decisão administrativa. Assim, entende pois, mesmo nas categorias formais (assim denomina as decisões discricionárias ou vinculadas), há uma ponderação de critérios substanciais. “As categorias formais cristalizam e veiculam escolhas e ponderações de critérios substanciais que guiarão a determinação da intensidade do controle (judicial)” (JORDÃO, 2016, p. 290, *acréscimo nosso*) - ou a sustentabilidade da decisão, para dizer de forma mais adstrita ao objeto deste trabalho.

O caso *Mead* (JORDÃO, 2016, p. 492-493) debateu se as interpretações legislativas promovidas pelas agências mereciam deferência ainda que veiculadas por cartas ou diretrizes institucionais, ou seja, informalmente. Restou claro que sempre que se verificar a intenção do Congresso no sentido de que as interpretações das agências tenham força de lei, as decisões seriam sustentáveis, inferindo-se seu “planejamento” e, por decorrência, caberia a deferência judicial. Valle e Masset (2019) asseveram que a intenção de delegação seria aferível mediante a realização dos procedimentos formais do *notice-and-comments*.

Contudo, a doutrina *Mead*²⁸ ainda possibilitou o enfoque de que caberia a manutenção da decisão da agência mesmo que não se verificasse a intenção mencionada (de que as interpretações das agências possuísem força de lei), se a escolha da administração fosse persuasiva, o que, de acordo com o precedente *Skidmore*, antes analisado, estaria relacionado à opinião ponderada de observadores experientes. Dessa forma, a interpretação do administrador não é válida apenas quando razoável (permissível por lei), mas também quando for persuasiva. Não se cogita, portanto, que a ação mereça autocorreção pelos órgãos administrativos, ou correção pela via judicial, automaticamente, apenas por não haver permissão legal, expressa ou intencional.

Há uma derrocada, assim, do controle binário de critérios aplicado para definição da intensidade – do controle pela via judicial – e do quão sustentável seria a escolha administrativa.

3.4.1.1 Sistemas de interpretação pela administração pública

Há uma variedade de maneiras pelas quais a técnica jurídica confere à administração poderes interpretativos, o que sinaliza a complexidade da gestão pública. Os critérios servem para adaptar as escolhas administrativas a essa variedade de interpretações, conferindo segurança mínima (planejamento) às decisões a serem adotadas.

Em *Mead*, a Corte reconheceu que “[...] a justa medida da deferência (...) varia com as circunstâncias, depende do caso concreto, portanto, haveria uma deferência flutuante” (JORDÃO, 2016, p. 497). Na releitura oferecida pelo *case*, a razoabilidade, entendida como

²⁸ A denominada doutrina *Mead* é resultado no precedente já referido (UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of the United States. *United States v. Mead Corp.* Mr. Justice SOUTER delivered the opinion of the Court. Decided: June 18, 2001. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/533/218/case.pdf>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2020.) e estabelece uma fase anterior (*step zero*) à análise dupla de *Chveron* a fim de verificar se houve delegação formal da lei com força de lei, o que seria constatado a partir de procedimentos formais, como o *notice-and-comments*, conforme descrito neste tópico, e voltaremos a analisar no capítulo seguinte, ao tratar da legitimação dos processos decisórios na governança pela participação social.

permissibilidade legal para a escolha administrativa, seria “flutuante”, ora acenando para a correção (seja autocorreção pelos órgãos da administração ou correção pela via judicial), com a retirada da ação; ora mais próxima da persuasão, conforme o modelo de *Skidmore*, com orientação tendente, nesse caso, à manutenção da decisão administrativa.

Já conforme *Chevron*, a autoridade interpretativa é, *prima facie*, reservada à administração. Porém, haveria apenas uma escolha correta reservada para cada questão objeto da legislação e à Administração caberia apenas optar pela solução normativamente viável. Em outra apreciação, na *Skidmore deference*, não há uma autoridade conferida pela lei à administração, mas pode ser considerada sua opinião se persuasiva, no sentido de gerar convencimento e concordância às instâncias de controle. Dito isso, propõem-se critérios de escolhas face às interpretações legislativas, numa adaptação dos critérios trazidos pela Suprema Corte para o controle (deferência judicial) das decisões administrativas. Em síntese, portanto, com base nos precedentes, ter-se-ia um sistema trinário e um critério binário (JORDÃO, 2016, p. 499).

O sistema trinário avanta que não é necessário trabalhar com um “modelo flutuante” para as escolhas. Haveria três padrões utilizados: correção; permissibilidade e persuasão. A correção é realizada face às ações vinculadas, em que não há espaço para a discricionariedade. Nesse caso, caberia à administração realizar a escolha veiculada na legislação ou, não o havendo feito, rever a sua opção. A permissibilidade (razoabilidade) parte do modelo *Chevron* para que as escolhas sejam feitas conforme as interpretações legislativas, observando-se se a legislação é clara ou ambígua, nos termos supra expostos. Em caso de ambiguidade da legislação, as escolhas se mantêm se forem “permissíveis” (razoáveis) em face da lei. A avaliação da persuasão, a seu turno, está ancorada na doutrina *Skidmore*, e cumpre ter por norte o rigor da ponderação feita pelo administrador, analisando-se sua consistência com pronunciamentos anteriores e posteriores. A persuasão pode ser averiguada a partir dos elementos indicativos expostos ou outros que pareçam adequados para a manutenção da escolha administrativa, na medida em que possam lhe conferir sustentabilidade diante dos diversos controles (órgãos administrativos, Tribunais de Contas e/ou controle judicial).

No sistema binário, por sua vez, há o padrão da correção e o padrão da permissividade (razoabilidade) associado à persuasão. A correção é realizada face às ações vinculadas quando a lei for clara. O paradigma da razoabilidade associado à persuasão está fundado em *Mead*, numa compreensão de que “[...] é possível supor que uma decisão administrativa será tanto mais razoável quanto maiores forem o rigor da sua ponderação, a validade do seu raciocínio, a consistência com seus pronunciamentos anteriores [...]” (JORDÃO, 2016, p. 500).

Referenciando decisão da Corte do Segundo Circuito²⁹ nos Estados Unidos, Jordão (2016, p. 500-501) ressalta:

[...] nas hipóteses “em que uma agência que detém alta expertise administra um esquema regulatório largo e complexo em cooperação com outros atores institucionais, os vários possíveis modelos de deferência começam a convergir” [...].

Em todo caso, e a despeito dos critérios sugeridos importa reconhecer que as opções administrativas sempre ocorrerão sobre alternativas imperfeitas, com efeitos sistêmicos sobre outras ações, o que significa que não serão incomuns as dificuldades de utilização dos parâmetros para monitoramento e aperfeiçoamento das escolhas, seja administrativa, seja judicialmente.

3.4.1.2 *Esforço de aproximação dos critérios indicados com julgamentos do Supremo Tribunal Federal*

Ab initio, é de se anotar que os padrões para a adequação sustentável (planejada) das ações administrativas como, no mais, já foi visto neste capítulo, podem ser utilizados de forma superposta, não necessariamente de forma excludente. É o que ambicionamos demonstrar adiante com a ratificação de alguns julgados que tangenciaram a questão espinhosa da adequação das opções adotadas pela administração.

i) ADPF 292 e a aproximação com *Chevron (step two)*

Na jurisprudência brasileira, sinalização semelhante àquela vista em *Chevron* parece decorrer do julgamento da ADPF 292/DF (BRASIL, 2018r), rel. Min. Luiz Fux, ocorrido em 1º de agosto de 2018, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal considerou constitucionais a exigência de idade mínima de quatro e seis anos para ingresso, respectivamente, na educação infantil e no ensino fundamental, bem como a fixação da data limite de 31 de março para que referidas idades estejam completas.

Para tanto, foram reputados constitucionais os artigos 2º e 3º da Resolução 1/2010³⁰ e os artigos 2º, 3º e 4º (3) da Resolução 6/2010, ambas Resoluções da Câmara de Educação

²⁹ *Community Health Center versus Wilson-Coker*, 311 F.3d 132, 138 (2d. cir. 2002).

³⁰ Resolução 1/2010: “Art. 2º Para o ingresso no primeiro ano do Ensino Fundamental, a criança deverá ter 6 (seis) anos de idade completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula; e Art. 3º As crianças que completarem 6 (seis) anos de idade após a data definida no artigo 2º deverão ser matriculadas na Pré-Escola”.

Resolução 6/2010: “Art. 2º Para o ingresso na Pré-Escola, a criança deverá ter idade de 4 (quatro) anos completos até o dia 31 de março do ano que ocorrer a matrícula; Art. 3º Para o ingresso no primeiro ano do Ensino Fundamental, a criança deverá ter idade de 6 (seis) anos completos até o dia 31 de março do ano em que

Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), as quais definem as diretrizes operacionais para a implantação do ensino fundamental com duração de nove anos e para a matrícula no ensino fundamental e na educação infantil, respectivamente. Quanto à ADC 17/DF, o Colegiado concluiu que os artigos 24, II, 31 e 32, “caput”³¹, da Lei nº 9.394/1996 — que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB) — não conflitam com os dispositivos constitucionais que regulam o tema. Fixou a seguinte tese: é constitucional a exigência de seis anos de idade para o ingresso no ensino fundamental, cabendo ao Ministério da Educação a definição do momento em que o aluno deverá preencher o critério etário. A indigitada regulamentação, relativa à transição entre as etapas de ensino, estaria em conformidade com o art. 208, I e IV³², da Constituição Federal (CF).

A escolha da idade mínima para acesso à educação infantil e no ensino fundamental, no caso discutido, seria sustentável, pois a Corte afirmou que caberia ao Poder Público desenhar as políticas educacionais, respeitadas as balizas constitucionais. O corte etário, apesar de não ser a única solução constitucionalmente possível, seria razoável, dada a “ambiguidade” da norma constitucional, estando inserido no espaço de conformação do administrador, sobretudo em razão da “expertise” do CNE e da ampla participação técnica e social no processo de edição das resoluções, em respeito à gestão democrática do ensino público [CF, art. 206, VI (5)]. Nesse ponto, visualizamos o diálogo da burocracia administrativa responsável pelas resoluções com a *accountability* horizontal, vertente da governança democrática, conferindo coerência ao presente trabalho.

ocorrer a matrícula; e Art. 4º As crianças que completarem 6 (seis) anos de idade após a data definida no artigo 3º deverão ser matriculadas na Pré-Escola”.

³¹ Lei 9.394/1996: “Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns (...) II - a classificação em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, pode ser feita: a) por promoção, para alunos que cursaram, com aproveitamento, a série ou fase anterior, na própria escola; b) por transferência, para candidatos procedentes de outras escolas; c) independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino”; (...) Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental; II – carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional; III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral; IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas; V - expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança; e Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se [...].

³² CF: “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (...) IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”.

Por fim, considerou a Corte que a regulamentação objetiva, relativa às datas e números, trouxeram notável segurança jurídica, porque a expressão “anos completos” é inerente a qualquer referência etária, e a objetivação decorrente do emprego de número pelas Resoluções não desvirtuaria o que se compreende nessa expressão legal.

ii) ADI 4874/DF e aplicação *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* e *United States v. Mead Corp*

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4874 (BRASIL, 2018q) foi ajuizada pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) contra a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14/2012, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que proíbe a adição de aroma e sabor em cigarros. A ação foi julgada improcedente mas sem eficácia vinculante e efeitos *erga omnes*, o que significa que outras instâncias podem decidir em sentido contrário ao pronunciamento do STF. A ausência do efeito vinculante ocorreu em razão do empate dos votos favoráveis e desfavoráveis, uma vez que o Ministro Barroso se declarou suspeito para o julgamento.

A divergência que levou à divisão dos votos teve por base, por um lado, o argumento de que a ANVISA agiu no limite de suas atribuições, levando em consideração o dano potencial que os cigarros, saborizados ou não, trazem à saúde, e a alegação discordante, por outro ângulo, sob o fundamento de que o poder regulamentar deveria ocorrer nos limites da lei (incisos III e XV do art. 7º da Lei 9.782/99³³), ou seja, a agência só poderia restringir a circulação dos produtos quando em situações de iminente risco à saúde.

Importante salientar que a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14/2012 foi antecedida de reunião pública que resultou na Ata nº 03/2012 - 13/03/2012, em que houve registro da participação, com sustentação oral, de órgãos e pesquisadores especializados³⁴

³³ Lei 9.782/99: “Art. 7º Compete à Agência proceder à implementação e à execução do disposto nos incisos II a VII do art. 2º desta Lei, devendo [...] III - estabelecer normas, propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária; (...) XV - proibir a fabricação, a importação, o armazenamento, a distribuição e a comercialização de produtos e insumos, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde; (...)”.

³⁴ “[...] Escola Nacional de Saúde Pública - Dra. Vera Luiza da Costa e Silva. *Golden Leaf Tobacco Ltda* - Jenner Augusto Kruschewsky. *Reality Cigars* - Marcio Wagner Bicalho dos Reis Silva Advogado/procurador. Sociedade Brasileira de Pediatria - Dr. João Paulo Becker Lotufo; Hospital Universitário da USP. Sociedade Brasileira de Cardiologia - Márcio Gonçalves de; Sousa - Representante da Sociedade Brasileira de Cardiologia e Coordenador do Comitê de Controle do Tabagismo. Conselho Federal de Medicina - Dr. Celso Antônio Rodrigues da Silva; Membro da Comissão de Controle do Tabagismo. Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia – Presidente da Comissão de Tabagismo - Alberto José de Araújo - Coordenador Núcleo de Estudos e Treinamento do Tabagismo - Instituto de doenças do Tórax – Hospital Clementino F. Filho. Associação Brasileira da Indústria do Fumo – Abifumo - Carlos Fernando Costa – Representante Legal. Aliança Controle do Tabagismo – ACTBr - Paula Johns – Diretora Executiva. Comitê Estadual para Promoção de Ambientes Livres

(ANVISA, 2012), procedimento que pode ser associado ao “*notice-and-comments*” aludido pela Suprema Corte em *United States v. Mead Corp*, e que traria força de lei para as decisões das agências.

A despeito disso, a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) propôs que a ANVISA teria extrapolado os já referidos incisos III e XV do art. 7º da Lei 9.782/99, que dispõe acerca do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. Sustentava que a atuação da Agência deveria ser direcionada a sujeitos determinados e casos concretos, o que não seria a hipótese da RDC nº 14/2012.

Os votos favoráveis à constitucionalidade da resolução, a seu turno, acentuaram que a Agência agiu nos limites da discricionariedade normativa, ou seja, de acordo com os limites fixados na lei e políticas públicas estabelecidas pela administração central. Teria havido, portanto, integração de evidente escolha legislativa, o que conferiria sustentabilidade à decisão administrativa.

O Ministro Fachin ainda ressaltou que “[...] *os paradigmas invocados pela Anvisa para a edição da resolução estão de acordo com normas internacionais que foram referendadas pelo Brasil. [...]*” (STF, 2018b – destaque nosso). Neste ponto, e como abordado no item 2.1.3, no qual se discorreu sobre a ação governamental processualmente estruturada e o diálogo entre a governança e as políticas públicas, convém recordar que denominados “think tanks” e as organizações internacionais são considerados catalisadores e favorecem a troca de ideias, soluções e percepção dos problemas entre governos. O atuar do Estado não seria mais isolado, havendo a premência da regulação e coordenação das suas ações além fronteiras, como asseverado alhures.

Por fim, o ministro Celso de Mello, ao votar sobre a questão, aventou que “[...] as agências regulatórias dispõem de liberdade e discricionariedade técnica que legitima a edição e a formulação de atos normativos destinados a viabilizar políticas públicas, “notadamente em áreas tão sensíveis quanto essa”[...]” (STF, 2018b).

Diante do exposto, e apesar da ausência de efeitos vinculantes da decisão de improcedência da ADI 4871, numa vertente analógica, é de se notar que, seja sob o critério de *Mead*, no *step zero*, de verificar a existência de um ato regulamentar com força de lei, reforçado pelo *notice-and-comments*, exigência do *Administrative Procedure Act* (APA) que

de Tabaco – CEPALT-SP [...]” Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/resultado-de-busca?p_p_id=3&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_3_advancedSearch=false&_3_groupId=0&. Acesso em: 03 fev. 2020.

pode ser assemelhado à reunião pública que resultou na Ata nº 03/2012 - 13/03/2012, anterior à Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14/2012, seja considerado o *step one* de *Chevron*, baseado no reconhecimento da competência da agência para formulação da escolha, dado que a legislação foi clara quanto à sua atribuição para proibir a fabricação, a importação, o armazenamento, a distribuição e a comercialização de produtos e insumos, em caso de violação da legislação pertinente ou de risco iminente à saúde (inciso XV do art. 7º da Lei 9.782/99), a resolução da ANVISA parece adequada e sustentável face aos controles vigentes, mormente o judicial.

iii) RE 657718 e critério da especialidade (*Chevron e Skidmore*)

No julgamento do Recurso Extraordinário RE 657718 (BRASIL, 2019i), o Supremo afirmou que, como regra geral, o Estado não pode ser obrigado a fornecer, por decisão judicial, medicamentos não registrados na ANVISA. Prevalceria, nos moldes de *Chevron*, o reconhecimento da competência e capacidade técnica da agência para formulação da escolha. [...] *O registro é meio para garantir proteção à saúde pública, atestado de eficácia, segurança e qualidade dos fármacos comercializados no País, além de assegurar o devido controle de preços [...]* (STF, 2019).

Assim, no caso de medicamentos experimentais, sem comprovação científica de eficácia e segurança, e ainda em fase de pesquisas e testes, deveria prevalecer a interpretação legislativa a ser dada pela agência, nos moldes do art. 2º da Lei nº 13.411/2016, que levará em conta, para a decisão final nos processos de registro e de alteração pós-registro de medicamento, os critérios da complexidade técnica e os benefícios clínicos, econômicos e sociais da utilização do medicamento objeto do requerimento.

Contudo, conforme o julgamento da Corte, isso não interfere com a dispensação desses fármacos no âmbito de programas de testes clínicos, acesso expandido ou de uso compassivo, sempre nos termos da regulamentação aplicável (BRASIL, 2019h).

A decisão judicial no RE 657718 ainda ponderou que:

[...] No caso de medicamentos com eficácia e segurança comprovadas e testes concluídos, mas ainda sem registro na Anvisa, seu fornecimento por decisão judicial assume caráter absolutamente excepcional e somente poderá ocorrer na hipótese de irrazoável mora da Anvisa em apreciar o pedido (prazo superior ao previsto na Lei 13.411/2016). Ainda nessa situação, porém, será preciso que haja prova do preenchimento cumulativo de três requisitos: i) pedido de registro do medicamento no Brasil; ii) registro do medicamento pleiteado em renomadas agências de regulação no exterior; e iii) inexistência de substituto terapêutico registrado na Anvisa. Ademais, haja vista que o pressuposto básico da obrigação estatal é a mora da agência, as ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na

Anvisa deverão necessariamente ser propostas em face da União. [...]. (STF, 2019).

Nesse julgado, não seria desarrazoado apontar, recordando *Skidmore*, que, a despeito da persuasão ser critério para análise da sustentabilidade da escolha administrativa, há a possibilidade da utilização de outros fundamentos para ajuizar se a opção burocrática foi planejada. A observância do prazo (superior ao previsto na Lei nº 13.411/2016) para que a ANVISA aprecie o processo de registro pode ser tomada como outra baliza para firmar o entendimento se o controle judicial pode se sobrepor nos casos em que houve a mora da administração para disciplinar a situação, e, na mesma linha, para que os órgãos administrativos estejam atentos às potenciais consequências advindas da sua mora.

iv) RE 1083955; ADC 42 e a competência formal de *Chevron*

A Primeira Turma do STF negou provimento a agravo regimental interposto contra decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) que foi pelo improvimento de recurso extraordinário, posicionando-se contra a impossibilidade de análise do mérito de ato administrativo, restabelecendo, assim, decisão sancionadora do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) proferida em processo administrativo.

Para firmar seu entendimento, a Turma invocou a:

[...] capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuadamente complexa que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a reduzida expertise do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos [...]" (STF, 2019b).

As decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras estariam, pois, amparadas na expertise das intervenções regulatórias que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e na capacidade institucional do CADE, que recai no exame de circunstâncias fáticas e econômicas complexas, incluindo a materialidade das condutas, a definição do mercado relevante e o exame das consequências das condutas das agravantes no mercado analisado.

O julgamento sintoniza com o paradigma *Chevron* da atribuição procedimental da agência para dispor sobre questões, levando em conta a ampliação das escolhas públicas, com a instituição da fase regulatória. A regulação implica na conciliação da imperatividade e da

consensualidade na ação administrativa de forma a [...] obter-se o máximo de eficiência técnica e social na gestão de interesses subjetivamente complexos [...]” (MOREIRA NETO, 2018, p. 201), na toada já exposta no item 2.2.2 supra, o que requer ainda maior planejamento administrativo.

A mesma lógica acompanhou o julgamento da ADC 42 (BRASIL, 2018p), que foi julgada parcialmente procedente, mas declarou, por maioria, a constitucionalidade do artigo 11 do novo Código Florestal, mormente o art. 12, §§ 4º e 5º que dispõem sobre a possibilidade do Poder Público reduzir as áreas da Reserva Legal para até 50% da área total do imóvel rural em face da existência, superior a determinada extensão do município ou do estado, de unidades de conservação da natureza de domínio público e de terras indígenas homologadas. O Supremo entendeu que a redução excepcional e facultativa da área de Reserva Legal em face de existência de unidades de conservação da natureza de domínio público e terras indígenas homologadas harmoniza diversos interesses igualmente salvaguardados pela Carta Magna, como a proteção do meio ambiente (art. 225), o reconhecimento dos direitos dos índios (art. 231), o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a redução das desigualdades regionais (art. 3º, III) e a preservação dos entes federativos menores (art. 18) (STF, 2018c). A Corte ainda ressaltou a expertise e legitimidade democrática dos órgãos administrativos ambientais para definir os percentuais de territoriais protegidos, dado que o art. 225, § 1º, III, da Constituição atribuiu essa definição ao Executivo e ao Legislativo. Tratar-se-ia de escolha política, cujo exame de racionalidade diz respeito aos “[...] *critérios de análise decisória empregados pelo formador das políticas públicas* [...]”.

3.5 Racionalidade decisória e consequencialismo

Diddier e Oliveira (2019) apontam que o propósito das modificações inseridas no art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), pela Lei nº 13.655/2018 seria incrementar a estabilidade e a previsibilidade no direito público, salientando que a segurança jurídica também se relaciona à “cognoscibilidade do direito”, no sentido de que o destinatário deve ser capaz de compreendê-lo, o que pode ser viabilizado pela transparência normativa. O escopo do art. 20 da Lei LINDB, passa, portanto, por assegurar decisões com maior densidade, reduzindo o déficit de qualidade das escolhas do órgão julgador, jurisdicional, administrativo ou de controle, eis que terá que discorrer sobre as consequências das mesmas, e não simplesmente lançar mão de um princípio vago. O

dispositivo incorpora postulados contemporâneos da teoria do direito e dele podem ser extraídos dois comandos: “um postulado hermenêutico e uma regra de densificação do dever se motivar as decisões” (DIDDIER e OLIVEIRA, 2019).

Ora, o postulado normativo diz respeito ao fato de que o art. 20 da LINDB fixa uma diretriz para o julgador, devendo ele ponderar acerca das consequências práticas da sua decisão. E essa reflexão tem que ocorrer quando se decide com fundamento em “valores jurídicos abstratos”. Tal expressão, para Didier e Oliveira (2019) designa os princípios normativos menos densificados, e não as regras jurídicas. Isso porque estas últimas já trazem as consequências quando se verifica determinado fato ou conjunto de fatos. Para as regras que contém termos vagos, seria aplicável o art. 489, §1º, II, do CPC, que demanda ao julgador demonstrar que o caso que se apresenta se subsume àquela previsão.

Voltando-se o art. 20 para os princípios, tais como a dignidade da pessoa humana, a moralidade, isonomia, ou tantos outros, o esforço do julgador será não somente para articular o conceito ali contido ao caso concreto, como requer o art. 489, §1º, II, do CPC, mas também observar as consequências práticas da sua aplicação, de modo especial quanto aos reflexos no orçamento, em outros projetos que estejam sendo executados (outras políticas públicas em andamento na mesma área como, por exemplo, na saúde), ou ainda em relação a outros interessados.

Partindo dessa premissa, o dispositivo (art. 20 da Lei nº 13.655/2018) deve ser considerado em dois momentos, isto é, no juízo realizado quanto ao sentido do princípio normativo a ser utilizado e, em seguida, quando da escolha ou opção por um dos sentidos de que cogitou. Não bastam, assim, boas intenções, não sendo suficiente a possível pertinência da utilização do princípio, mas a cogitação quanto aos efeitos positivos e negativos que possam surgir da sua aplicação, assinala Didier e Oliveira (2019), citando Sundfeld (2014, p. 206)³⁵, inaugurando o postulado hermenêutico do pragmatismo.

Calha sublinhar, mormente tendo em vista o escopo deste trabalho, que “[...] Esse postulado não se aplica apenas à decisão judicial. Ele também se aplica às decisões administrativas e às decisões tomadas por órgãos de controle, como os tribunais de contas e as agências reguladoras [...]” (DIDDIER e OLIVEIRA, 2019).

Para além do postulado hermenêutico, o art. 20 traz, no parágrafo único, o dever de motivação, ou seja, a exigência de que o julgador decline, ao considerar as consequências da sua decisão, a lógica que empregou para chegar a tal conclusão, explicitando sua solução à luz

³⁵ Cf.: SUNDFELD, Carlos Ari. Princípio é preguiça. In: **Direito administrativo para céticos**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 206.

da necessidade e adequação da medida escolhida em face das hipóteses que se apresentam após a cogitação consequencialista.

O artigo 20 da LINDB remete ao pragmatismo jurídico, corrente desenvolvida nos Estados Unidos e que guarda postura cética quanto ao formalismo e teorias tradicionais do Direito (OLIVEIRA, 2019, p. 45). O pragmatismo pode ser compreendido como: [...] qualquer atitude que condicione explícita ou implicitamente a adequação *jurídica* de uma determinada decisão judicante à *valoração das consequências* associadas à mesma e às suas alternativas.[...]" (SHWARTZ, 2011).

As consequências são um fator relevante em todo e qualquer processo decisório e confere à atividade um caráter preditivo (prenunciador, prognosticador), a fim de que o julgador realize o exercício de antecipar os resultados da escolha antes de encampá-la.

Oliveira (2019, p. 39-40) traz, contudo, crítica, no sentido de não se poder exigir que o órgão julgador, seja judiciário ou órgão de controle (Tribunal de Contas da União, por exemplo) conheça a realidade de cada entidade pública por completo. Para embasar sua avaliação, Oliveira remete à parte final do parágrafo único do art. 20 da LINDB³⁶ (“[...] inclusive em face das possíveis alternativas [...]”), entendendo que seria inconstitucional por suposta ofensa ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, que atribui ao agente público o dever de prestar contas e, por decorrência, o dever de analisar as opções de ação e, por fim, demonstrar que fez a melhor escolha.

Cabe ainda notar que, para a lógica consequencialista, o significado dos valores jurídicos abstratos e conceitos indeterminados deve considerar precedentes sobre o assunto. Não convém que se adotem sentidos inovadores para tais institutos. Exige-se coerência com decisões anteriores adotadas pelo órgão de controle, seja judicial, seja administrativo, o que denota que a razão consequencialista está em harmonia com os parâmetros das escolhas que foram objeto de análise neste capítulo. “[...] A coerência e a integridade conferem *consistência* ao sistema jurídico, e a consistência é, também ela, um postulado que objetiva resguardar a segurança jurídica. [...]” (DIDDIER e OLIVEIRA, 2019).

De mais a mais, a solução que leva em conta as consequências não deve servir como um aval para postergar indefinidamente a solução para o caso concreto, o que contrariaria a razoável duração do processo, prevista como garantia constitucional. A melhor exegese vislumbra na previsão da LINDB uma “postura ambiciosa” no julgamento quanto à busca da

³⁶ Lei 13. 655/2013. Art. 20 (...) “Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”.

melhor consequência, o que não se traduz em efetivamente alcançar essa melhor escolha. Ou seja, o esforço por buscar a melhor opção não pode se converter em argumento para prostrar indefinidamente decisões, sustentando-se que ainda não se encontrou a solução ideal ou considerada “a melhor” pelo administrador.

Ainda relativamente à aplicação do art. 20 na esfera administrativa, Oliveira (2019, p. 48) reforça que a previsão da Lei de Introdução no sentido de que o administrador atente para as consequências de sua decisão não pode ser entendida como uma ampliação à discricionariedade do agente público, significando que suas escolhas estariam justificadas pelo simples fato de ter feito a prognose quanto a estas últimas.

Sob esse ponto de vista da interação para maior efetivação dos direitos fundamentais, é que assume relevância o estímulo às decisões judiciais de caráter mais gerencial e indutor (decisões estruturantes), fazendo repensar o controle, à luz do consequencialismo.

A importância do art. 20 da LINDB para o administrador público deve ser considerada mesmo em momento anterior à tomada de decisão (OLIVEIRA, 2019, p. 50), visto que reforça a necessidade de planejamento da ação administrativa (art. 174 da CF), fator que serve como nota característica da governança para a administração pública no século XXI. Por isso, a ausência ou déficit no planejamento propugnado no art. 20 levaria às responsabilidades dos gestores nos termos do art. 28 da mesma Lei nº 13.655/2018.

Por fim, o pensamento de Jordão (2018) concatena a racionalidade consequencialista ao objeto deste trabalho pois ressalta que, embora a Lei nº 13.655/2018 esteja mais comumente associada à segurança jurídica, seu objetivo seria mais amplo, isto é, contribuir para incrementar a gestão pública nacional. O autor encara o projeto que alterou a LINDB como “antiidealista, desmontando dogmas como o da completude do ordenamento jurídico e a supervalorização do direito como técnica primordial para resolução de problemas.

Anote-se, com SARLET (2019, p. 11) que:

Falar em normas de introdução ao Direito brasileiro, especialmente no que se refere ao controle da ação estatal, reclama abordagem sistêmica sobre o norte constitucional que deve orientar a própria razão de ser do Estado. Nesse contexto, o horizonte finalístico da leitura da Lei nº 13.655/2018 implica responsabilidade direta ou indireta pela promoção progressiva dos direitos fundamentais, conforme o estágio de consecução possível das correspondentes políticas públicas.

Em conformidade aos conceitos trazidos ao longo dos capítulos 1 e 2, que apontam para uma discussão no campo teórico, o subsequente se deterá à apresentação do Decreto nº 9.203/17, que institui a Política de Governança da administração pública federal direta,

autárquica e fundacional, além da análise de suas consequências no campo abstrato para as políticas públicas no Brasil.

4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E O DECRETO Nº 9.203/2017

O objetivo deste capítulo é analisar as características do Decreto Presidencial nº 9.203/2017 e compreender a racionalidade do conteúdo que traz quanto à política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, tendo por norte os princípios, diretrizes e mecanismos ali previstos.

Para tanto, será realizado cotejamento com os capítulos anteriores, de forma a refletir sobre as categorias previstas pelo decreto que traduzem a governança, nos termos conceituais trazidos na abertura deste trabalho e, por decorrência, a sustentabilidade das escolhas administrativas, como desmembrado no capítulo 3.

Busca-se, assim, identificar os instrumentos corporificados no Decreto nº 9.203/2017, e, ao final, serão trazidos alguns indicadores e resultados da sua aplicabilidade na melhoria da gestão na administração pública brasileira.

4.1 Importância e breve alinhamento histórico quanto ao marco legal

A fim de iniciar o percurso deste tópico, convém retomar brevemente o conceito de governança pública, seu diálogo indissociável com as políticas públicas e algumas categorias (princípios) trazidos nos principais precedentes históricos relativos à governança, a nível global. com o escopo de cotejá-los com o Decreto nº 9.203/2017.

Recordando Denhardt (2012)³⁷, Girardi e Oliveira (2011) observam que a governança em rede está diretamente relacionada às políticas públicas em virtude da:

[...] abertura da arena decisória no desenvolvimento das políticas públicas, em função de múltiplos grupos de interesse, agentes públicos, organizações governamentais, privadas e do terceiro setor. No passado o governo era o principal ator na produção de políticas públicas, hoje há mais atores envolvidos e o poder está pulverizado entre esses grupos de pressão [...] (GIRARDI e OLIVEIRA, 2019).

Apenas como ponto de partida, e limitando o escopo à governança pública, anota-se que Federação Internacional de Contadores (IFAC - *International Federation of Accountants* –) ao publicar, em 2001, o estudo nº 13 (IFAC, 2001) indicou três princípios de governança para o setor público:

³⁷ A respeito, consultar: DENHARDT, R. **Teoria Geral de Organizações Públicas**. Tradução: Francisco G. Heidemann. 6.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

- i) *openness* (transparência): objetivando assegurar aos interessados confiança no processo de tomada de decisão engendrado pelas organizações do setor público;
- ii) *integrity* (integridade): compreendendo a utilização de procedimentos honestos na administração dos recursos públicos de modo geral;
- iii) *accountability*: (responsabilidade de prestar contas): no sentido de que os agentes públicos são responsáveis por suas decisões e ações, sendo submetidos aos controles devidos.

Além dos princípios, a IFAC recomenda que a administração pública deve acompanhar os padrões de comportamento, estruturas e processos organizacionais, controle e relatórios externos que visam à boa governança (GIRARDI e OLIVEIRA, 2019).

A preocupação com a eficiência e ética no setor público foi endossada, nos anos seguintes, por outros instrumentos, a exemplo da publicação conjunta em 2004 — pelo *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – CIPFA e pelo *Office for Public Management Ltd* – OPM - do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, cujos princípios alinham-se aos já apresentados, sempre visando à eficiência e eficácia (BRASIL, 2014a). Além da IFAC, do CIPFA e do OPM, organizações como o *Independent Commission for Good Governance in Public Services* – ICGGPS; o Banco Mundial; e o *Institute of Internal Auditors* – IIA avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas. Outras iniciativas internacionais foram objeto de apreciação no capítulo 1, pelo que não serão aqui reproduzidas.

No Brasil, leis e decretos foram publicados com o fito de institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança. Para além do caput do art. 1º da Constituição da República, consolidando que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”, o que, em termos de governança, traz a prerrogativa inafastável de que os cidadãos brasileiros têm o direito de eleger seus governantes, dando a tônica da democracia de participação, os arts. 3º e 174 da Carta Constitucional, impõem o dever de obtenção de resultados econômicos, o que significa que o Estado não pode deixar de agir quando necessário e nem falhar no planejamento e execução das políticas públicas, enfatizando a necessidade da melhoria da gestão no setor público, na linha do quanto trazido no item 2.1, Capítulo 2.

Seguindo o norte constitucional, sobrevieram outros instrumentos para realizar a governança pública em âmbito nacional, invocando-se, pela pertinência com este estudo³⁸, a título exemplificativo: a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000); (b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da Administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea (BRASIL, 2009; BRASIL, 2011; BRASIL, 2014d); (c) a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e (d) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos (BRASIL, 2014a).

Foi nesse passo que sobreveio o Decreto nº 9.203/2017. Com efeito, órgãos centrais do governo federal, em articulação com o Tribunal de Contas da União (TCU), trouxeram a proposta de criação da política de governança na administração pública federal. O TCU identificou a indispensabilidade de um marco legal que consolidasse as melhores práticas de governança para os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, servindo também como baliza para os demais poderes da área federal, de forma a potencializar o desempenho desses órgãos, em especial aqueles que viabilizam políticas públicas, e a obtenção de resultados, a partir de três pilares principais: liderança, estratégia e controle (BRASIL, 2018a). Com esse horizonte, corpo técnico da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União elaboraram as propostas para dois normativos: o Decreto nº 9.203, de 2017, e o Projeto de Lei nº 9.163, de 2017, este último ainda em tramitação, havendo sido recebido pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), na Câmara dos Deputados, em 19 mar. 2019 (BRASIL, 2017c). Aqui, importante refletir a política institucionalizada pelo decreto à luz do que foi estudado no capítulo 2 (item 2.1.1), quando se vislumbrou a tecnologia jurídica governamental e sua importância para a estabilidade institucional, ou seja, a utilidade de uma gestão pública institucionalizada para o planejamento e coordenação das ações estatais.

³⁸ Não se desconhece que há outros dispositivos legais voltados, por exemplo, a pautar a atuação ética e moral dos servidores públicos, tais como o Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal), Lei 8.112/90 (Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais), nos art.s 116 a 126-A; Lei 4878/65 (Dispõe sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais civis da União e do Distrito Federal.), arts. 41 a 43.

O embasamento para a política de governança posta no Decreto nº 9.203/2017 foi obtido junto às organizações internacionais, com destaque para a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), que sintetiza as melhores práticas governamentais, à vista do conteúdo exposto no capítulo 1. Para a construção do Decreto, foram também observadas as vulnerabilidades dos modelos de gestão até então utilizados pela administração pública federal.

Cumprir que seja considerada, ainda, a importância do Decreto nº 9.203/2017, face ao Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016), impondo um debate mais capacitado e racional quanto à priorização das políticas públicas e escolhas alocativas do orçamento. O desafio diz respeito não somente a conter o avanço dos gastos públicos, mas melhor direcioná-los, estancando-os quando não estejam produzindo os resultados esperados, de modo a privilegiar a eficiência e a eficácia das políticas públicas. O marco legal trazido pelo decreto tem o condão de orientar as decisões para alternativas mais efetivas no sentido da realização do interesse público (qualificado pelos efeitos produzidos para a sociedade) e é nesse viés que traz o potencial de contribuir para a melhor formulação e concepção das políticas públicas. As reflexões que se seguirão têm o intuito de relacionar as categorias institucionalizadas pelo ato normativo de que ora se cuida com os principais vértices da governança pública e com alguns dos parâmetros apresentados no capítulo 3, a título de guiar decisões sustentáveis, fundadas em processos baseados por evidências, pedra de toque para uma boa gestão.

4.2 A lógica da governança pública no Decreto nº 9.203/2017: conceitos e fundamentos

Nos termos do inciso I do art. 2º do Decreto nº 9.203/2017, entende-se por governança pública o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017a).

Girardi e Oliveira (2019) assinalam que, de acordo com o conceito normativo, haveria então diferença entre as funções de governança e gestão, com uma nota de superposição da primeira quanto à segunda. A definição foi obtida a partir do Referencial Básico de Governança aplicável aos Órgãos e entidades da administração pública (BRASIL, 2014b) e traz um guia mínimo sobre o que é a governança no setor público. Em outras palavras:

“[...] Assim, de forma mais objetiva, na condução da política de governança considera-se que governança pública compreende tudo o que uma instituição

pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade.[...]” (BRASIL, 2018a).

Da acepção adotada, há duas conclusões que se podem extrair: i) a política consolidada no decreto está voltada para as instituições públicas federais; ii) há um reconhecimento de que cada órgão e entidade possui um padrão particular de gestão e a política de governança cumpre avaliar, direcionar e monitorar os modelos já em voga.

À vista da segunda premissa, as instituições públicas devem, nesta quadra, rever suas ações e decisões para que estejam alinhadas com a governança, o que significa revisar processos, avaliações de política públicas, objetivos e diretrizes, estrutura organizacional, entre outros aspectos.

A essa altura, convém cotejar o conceito positivado com aquele trazido pelo Banco Mundial (BRASIL, 2018a), e que traduz a governança como: “processo por meio do qual atores estatais e não-estatais interagem para formular e implementar políticas dentro de um **conjunto predefinido de regras formais e informais** que moldam e são moldadas pelo poder” (grifo nosso).

Do quanto exposto, é possível extrair que a governança pública compreende um conjunto predeterminado de regras positivadas (formais) que sirva de guia para a formulação e implementação das políticas públicas e a elaboração dos objetivos institucionais e estratégias das entidades públicas, considerando o cidadão como parceiro (destaque para a expressão “interesse da sociedade”, ao final do inciso I do art. 2º do Decreto nº 9.203/2017).

Desdobrando um pouco mais a descrição legal, ressalta-se a importância de que as entidades escolham quais interesses serão tutelados, o que ocorre quando da formulação das políticas pública, e de que forma tais interesses serão alcançados (escolha da ação que será adotada (VALLE, 2016, p. 39)³⁹ e sua implementação). Anote-se, por oportuno, que a formulação e a escolha são fases que se desdobram na arena política, na qual diferentes grupos e atores interagem para configuração do interesse público (BRASIL, 2018a).

Ainda associando a apresentação da governança constante no inciso II do art. 2º do Decreto nº 9.203/2017 àquelas consolidadas por organizações internacionais, vale trazer à baila a afirmação da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2017), referida no Guia da Política de Governança Pública (BRASIL, 2018a, p.18) segundo a qual a “[...] boa governança é um meio para atingir um fim, qual seja, identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados [...]”.

³⁹ Vide item 3.1.3, Capítulo 3.

4.2.1 Fundamentos para a política de Governança: confiança e cooperação

A política de governança, tal como concebida no decreto objeto deste estudo e do manancial trazido pelas organizações internacionais, como vaticinado no capítulo 02 e relacionado no tópico anterior, apresenta dois fundamentos principais:

i) Confiança

É um elemento fundamental porque gera legitimidade. A confiança, para o Banco Mundial (2017) deriva da: i) entrega de resultados previamente pactuados; ii) compreensão de que as leis e as políticas foram concebidas e estão sendo realizadas com imparcialidade; iii) que há valores em comum compartilhados pelos cidadãos e governantes que pautam as escolhas públicas.

A confiança gera respeito e contribui para a desburocratização pois a sociedade considera legítima a atuação pública. Por decorrência, há um incentivo ao cumprimento espontâneo das regras postas, o que reduz a necessidade dos controles.

A gestão do desempenho, assim, é um dos pilares da governança porque faz com que o planejamento das instituições esteja voltado para a efetiva entrega de resultados e fornecimento de serviços, e não seja meramente formal, em termos apenas de realizar o escopo do art. 174 da Constituição Federal. Há uma exigência de que o governo “realize” suas promessas (BRASIL, 2018a, p.21-22);

ii) Cooperação e coerência

Em conformidade com o que foi exposto *ab initio* neste capítulo, não há um modelo único e universal para a governança, tanto assim que o conceito consolidado no Decreto nº 9.203/2017 (art. 2º, inciso I) remete a balizas mínimas a serem seguidas pelas entidades e órgãos públicos. Esta asserção autoriza arranjos institucionais flexíveis e que permitem adaptações, admitindo que as diversas organizações públicas possuem diferentes níveis de amadurecimento. Existe, nesse rumo, um reconhecimento do caráter dinâmico dos princípios e diretrizes predefinidos no decreto, de forma que as diversas entidades que integram a administração pública promovam a adequação das suas ações.

Dada a multiplicidade de órgãos e entidades e os diferentes graus de organização, estando alguns melhor estruturados em relação a outros, essencial é a coordenação entre eles, de forma que não haja superposição de políticas em algumas áreas e ausência em outras, ou mesmo desarticulação temporal em suas atuações.

Um mecanismo previsto no Decreto n° 9.203/2017 que visa garantir a coordenação entre os órgãos voltados para as políticas públicas é o CIG (Comitê Interministerial de Governança), previsto nos arts. 7°-A e 8°-A, facilitando a solução de problemas transversais e que requerem a atuação concomitante de diversos atores públicos (por exemplo, há acontecimentos que envolvem a temática ambiental, do planejamento e da infraestrutura e, por decorrência, demandam a atuação simultânea dos Ministérios respectivos, tal como ocorreu com o recente acidente em Sobradinho/MG). Nesses casos, convém que a atuação ocorra na forma de *whole-of-government approach* (CGU 2018a, p. 23).

A previsão do CIG no decreto e o imperativo de cooperação e coerência, tanto internamente como entre as políticas, dialoga, nesse passo, com os estágios ou ciclos das políticas que, conforme abordagem trazida no capítulo 2 (item 2.1.3), por vezes, têm sido criticados por tratar as políticas como uma estrutura linear: as críticas decorrem de estudos empíricos que, repetidamente, tem apontado que a real tomada de decisão, envolvendo, não raro, diversos atores, normalmente não segue a sequência de etapas sucessivas.

Repisa-se, todavia, a visão trazida naquele capítulo, no sentido de que a teoria dos ciclos funciona como um tipo ideal de planejamento racional para a tomada de decisão. Encarando o processo político como um contínuo, permite acessar as influências dos diversos atores, forças e instituições que interagem para moldar os resultados da política. O processo do ciclo enfatiza a retroalimentação (*feedback*) entre as motivações iniciais e resultados para as políticas públicas, conduzindo a sua contínua renovação. O CIG, segundo esta visão, cuida-se de estrutura que contribui para diálogo entre os diversos partícipes que interagem na formação da política ou mesmo no seu transcurso (ciclo), contribuindo para mitigar os desencontros entre as estruturas da administração pública federal e, por decorrência, o para redução dos desperdícios de toda ordem.

4.2.2 Patamares mínimos para a boa governança (art. 6° do Decreto n° 9.203/2017)

Devido à discrepância antes aludida entre órgãos e entidades da administração pública, não raro, há dificuldade para o cidadão distinguir as estruturas administrativas e governamentais. Exsurge a necessidade de reduzir as discrepâncias entre os serviços e resultados entregues, a partir dos mecanismos mínimos postos no art. 6° do Decreto n° 9.203/2017, o que deve ser feito em harmonia com os princípios e diretrizes dos arts. 3° e 4° do mesmo normativo. Senão, vejamos:

Art. 6º Caberá à alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos neste Decreto. Parágrafo único. Os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança de que trata o caput incluirão, no mínimo:

I - formas de acompanhamento de resultados;

II - soluções para melhoria do desempenho das organizações; e

III - instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências. (BRASIL, 2017).

Quanto à fixação das formas de acompanhamento dos resultados, deve ser feita de modo sistematizado, integrado e com a extensão temporal necessária ao monitoramento dos efeitos alcançados pelas políticas (BRASIL, 2018a, p. 26).

No que concerne à busca de soluções para melhoria das organizações, uma das vertentes que pode assumir passa pela construção de critérios quanto à seleção de ocupantes de cargos em comissão e função de confiança o que, a princípio, seria melhor que a elaboração de listas com regras extensas e controles minuciosos para os eventuais ocupantes dessas posições:

[...] A construção desses critérios deve levar em consideração os principais problemas oriundos de alocações equivocadas, sobretudo nos postos de direção que possam colocar em risco a confiabilidade e a capacidade de resposta daquela organização. Deve, igualmente, observar os limites impostos pelas previsões legais e constitucionais que norteiam a ocupação de alguns cargos. E, por óbvio, não deve se esquivar de uma solução para prevenir os desvios de integridade que possam permear determinadas atividades.[...] (BRASIL, 2018a, p. 25).

O Guia de Política de Governança adverte, todavia, que a utilização dos critérios pode vir a comportar exceções, em termos do espaço político que deve ser preservado, sem que isso implique necessariamente em partidarismos ou patronato. Não é saudável, além disso, restringir as nomeações a determinadas carreiras ou organizações públicas.

Ainda a respeito dos mecanismos mínimos para atingir a boa governança pública, analisaremos mais detidamente o mecanismo consolidado no **processo decisório baseado em evidências**, pela pertinência com as escolhas sustentáveis sobre as quais discorreremos mais alongadamente no capítulo 3.

Nesse passo, importa lembrar que a melhoria regulatória, um dos princípios trazidos pelo Decreto nº 9.203/2017, é diretamente afetada pela melhoria do processo decisório, permitindo identificar corretamente o problema a ser solucionado e dimensionar

adequadamente a resposta regulatória mais apropriada quanto a dada questão (BRASIL 2018a, p. 25).

4.2.2.1 Decisões administrativas “políticas” e processo decisório baseado em evidências

Para introduzir a reflexão quanto à importância do processo decisório baseado em evidências quanto à governança, é preciso ter em mente que o Poder Executivo cumpre uma função na coerência e estabilidade do ordenamento, lembrando que a questão da segurança jurídica sempre orientará o assunto e que a solidez institucional está diretamente relacionada a um ordenamento jurídico estável e coerente. Mesmo considerando que o Decreto nº 9.203, de 2017, não tem como destinatários todos os poderes, fácil é constatar que uma parte do ordenamento está integrada por atos normativos expedidos pelo Executivo, na interpretação de legislações “ambíguas”, fato que, ainda que se tenha por estranho ao âmbito das suas funções típicas, repercute na coesão do sistema jurídico (BRASIL, 2018a, p. 50).

E isso ocorre porque, na interpretação das referidas leis ambíguas, há um juízo político exercido pela administração pois as normas legais “[...] não tem condições de criar um completo subsistema normativo compatível com a complexidade cotidiana [...]” (GUERRA, 2008).

Jordão (2016, p. 81) sustenta que as autoridades administrativas promovem decisões políticas (ou quase políticas), nos limites do poder regulamentar, quando elegem prioridades e ponderam entre finalidades públicas conflitantes. As decisões políticas existem, dessa forma, quando o órgão ou entidade pública faz opções num espaço que, anteriormente, era indeterminado pela lei, seja em razão de especificidades técnicas ou dinâmica social do caso concreto. Esta seria, assim, a hipótese por excelência em que os instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências encontraria aplicação mais precisa, em harmonia, inclusive, com as alterações da LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 setembro de 1942) e o mote do consequencialismo, cuja abordagem mais detida foi feita no item 2.4.

Assim, a perfeita compreensão do processo decisório baseado em evidências como um dos mecanismos para a governança passa por admitir que há decisões claramente políticas ou políticas em grau máximo, que seriam as escolhas realizadas pelo Poder Constituinte originário; outras com politicidade mais restrita, exemplo das quais seriam as leis, já moldadas por princípios e regras constitucionais; e, por último, os atos administrativos (atos normativos) expedidos com liberdade ainda mais limitada, inseridos no campo das legislações ambíguas (decisões quase políticas) (JORDÃO, 2016, p. 82).

A nota de sustentabilidade das decisões “quase políticas”, inclusive em face de eventual controle judicial, considera que a algumas escolhas dos interesses públicos a serem atendidos, cabe, em regra, a entidades estatais descentralizadas. Não haveria, assim, nas decisões políticas, “[...] soluções corretas ou incorretas, jurídicas ou não jurídicas, mas soluções mais ou menos adaptadas à consagração das finalidades públicas diversas [...]” (JORDÃO, 2016, p. 85).

Aliás, a sustentabilidade das decisões políticas tem base no pensamento consequencialista, conforme adiante será desenvolvido. Por ora, adianta-se que o acréscimo de procedimentos formais vem suprindo os questionamentos quanto aos limites do poder regulamentar que se colocava quanto às opções que não decorrem diretamente das leis. O efeito benéfico em se admitir a natureza “quase política” de algumas escolhas está precisamente em ampliar a transparência e responsabilidade administrativa das autoridades quanto às opções que adotam (JORDÃO, 2016, p. 85), uma vez que devem ter origem em processos decisórios baseados em evidências.

Nesse passo, a ponderação de interesses conflitantes é considerada uma atividade frequentemente desempenhada pela administração em consequência da regulação de subsistemas específicos e submetidos à regulação estatal, com conteúdo político evidente (JORDÃO, 2016, p. 91). A politicidade de tais decisões tem como traços característicos: i) a indeterminação jurídica no sentido de ausência de uma solução prévia e juridicamente permitida; 3) a eleição de prioridades pela administração.

Portanto, da escolha administrativa (quase-política) decorrerá a canalização de recursos e ações para a realização de um interesse público, em detrimento de outro. O autor opina, ainda, que, como efeito do reconhecimento da tomada de decisões políticas pela administração pública, amplia-se a *accountability* nesta seara (JORDÃO, 2016, p. 105). Em outras palavras, o espectro de responsabilidade da administração face a opção escolhida aumenta, ao mesmo tempo em que cresce em relevância a atuação dos agentes com formação em políticas públicas se comparada com a participação daqueles com formação jurídica. Sobressai, nessa linha, a expertise, o que, nas palavras do administrativista, implica em verdadeira “transferência” de poder no interior das unidades administrativas.

Superando as incertezas e indagações a respeito da validade jurídica de dadas escolhas, sobrepõem-se a discussão quanto à conveniência social das medidas adotadas pelo administrador, sendo necessário que o gestor justifique a alternativa de ação selecionada dentre as diversas possibilidades existentes. Mas não só: deverá ainda suportar as consequências políticas da opção que acolheu. Seria possível ilustrar tal afirmação com o

recente episódio dos alagamentos na capital paulista e os questionamentos formulados aos gestores quanto às escolhas da administração, não só na ausência de medidas face às moradias irregulares, mas até mesmo quanto às construções regulares, haja vista as dificuldades para drenagem das águas das chuvas (G1, 2020).

Jordão (2016, p. 107) invoca a lição de *Donald Elliott*, ex-diretor da agência de regulação ambiental americana (EPA – *Environmental Protection Agency*) para demonstrar que a ampliação da *accountability* na administração pública é reforçada com o “[...] deslocamento do poder decisório do setor jurídico para o setor político das agências [...]”, o que, ademais, também seria efeito da doutrina *Chevron*, examinada brevemente no capítulo 2⁴⁰. Anteriormente à admissão de que à administração cabia a interpretação de um termo legislativo ambíguo, em regra, eram solicitados pareceres jurídicos que permitissem inferir acerca do âmbito no qual poderiam os agentes públicos decidir.

[...] *Chevron* aporta o reconhecimento de que as ambiguidades legislativas abrem um espaço para as autoridades administrativas optarem entre diferentes políticas públicas, sendo todas elas igualmente válidas perante o Direito, desde que permissíveis. [...] (JORDÃO, 2016, p. 107).

Após *Chevron*, os pareceres jurídicos têm sua importância reduzida. Em contrapartida, cresce expressivamente a atuação dos profissionais com formação em Gestão Pública, Administração, Economia, Ciências Políticas, Sociologia, entre outros, que seriam mais especializados quanto à identificação das vantagens e desvantagens nas alternativas cogitadas (JORDÃO, 2016, p. 108). Mais uma vez, observa-se o destaque crescente para a atuação dos técnicos nas escolhas públicas.

Assumindo as decisões administrativas políticas um caráter substancial, na conformação aqui exposta (relevância da escolha dentre as alternativas existentes), assiste-se a um investimento procedimental no reforço do **dever de motivação** (garantia processual dos cidadãos), como instrumento voltado para o processo decisório baseado em evidências.

O fortalecimento do dever de motivação consiste na obrigação do agente público de externar as razões e fundamentos quanto às escolhas realizadas, cuja abrangência vê-se ampliada devido ao propósito a que serve, “[...] de um instrumento de proteger direitos para mecanismo de legitimação da ação administrativa [...]” (JORDÃO, 2016, p. 110).

Os controles, inclusive judiciais, estariam, assim, mais concentrados em potenciais arbitrariedades notórias, anulando decisões por motivações ilógicas, compreendendo falhas nas explicações de prognósticos ou uso de testes e modelos genéricos para embasar

⁴⁰ Vide item 3.2.3.1.

evidências. Do mesmo modo, passam a ser desconsideradas as decisões que não incluam na motivação razões orçamentárias e análise de alternativas quanto ao problema para o qual a ação está voltada.

A observância da garantia procedimental da motivação confere à decisão a nota de justificada e transparente, denotando a razoabilidade a ela intrínseca. Neste ponto, a inafastável ligação com o consequencialismo, ao qual remetemos de forma mais detida ao final do capítulo 2.

Com efeito, as alterações na LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 setembro de 1942) a partir da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, sob o olhar da atuação administrativa, objetivam também correções quanto ao processo decisório, inaugurando uma nova cultura quanto a esta categoria: os agentes públicos são conclamados a se distanciarem das decisões baseadas em valores jurídicos abstratos e, quando da menção a tais valores, considerar as consequências práticas da resolução. A pretensão diz respeito à fixação de limites à interpretação do conteúdo normativo dos princípios, exigindo do responsável pela decisão que reflita sobre os efeitos pragmáticos dos seus atos.

Logo, a disposição do art. 20 da LINDB vai de encontro ao princípio da melhoria regulatória (art. 3º, inciso IV, do Decreto nº 9.203/2017) e à previsão do art. 6º, Parágrafo Único, inciso III, relativa ao processo decisório baseado em evidências. A decisão administrativa deve não só contemplar os possíveis resultados práticos dela advindos, como também mostrar-se adequada e devida frente às alternativas em pauta. Conforme trabalho coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), (BRASIL, 2018a, p. 38), esta análise pode ser realizada “[...] por meio de instrumentos já consagrados, como a análise de impacto regulatório – cuja metodologia é descrita no Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – guia AIR.[...]”. (BRASIL, 2018b) ou o Guia Prático de Análise *ex ante* (BRASIL, 2018c), que, dentre outros aspectos, trabalha o desenho da política, inclusive com modelo lógico, fundamentação e indicadores, seu impacto orçamentário e financeiro e a estratégia de implementação.

Vale aqui ressaltar, apenas para deixar extirpadas as dúvidas neste ponto, que a demonstração das evidências é importante em todo e qualquer processo decisório, mesmo que não tenha relação direta com o dispêndio de recursos públicos, o que implica, como antes afirmado, verdadeira mudança de cultura a ser incorporada nos processos e procedimentos administrativos, registrando ainda que a *evidence-based decision making* vem sendo

continuamente recomendada pelas organizações internacionais especializadas em governança pública (OCDE, 2016, p. 03).

Há muitas experiências, tanto no espaço nacional quanto mundial, que vêm enriquecendo o debate quanto às políticas públicas em relação ao aspecto decisório. Para ficarmos em um exemplo mais concreto, de acordo com o Guia de Política de Governança (BRASIL, 2018a, p. 49), no Brasil, em 2018, o Ministério da Educação (MEC), com vistas à formulação de políticas mais confiáveis nesta área, e a partir da constatação de que havia boas informações e resultados sendo produzidos⁴¹ mas não eram lembradas e utilizadas para o (re)desenho das políticas públicas, percebeu a necessidade de criação da Assessoria Estratégica de Evidências.

Conforme conteúdo destacado no multicitado trabalho (BRASIL, 2018a, p. 49), a Assessoria foi concebida para “[...] promover o uso apropriado das evidências e fomentar a cultura de inovação para melhorar a qualidade das políticas educacionais brasileiras e se divide em dois núcleos: o Núcleo de Análise da Informação (NAI-Info) e o Núcleo de Avaliação e Inovação (NAI-Inove) [...]”.

Num outro viés, para além dos instrumentos que promovam o processo decisório baseado em evidências, como um dos mecanismos mínimos de incentivo à boa governança, o Decreto nº 9.203/2017 confere destaque à diretriz de que seja orientado pela participação da sociedade, tal como ocorre através da consulta pública (art. 4º, inciso VIII, parte final, do Decreto nº 9.203/2017), tema que, contudo, será desenvolvido mais detidamente adiante, quando cuidamos dos princípios e diretrizes, por questões didáticas e sistemáticas.

4.3 A lógica da governança pública no decreto: princípios e diretrizes

Ultrapassada a contextualização histórica e fundamentos do Decreto nº 9.203/2017, com destaque conferido ao instrumento do processo decisório baseado em evidências, umbilicalmente ligados à melhoria das escolhas administrativas, passaremos a observar e discorrer sobre tais princípios.

Nesse sentido, Decreto nº 9.203/2017 trouxe uma lista sucinta de princípios, os quais seguem abaixo ilustrados (Figura 2):

⁴¹ A exemplo do Prova Brasil, Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA e outras informações de políticas e programas do MEC.

PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA					
Capacidade de resposta	Integridade	Confiabilidade	Melhoria regulatória	Prestação de contas e responsabilidade	Transparência

Figura 2: Princípios de Governança.
Fonte: (BRASIL, 2018a) p. 37.

Nas situações fáticas, porém, a aplicação desses princípios, por vezes, não autoriza de imediato a inferência quanto à interpretação que melhor atenderia ao interesse social. Este desafio permeia a cultura normativa brasileira, inclusive quanto aos princípios consolidados no art. 37 da CF/88, que trazem elementos abertos. Nesse sentido, na linha do quanto analisado em relação à LINDB (Lei nº 4.647/42), as alterações trazidas pela Lei nº 13.655/18 trouxeram bases para uma maior segurança na aplicação dos valores jurídicos abstratos.

O Guia de Política de Governança (BRASIL, 2018a, p. 37) reforça que os princípios e diretrizes da governança devem contribuir para preencher o conteúdo normativo dos princípios constitucionais e guiar a atuação dos agentes administrativos, públicos e privados, a fim de que possam interagir no interesse da coletividade. Cabe também pontuar, por natural, que a listagem norteadora da governança não é exaustiva e sua função é apenas pautar minimamente a atuação administrativa, sem a pretensão de oferecer soluções instantâneas. Passaremos, então, à rápida análise dos princípios e das diretrizes, com destaque para a diretriz voltada à participação social no processo decisório, sobre a qual nos deteremos um pouco mais.

4.3.1 Capacidade de resposta (*responsiveness*)

Refere-se à “[...] competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações [...]” (BRASIL, 2018c, p. 40).

Na toada do quanto aludido supra, tem-se, aqui, um guia para integração do conteúdo do princípio da eficiência na administração pública, no sentido de buscar as escolhas comprometidas com a otimização de resultados, que devem ser alcançados da melhor forma possível. No aspecto da otimização, prazos razoáveis para atuação da administração, considerados os parâmetros legais, assumem importância.

No sentido de aclarar o conteúdo da capacidade de resposta, o Guia da Política de Governança do Governo Federal (BRASIL, 2018c, p. 40) remete às diretrizes previstas nos incisos I e II do art. 4º do Decreto nº 9.203/2017, quais sejam: direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades (inciso I); e promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico (inciso II).

O foco no cidadão é a tônica da diretriz prevista no art. 4º, inciso I, expondo a necessidade de maior integração das entidades e organizações públicas. A integração remete à criação do CIG – Comitê Interministerial de Governança (art. 7º-A do Decreto nº 9.203/2017) com função de assessoramento ao Presidente da República na política de governança.

Haja vista que a governança é uma questão permeia toda a administração pública, além da composição do CIG refletir esta realidade, tendo como membros titulares (art. 8º-A do Decreto nº 9.203/2017) o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, atuando na condição de coordenador, o Ministro de Estado da Economia e o Ministro de Estado da Controlaria-Geral da União, o §2º do art. 8º prevê também a possibilidade de participação de representantes de outros órgãos e entidades, ainda que sem direito a voto.

É de ver-se que, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 9.901/2019, foi modificada a composição do CIG, antes constante do art. 8º do Decreto nº 9.203/2017, tendo em vista a incorporação das atribuições da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e, finalmente, do Ministério do Trabalho, ao Ministério da Economia: “[...] O CIG funciona como uma espécie de “porta de entrada” para propostas relativas à matéria na solução de problemas comuns [...]” (BRASIL, 2018c, p. 58). Em termos de governança e, dentre as competências previstas no art. 9º-A, lhe cumpre propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes de governança pública estabelecidos do decreto. Alguns resultados quanto a sua atuação serão objeto do próximo tópico.

A segunda diretriz que indicaria o conteúdo do princípio da capacidade de resposta (art. 4o, inciso II) incentiva as medidas voltadas à racionalização e modernização da atividade administrativa.

Falando em racionalização e modernização da atividade VALLE (2019b)⁴² administrativa, o que abarca desde uma rede de boas práticas de governança na administração pública à abertura à inovação, forçoso se faz abordar ligeiramente as novas tecnologias digitais e seus impactos na gestão.

Com efeito, dimensões virtuais dependem do homem para existir e repercutem na realidade concreta, o que implica uma interação cíclica e contínua com a realidade jurídica. (FRANÇA, 2019, P. 409-411). Com isso, faz-se necessário um “juízo de conformação legal” para os efeitos jurídicos decorrentes do meio ambiente virtual.

Este fato, por si só, traz complicações pois a velocidade das inovações não permite uma permanente institucionalização das práticas da coletividade, que seria prévia ao juízo aludido. Na perspectiva de Valle (2019b) observando-se o direito como instrumento de indução de práticas ou comportamentos, a velocidade própria da tecnologia traz desafios para prognósticos futuros, mormente quanto às interações da ordem jurídica com o ambiente ou as ferramentas disponíveis, fomentando inseguranças de toda ordem. Estas constatações impõem a priorização da regulação, com características mais adaptáveis, sobre a reserva legal, ao mesmo tempo em que motiva a repensar este velho “cânone”.

Há uma repercussão clara, assim, nas exigências de novas formas de gestão em termos de considerar, dentre vários aspectos, a proteção de dados pessoais compartilhados nos meios digitais.

A atividade de *compliance* digital tornou-se, assim, “[...] um importante mecanismo resolutivo voltado à realidade digital sobre a regulação jurídica [...]”. (FRANÇA, 2019, p. 413). Ora, a partir da nova realidade e da diretriz traçada pelo Decreto, impõe-se lançar um olhar sobre os impactos da atividade regulatória estatal com o recrudescimento da inteligência artificial e aperfeiçoar o planejamento voltado para a tecnologia da informação (TI) nos setores público e privado de forma a gerenciar corretamente suas repercussões quanto aos direitos fundamentais. Em sintonia com ponderações expostas ao longo deste texto, o planejamento passa, necessariamente, por melhor formulação das escolhas, devendo ser pesadas as especificidades tecnológicas pertinentes ao trato da matéria.

Quer dizer que, tão importante quanto a concepção de leis que regulem a dimensão virtual, a exemplo da Lei de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) são os mecanismos para implementação dessas normas e que, resultem, efetivamente, em condutas consentâneas com o espaço digital e o amparo jurídico constitucional. Mais uma vez, o espaço

⁴² Conforme informação disponível em: <https://us7.campaign-archive.com/?u=c3d51024e48cc8b74a6a8dbd0&id=003c5e6c80&e=0cb81c7f1d>. Acesso em: 10 fev. 2020.

para a regulamentação, indissociavelmente relacionada às repercussões econômicas⁴³ trazidas pelas inovações tecnológicas, ganha envergadura, voltando-se, neste ponto, aos atos normativos que trazem opções frente às ambiguidades legais.

[...] É indisputável, sob qualquer ângulo, o distanciamento do circuito legiferante das especificidades tecnológicas e do caso concreto sujeito às oscilações decorrentes do sistema social[...].

Para que a administração possa funcionar é preciso reduzir as condutas e soluções previamente estabelecidas e cristalizadas na lei, “deixando espaço para uma normatização em nível infra-legal (*sic*) que permita um melhor ajustamento às peculiaridades de cada caso e a circunstâncias conjunturais”. A lei, em sentido estrito, deve conter as decisões políticas fundamentais, traçando rumos e fixando objetivos, mas sem engessar a atividade administrativa; deve, sim, conferir-lhe maior agilidade e aptidão na escolha dos meios para atingir os fins legalmente estabelecidos. [...]” (GUERRA, 2008, p. 138; 141).

Nesse sentido, precisamente sob o enfoque da construção prática de soluções de *compliance* digital em conformidade com os direitos fundamentais, e também em sintonia com a diretriz que propõe a promoção da simplificação administrativa, modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico, França (2019, p. 415) sugere programas de gestão que contemplem, dentre outros instrumentos possíveis:

- a. elaboração de normas internas claras, objetivas e de fácil compreensão sobre o adequado uso do meio ambiente digital na Organização;
- b. análise de conformidade legal – Constituição Federal (em especial, direitos fundamentais); Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais; Lei Anticorrupção; Marco Civil da Internet;
- c. auditoria das organizações (*sic*) – levantamento de soluções tecnológicas; aplicação e atualização de sistemas digitais; identificação de falhas e brechas nos mecanismos de proteção digitais; verificação de ferramentas de aprimoramento de desempenho dos sistemas; qualidade de segurança, de integração e da difusão de dados entre os sistemas;
- d. análise dos licenciamentos digitais contratados/comprados pela Organização e o adequado uso de cada ferramenta licenciada;
- e. aplicação e atualização dos mecanismos de prevenção de ataques cibernéticos;
- f. assessoria técnica para adequação da política de privacidade e termos de uso dos canais de comunicação da empresa com o mundo (site, mails, redes sociais, etc.) (FRANÇA, 2019, p. 415).

4.3.2 Integridade (*integrity*)

Constante do inciso II do art. 3º do Decreto nº 9.203/2017, pode ser associada às diretrizes contempladas nos incisos V e VI do art. 4º do normativo citado, ou seja: fazer

⁴³ Relacionado ao avanço das compras virtuais que, quanto a determinados itens, vem, ademais, superando os estabelecimentos físicos tradicionalmente acessados para aquisição de bens, observando-se que empresas com a dimensão da *Amazon*, apenas para exemplificar, cada vez mais avançam na conquista de mercados, tornando-se imperiosa maior regulação nesta área.

incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades; implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores.

A integridade, destarte, guarda pertinência com os padrões morais de conduta da alta administração nas organizações públicas, com poder de influenciar os demais integrantes destas entidades, repercutindo, outrossim, na prevenção à corrupção, trazendo maior complexidade para os controles internos. Aparece, aqui, o desafio sobre como conciliar os controles internos com as inovações relacionadas ao estímulo à modernização da gestão pública (inciso II do art. 4º do Decreto nº 9.203/2017, sobre o qual discorreremos ao analisar o princípio da capacidade de resposta).

Não é salutar que a integridade coincida com excessivos aparatos internos, contrários à boa gestão, devendo ser lida em termos de precauções quanto às vulnerabilidades do sistema de atuação nas entidades administrativas. A OCDE traz recomendações relativas à integridade, cumprindo registrar que, antes de qualquer coisa, o princípio se reflete em mudança de cultura e comportamento. Abaixo, seguem as reflexões da OCDE quanto à integridade e as correlações demonstradas (Figura 3):

	Compromisso	Responsabilidades	Estratégia	Padrões
Sistema	A gestão de alto nível desenvolve os quadros jurídicos e institucionais necessários e mostra padrões elevados de propriedade pessoal.	Organizações do setor público coordenam bem uma com a outra, com responsabilidades bem definidas. Fica claro “quem faz o quê”.	Utilizando dados e indicadores para avaliação e com base em riscos legítimos à integridade, desenvolve-se uma estratégia que delinea objetivos e prioridades.	Regras e valores do setor público são refletidos nas leis e políticas organizacionais e são comunicados efetivamente.

	Toda a sociedade	Liderança	Baseado em mérito	Capacitação	Abertura
Cultura	Empresas, indivíduos e atores não governamentais mantêm a integridade pública e não toleram corrupção.	Gerentes lideram com integridade em organizações do setor público; elaboram a “agenda de integridade” e comunicam-na à organização.	O setor público se esforça para empregar pessoas profissionais e qualificadas que tenham um compromisso profundo com os valores de integridade do setor.	Funcionários públicos são habilitados e treinados para aplicar padrões de integridade.	Preocupações com integridade são abertas e livremente discutidas no local de trabalho e é seguro denunciar suspeitas de violação da integridade.
	Gestão de riscos	Cumprimento	Fiscalização	Participação	
Prestação de contas	Existe um sistema eficaz de gestão e controle de riscos à integridade em organizações do setor público.	Corrupção e outras violações à integridade são detectadas, investigadas e sancionadas.	Órgãos de fiscalização, agências de cumprimento regulamentar e tribunais administrativos realizam controle externo.	Um governo transparente e aberto permite a participação significativa de todas as partes interessadas no desenvolvimento e implementação de políticas públicas.	

Figura 3: Recomendações da OCDE sobre Integridade Pública (Sistema, Cultura e Prestação de contas). Fonte: (BRASIL, 2018c) p. 37.

Nos moldes tratados no Guia de Política de Governança Pública (BRASIL, 2018a, p. 44), é fundamental, sob o influxo do princípio em discussão, fomentar o diálogo entre os tomadores de decisão e os responsáveis pela gestão da integridade, os quais irão amparar os processos decisórios por meio das avaliações de risco (*risk-based approach*).

Além da política arrimada no Decreto nº 9.203/2017, que se volta para a alta administração, responsável por dar o tom das ações pelo exemplo, preenchem o conteúdo do valor aqui em discussão os códigos de conduta dos órgãos e entidades, baseados nas especificidades de suas atuações.

4.3.3 Confiabilidade (*reliability*)

Em linha direta com este preceito da governança (art. 3º, inciso III, Decreto nº 9.203/2017), colocam-se as diretrizes dos incisos III e IV do art. 4º: monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias

para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas e; articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público.

Uma instituição confiável minora tanto quanto possível a insegurança da sociedade em relação ao ambiente econômico, mantendo ações consistentes e pertinentes (coerentes) com seus objetivos institucionais. A manutenção de um diálogo aberto e transparente com a sociedade mitiga os níveis de incerteza e contribui, portanto, para o alcance de tal desiderato. Além disso, a existência de um “[...] planejamento de longo prazo e a gestão de riscos permitem que as instituições lidem com as entregas de uma forma consistente e previsível, promovendo a confiabilidade [...]” (BRASIL, 2018a, p. 46).

O multireferido Guia de Política de Governança resgata o Projeto de Lei nº 9.163, de 2017 (BRASIL, 2017c), que, afinado com os dispositivos constitucionais voltados para o planejamento, especialmente com o art. 174, contribuiria para o desenvolvimento nacional equilibrado.

A diretiva posta no inciso III do art. 4º do decreto, ao mencionar o monitoramento, dentre outros aspectos, dos resultados das políticas públicas, mais uma vez volta-se para a importância que assumem os indicadores de desempenho e o processo decisório baseado em evidências. Exemplo disso tem-se com a divulgação do Guia Prático de Análise *ex post*, como um dos resultados da obtidos com a institucionalização da política de governança na administração pública federal após a publicação do Decreto nº 9.203/2017, conforme analisaremos.

A Lei nº 13.655/2017, que introduziu alterações à LINDB, novamente ganha destaque nessa conjuntura, trazendo nova realidade aos diálogos institucionais, à vista da ponderação consequencista e da determinação de que sejam considerados os efeitos práticos da decisão, fator que, exposto motivadamente, tende a reforçar a credibilidade (confiabilidade) na administração.

4.3.4 Melhoria regulatória (*better regulation*)

A melhoria regulatória denota a observação das diretrizes dos incisos VII, VIII e IX do art. 4º do Decreto nº 9.203/2017: avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à

participação da sociedade e; editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente.

Tal princípio não se restringe à regulação econômica, resvalando na avaliação das políticas públicas e atos normativos (regulação minimalista), à vista da transparência, dizendo respeito também ao processo democrático de participação.

Nos deteremos, por oportuno, quanto à diretriz do inciso IX do art. 4º do decreto, que dispõe que, para a edição e revisão dos atos normativos, as organizações administrativas que têm essa atribuição devem: i) pautar sua atuação por boas práticas regulatórias; ii) pela legitimidade e coerência do ordenamento jurídico; iii) realizar consultas públicas, quando conveniente.

No que tangencia às boas prática regulatórias, o Guia da Política de governança (BRASIL, 2018a, p. 50) destaca duas iniciativas i) o Decreto nº 9.191, de 2017 (BRASIL, 2017b), que traz um anexo com uma lista extensa de questões a serem analisadas quando da elaboração de atos normativos no âmbito do Executivo federal; ii) o Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (BRASIL, 2018b).

É válido reafirmar, a essa altura, tudo quanto se disse em relação aos atos normativos da administração no exercício da função “quase-política”⁴⁴, inclusive quanto às vias procedimentais que lhe conferem legitimidade, com destaque para a motivação e seus aspectos conseqüencialistas. O debate ali construído é aplicável às diretivas prescritas no inciso VIII⁴⁵, numa demonstração de que a questão do processo decisório baseado em evidências perpassa toda a governança.

No aspecto regulatório, sobressai em importância, ademais, que as escolhas públicas sejam amparadas pela sociedade, com o incentivo à participação popular, notadamente com a utilização de instrumentos como a consulta pública. Os direitos de participação sustentam a “politicidade” das decisões administrativas e a utilização das ferramentas que os viabilizam seriam mais uma forma de exercer o controle procedimental quanto às decisões desta natureza (JORDÃO, 2016, p. 117).

Citando Jacques Chevallier⁴⁶, Jordão (2016, p. 118), recorda que, na opinião do professor francês, os procedimentos participativos funcionariam mais como mecanismo de

⁴⁴ Vide item 3.2.2.1 Decisões administrativas “políticas” e processo decisório baseado em evidências.

⁴⁵ Decreto 9.203/2017. Art. 4º(...) VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade

⁴⁶ “De l’administration démocratique à la démocratisation administrative”, cit., *Revue Française d’Administration Publique*, 137-138/227, 2011/1).

legitimação das decisões administrativas, prenunciando uma abertura da administração ao debate, do que propriamente para colher os pontos de vista dos administrados.

De qualquer maneira, a importância dos mecanismos de facilitação da participação cidadã reside no fato de que, de certa maneira, trazem um aspecto da democracia para as decisões tomadas pelas autoridades administrativas independentes que atuam na regulação, uma vez que aquelas estão à parte do controle político representativo. O procedimento contribui para que a administração conheça os anseios dos administrados e, com isso, incorporando-os, assegure seu apoio.

No capítulo 3, observou-se que, nos Estados Unidos, o expediente do *notice-and-comments* (§553 (c)) do *Administrative Procedure Act*⁴⁷ abre aos interessados a possibilidade de manifestação num projeto normativo de regulação, o que, como visto, reforça a legitimidade e qualidade dos atos administrativos e, portanto, contribui para maior deferência judicial quanto aos mesmos, a exemplo do que se verificou no caso *Mead* (JORDÃO, 2016, p. 118). Funciona, nesse viés, como circunstância relevante para o reconhecimento da delegação legislativa à administração.

Há um claro incentivo do precedente judicial *Mead* e, por conseguinte, da doutrina deferencial, à utilização da participação cidadã e nisso reside, ao que parece, sua relevância e incorporação como diretriz regulatória. Jordão (2016, p. 122) sublinha a existência de posição segundo a qual a maior deferência para com as decisões administrativas de natureza política contribuiria para ampliar a *accountability* da administração pública. A chamada da sociedade a manifestar-se nos processos decisórios promove a *accountability* pela via procedimental.

4.3.5 Prestação de constas e responsabilidade (*accountability*)

Na linguagem do Guia de Política de Governança, (2018c, p. 51), quando se fala em *accountability*, está se falando em “[...] manter uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa, de um lado, e os agentes públicos que dela tomarem parte, de outro [...]”. A diretriz em maior sintonia com este princípio seria aquela trazida pelo inciso X do art. 4º do Decreto nº 9.203/2017, ou seja, definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.

⁴⁷ A respeito, consultar: UNITED STATES OF AMERICA. Administrative Procedure Act. 1934. § 553. Disponível em: <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/553.html>. Acesso em: 16 fev. 2020.

A *accountability*, ainda de acordo com guia, surge como consequência natural da aplicação dos demais princípios, como efeito, *verbi gratia*, da melhoria regulatória obtida com a colaboração cidadã na elaboração dos atos normativos, no contexto visitado no item anterior.

De forma condensada, ter-se-ia a correspondência representada no Quadro 4, a seguir:

Quadro 4: Correspondência entre o princípio e os artigos do Decreto em análise.

ACCOUNTABILITY	DEFINIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS (inciso X do art. 4º)
Capacidade de resposta	Gestão de Riscos (incisos I e II do art. 4º)
Integridade	Processo Decisório (incisos V e VI do art. 4º)
Confiabilidade	Missão institucional (incisos III e IV do art. 4º)
Melhoria Regulatória	Evidências Previamente Reunidas (incisos VII, VIII e IX do art. 4º)

Fonte: o autor.

A centralidade do cidadão se reflete, assim, na fiscalização quanto ao processo de prestação de contas do poder público. Sobreleva, nesse contexto, a criação e atuação das ouvidorias visando o aperfeiçoamento dos serviços públicos (art. 13 da Lei nº 13.460/2017, regulamentada pelo Decreto 9.492/2018), a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.257/2011), ao lado dos instrumentos de efetivação da democracia participativa, sobre cuja natureza e importância discorreremos ao comentar acerca do princípio da melhoria regulatória e as diretrizes para sua implementação.

4.3.6 Transparência (*transparency*)

Está correlacionada à diretriz abrigada no inciso X do art. 4º do Decreto nº 9.203/2017, segundo a qual a administração deve promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

É um dos pilares para a construção de um governo aberto, que, para a OCDE remonta [...] *a culture of governance that promotes the principles of transparency, integrity, accountability and stakeholder participation in support of democracy and inclusive growth*; [...] (OCDE, 2017b).

No Brasil, apenas para citar alguns exemplos, as publicações do Portal da Transparência (páginas da transparência pública) e o Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (E-sic), que possibilita a aplicação da Lei de Acesso à Informação – LAI, realizam a

promoção desse princípio. Estes mecanismos de consulta, assim como o Portal Dados Abertos, promovem a aplicação do princípio *sub examine* (BRASIL, 2018c, p. 53).

Ultrapassadas as reflexões supra quanto à política de governança do governo federal, que encontram arrimo no Decreto n° 9.203/2017, observa-se que o advento do marco normativo representou avanço, conquanto ainda existam desafios regulamentares e gerenciais a serem superados.

De todo modo, e antes de adentrar a apresentação ilustrativa de alguns resultados já obtidos, apresenta-se, com a finalidade de provocar o diálogo entre os pilares analisados neste trabalho, (governança, as políticas públicas, as escolhas administrativas sustentáveis e a política do governo federal consolidada no decreto), o quadro comparativo que se segue (Quadro 5).

Quadro 5: Quadro comparativo dos resultados obtidos entre os pilares analisados.

GOVERNANÇA PÚBLICA	POLÍTICAS PÚBLICAS	FUNDAMENTOS DECRETO 9.203/2017	ESCOLHAS SUSTENTÁVEIS
Mínimo predeterminado de regras formais e informais (planejamento mínimo que fortalece a confiança da sociedade nas instituições, criando legitimidade substancial	A Governança surge como guia mínimo para a formulação e implementação das políticas públicas	Princípios e Diretrizes mínimos para a governança (arts. 3° e 4° do Decreto n° 9.203/2017), dado o reconhecimento do caráter dinâmico da gestão	Garantia Procedimental de motivação mínima (consequencialista) para a boa governança “processo decisório baseado em evidências (art. 6°, Parágrafo Único, Inciso II)
Cooperação e Coerência entre as políticas e os diversos atores (diálogo entre <i>stakeholders</i>)	As <i>policies</i> , a despeito do modelo do ciclo das políticas, não possuem uma estrutura linear, havendo interações entre as diversas etapas, bem como entre as políticas públicas, o que deve fomentar a cooperação e integração entre elas e seus atores	Arranjo Institucional que tem como eixo central o Comitê Interministerial de Governança (art. 7°-A, Decreto n° 9.203/2017), o que traria maior integração nas decisões administrativas.	Garantia Procedimental da participação dos cidadãos (JORDÃO, 2016, p. 117), num esforço por sua integração e cooperação, conferindo maior legitimidade às políticas formuladas a partir dos <i>notice-and-comments</i> .

Fonte: O autor.

4.4 Resultados alcançados na administração pública federal a partir da política de Governança Pública consolidada no Decreto n° 9.203/2017

4.4.1 O Comitê Interministerial de Governança (CIG)

Em consonância com a aproximação realizada no início deste capítulo, quando se falou sobre a coordenação e cooperação como fundamentos da política de governança, bem como do princípio da capacidade de resposta e a diretriz localizada no art. 4º, inciso IV, do Decreto nº 9.203/2017, voltada para articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, assume destaque, com previsão no artigo 7º-A do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL,2017a), o Comitê Interministerial de Governança (CIG), instituído com a finalidade de assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal.

No intuito de localizar sua atuação, não é demasiado lembrar que o CIG é composto pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; Ministro da Economia e Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, havendo a possibilidade de serem convidados representantes de outros órgãos e entidades da administração pública federal, sem direito a voto, e de serem constituídos grupos de trabalho temáticos, que poderão ser integrados inclusive por representantes de entidades privadas.

Tendo em vista que o CIG é uma estrutura vinculada à presidência, o Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a) determinou que órgãos e entidades integrantes da administração autárquica e fundacional instituíam seus respectivos Comitês Internos de Governança.

O artigo 9-A do Decreto supramencionado traz as competências do CIG, enquanto o artigo 15-A define as competências dos Comitês Internos de Governança.

Observa-se que as competências dos Comitês Internos possuem caráter mais executivo, garantindo um nível de uniformização das políticas de governança entre os diversos órgãos da administração pública federal. Um ponto importante a ser destacado é a predominância da lógica horizontal das decisões, sobrepondo-se à lógica puramente hierárquica entre os diversos atores envolvidos.

O Anexo B traz as atas das reuniões do CIG disponíveis até fevereiro de 2020, destacando as principais decisões diretamente relacionadas à governança pública, algumas das quais com recomendações para elaboração de guias e outros instrumentos, dos quais alguns já publicados e que atendem à competência prevista no inciso II do art. 9º-A do Decreto nº 9.203/2017, contribuindo para a implementação dos princípios e das diretrizes de governança pública ali estabelecidos.

Além das atas e dos documentos já aprovados e publicados, o CIG emitiu dois outros importantes documentos: uma resolução e uma portaria, quais sejam: Resolução nº 1, de 24 de julho de 2019: estabelece medidas de governança dos investimentos plurianuais e institui Grupo de Trabalho para Investimentos em Infraestrutura; e a Portaria nº 764, de 6 de agosto de 2019: designa os membros para compor o Grupo de Trabalho para Investimentos em Infraestrutura, no âmbito do Comitê Interministerial de Governança.

Cumprе ressaltar que a Portaria CGU nº 1089, de 25 de abril de 2018, em janeiro de 2019, foi alterada por meio da Portaria nº 57/2019 e, de acordo com notícia publicada no portal da CGU na Internet, “a reedição do normativo objetiva reforçar a agenda anticorrupção, alcançando a nova estrutura da administração pública federal (criação e fusão de ministérios e demais órgãos/entidades)” (PORTAL CGU, 2019). Por conta da temática da corrupção não ser objeto deste trabalho, a normativa não será aprofundada. Mas destacamos que, em comparação à primeira normativa, a regulamentação da CGU definiu diretrizes, etapas e prazos para a criação de programas de integridade em 195 órgãos e entidades do Governo Federal, a exemplo de ministérios, autarquias e fundações públicas. Já a nova portaria, da mesma forma que a anterior, estabelece três fases e procedimentos obrigatórios para estruturação, execução e monitoramento. Além de trazer os novos prazos para implementação, também atualiza os conceitos de riscos e de programa de integridade.

4.4.2 Comitês Internos de Governança

Conforme prevê o Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), visando assegurar que boas práticas de governança se desenvolvam e sejam apropriadas pela instituição de forma contínua e progressiva, nos termos recomendados pelo CIG, cada órgão contará com um Comitê Interno de Governança, ou de um colegiado que lhes faça as vezes.

O papel desses comitês internos na política de governança é fundamental, funcionando como a necessária ponte de ligação entre o CIG e os responsáveis pela execução da política (alta administração). As competências, definidas no art. 15-A do Decreto nº 9.203/2017, refletem essa importância: i) auxiliar a alta administração na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança previstos no decreto; ii) incentivar e promover iniciativas que busquem implementar o acompanhamento de resultados no órgão ou na entidade, que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional ou que adotem instrumentos para o aprimoramento do processo decisório; iii) promover e acompanhar a implementação

das medidas, dos mecanismos e das práticas organizacionais de governança definidos pelo CIG em seus manuais e em suas resoluções; e iv) elaborar manifestação técnica relativa aos temas de sua competência (BRASIL, 2018a, p. 69).

Neste tópico, serão apresentadas as decisões e os documentos aprovados, em decorrência do Decreto nº 9.203/2017 e das atividades do CIG, além dos mecanismos para acompanhamento de resultados e indicadores da governança pública de cada Comitê Interno de Governança para os órgãos da administração pública federal. Também serão tecidas considerações acerca das mudanças promovidas pelo decreto quanto ao planejamento nas políticas públicas nacionais, além da demonstração dos planos e programas de integridade produzidos como consequência de sua aprovação, a partir do olhar desse novo paradigma instituído pela norma.

4.4.3 Planejamento e monitoramento das políticas públicas

A partir das discussões travadas neste trabalho, concluímos pela importância da governança pública para a economia do país, no mesmo sentido as autoridades públicas vem se manifestando. Destacamos as palavras do presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, ministro Dias Toffoli⁴⁸, em ocasião que afirmou, especificamente quanto à importância do Decreto nº 9.203/2017:

Capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência são os princípios da boa governança pública, segundo o Decreto 9.203/17. É neste sentido que queremos atuar tanto no STF quanto no Conselho Nacional de Justiça. No CNJ, particularmente, espalhando isso para todos os tribunais do país. Penso que este (o curso realizado pelo TCU em 31 de outubro de 2018) será um momento de profundo aprendizado para que possamos levar a cabo nossos planos (PORTAL STF, 2018).

E ainda completou naquele momento que: “É triste ver que, num país que tem dificuldade de recursos, a maior parte deles às vezes se perde exatamente por falta de planejamento”.

Conforme tratado no presente trabalho, a governança pública vem sendo objeto de estudos, levantamentos e análises realizadas pelo TCU, até mesmo antes de se falar

⁴⁸ O ministro se pronunciou no discurso de abertura do Curso para Alta Administração sobre Governança Pública e diálogo institucional STF/CNJ/TCU, realizado em 31 de outubro de 2018, organizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na sede daquela corte para apresentar a secretários e diretores do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) princípios e bons exemplos de governança pública: “planejamento estratégico e práticas de boa governança podem poupar milhões à economia do país.” (Cf. PORTAL STF, 2018).

especificamente no termo “governança” no país. O ministro Augusto Nardes, do TCU, em sessão plenária daquele Tribunal de Contas, realizada em 21 de março de 2018, relatou que, os trabalhos, iniciados em 2007, já geraram cinco referenciais sobre boas práticas de governança. Segundo o ministro, com base nesses referenciais, “o Tribunal realizou trabalhos diversos e levantamentos em setores-chave de nosso desenvolvimento, especialmente em saúde, educação, meio ambiente e segurança pública”. E, ainda, ressaltou que, recentemente, o TCU avaliou a governança de nossas fronteiras” (PORTAL TCU, 2018a).

Em 2017, no período de 10 de julho de 2017 a 15 de setembro de 2017, pouco antes de ser publicado o Decreto nº 9.203/2017, o TCU realizou o Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública – ciclo 2017. O levantamento foi relatado pelo ministro Bruno Dantas e levado à sessão plenária do TCU em 21 de março de 2018. As recomendações e determinações da Corte de Contas integram o Acórdão 588/2018 - Plenário e estão consolidadas no documento: Sumários Executivos – Levantamento de Governança Pública Organizacional de 2017/2018 (BRASIL, 2018o).

O levantamento foi realizado em 488 organizações e aponta baixo nível de maturidade na governança de mais da metade das instituições analisadas. Isso significa que a maioria das instituições federais não possui capacidade de entregar à sociedade o que se espera, seja por deficiência em liderança, estratégia ou *accountability*, seja por carências na gestão de operações (planejamento, execução e controle).

Os resultados sugerem que as boas práticas de governança pública corporativa não são adotadas na maior parte das organizações públicas. “Como regra geral, há pouco acompanhamento da estratégia organizacional, dos resultados e do desempenho da alta administração. A consequência esperada da debilidade das instâncias e dos processos de governança são a dispersão de energia e de recursos, além da maior vulnerabilidade à fraude e à corrupção”, relata o ministro-relator Bruno Dantas (BRASIL, 2018o).

Na avaliação do ministro Bruno Dantas, o diagnóstico explica que:

parcela significativa da dificuldade das organizações públicas e da falta de confiança do cidadão no governo como um todo, pois deficiências na governança impedem que a administração pública faça entregas sustentáveis à sociedade, bem como que as decisões sejam tomadas exclusivamente para impactar de forma positiva a vida do cidadão”.

Em novembro do mesmo ano de 2017, foi lançada a Política de Governança Pública (Decreto nº 9.203/2017), que dispõe sobre a governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, assunto que é o cerne deste capítulo. No mesmo dia, o Presidente da República, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 9.163/2017,

que prevê a aplicação das medidas e diretrizes aos Poderes Legislativo e Judiciário, além de estados, municípios e Distrito Federal. Os dois instrumentos normativos tiveram como base um estudo da Corte de Contas, conduzido sob a coordenação do ministro Nardes e que está resumido no manual “Dez passos para a boa governança” (BRASIL, 2014c).

Em 2018, o TCU realizou o Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública - ciclo 2018, cujos resultados estão retratados no documento: “Sumários Executivos: Acompanhamento de Governança Pública Organizacional 2018” (BRASIL, 2018e). De acordo com esse documento:

Os levantamentos de Governança Pública medem a capacidade de governança e de gestão das organizações públicas federais e de outros entes jurisdicionados do TCU, ao aferir o nível de implementação de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability*, bem como de práticas de governança e gestão de TI, de pessoas e de contratações (BRASIL, 2018e).

A análise dos dados é apresentada em seis perfis de governança, as quais refletem o panorama da APF nos temas tratados no questionário e seu respectivo cenário:

- a) Perfil de governança organizacional (índices associados: iGG – índice integrado de governança e gestão públicas; e iGovPúb – índice de governança pública);
- b) Perfil de governança e gestão de contratações (índices associados: iGovContrat - índice de governança e gestão de contratações; e índice de capacidade em gestão de contratações);
- c) Perfil de governança e gestão de TI (índices associados: iGovTI - índice de governança e gestão de TI; e Gestão TI – índice de capacidade em gestão de TI); e
- d) Perfil de governança e gestão de pessoas (índice associado: iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas).

Em relação aos resultados apurados por este levantamento, comparativamente com os de 2017, quanto ao perfil de governança organizacional, em termos de evolução do índice geral, tem-se melhor perspectiva. O documento do TCU aponta que a evolução mais perceptível ocorreu no mecanismo Estratégia, sugerindo amadurecimento na gestão estratégica das organizações respondentes (BRASIL, TCU 2018n).

Quanto ao perfil de governança e gestão de contratações, o documento afirma que o acompanhamento sugere que gestores e dirigentes estão começando a valorizar processos de gestão e governança, ainda que de forma inicial. Em relação à governança e gestão de TI, observa-se que as organizações da administração direta têm o desempenho de gestão bem superior ao de governança. Como houve evolução em todas as dimensões desse perfil, a

hipótese principal é que as organizações estejam respondendo positivamente aos incentivos dos referenciais e das avaliações do TCU. No tocante ao perfil de governança e gestão de pessoas, o documento destaca que, em relação a 2017, cresceu a soma de organizações nos estágios intermediário e aprimorado de governança e gestão de pessoas, indicando algumas evoluções, com destaque para o planejamento, o que é boa notícia uma vez que planejar é pré-requisito para amadurecimento das áreas subsequentes (BRASIL, TCU 2018n).

O breve comparativo aqui apresentado em relação aos perfis do Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública 2017 e 2018 não será aprofundado, por não ser foco do presente trabalho. Está previsto novo Levantamento para 2020, a ser realizado em maio do corrente ano.

Vale ressaltar, ainda, que, desde 2017, o TCU vem elaborando o Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), tendo sido realizados até o momento três Relatórios: o referente ao ciclo 2017; ao ciclo 2018 e ao ciclo 2019. Para 2019, a obrigatoriedade está prevista no art. 124 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2019.

Segundo informações constantes do Portal do TCU na Internet:

o RePP, é elaborado em atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias, é instrumento de transparência, de comunicação e de prestação de contas à sociedade acerca da atuação do Estado no âmbito das políticas públicas (PORTAL TCU, 2018b).

Na literatura, é possível encontrar alguns estudos que tratam de mensuração da governança pública. Dentre eles, Oliveira e Pisa (2015), apresentam uma proposta de índice, desenvolvido pelos autores, o Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), que resulta da somatória da pontuação de cinco indicadores, a saber: (1) Efetividade; (2) Transparência e *Accountability*; (3) Participação; (4) Equidade; e (5) Legalidade/Ética/Integridade. Esses cinco indicadores formam os pilares basilares da avaliação, fundamentados nos princípios da governança pública selecionados no estudo.

Os autores apresentam o cálculo do índice IGovP para os entes federativos brasileiros, com base na fórmula proposta. Os resultados por eles obtidos evidenciaram que, em média, nenhum dos entes apresentou um nível de excelência, porém, nenhum deles obteve nível de governança muito baixo. Em termos de regiões, o Sul obteve um valor de 0,6976 para o IGovP e o Nordeste, um valor de 0,5859.

O estudo de Marino *et al* (2016), tem por objetivo investigar a relação entre os indicadores de governança do Banco Mundial e os indicadores de desenvolvimento socioeconômico nos países que formam o Brics. O estudo utilizou bases de dados de

organizações internacionais no período de 2005 a 2012, aplicando-se a análise de dados em painel. Os resultados alcançados pelos autores indicam relações positivas entre o IDH e os indicadores: Eficácia do Governo e Controle da Corrupção e entre o PIB e o indicador Controle da Corrupção, além de uma relação negativa entre o PIB e os indicadores Voz e Responsabilização e Estabilidade Política.

Já a análise apresentada por Azevedo *et al* (2018) tem por objetivo identificar a relação entre o IDH e a Corrupção a partir de dois objetivos: o primeiro é identificar a relação entre indicadores socioeconômicos, corrupção e governança nos estados brasileiros, e o segundo é identificar se a corrupção pode ser discriminada por região com base em possíveis relações com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A questão essencial do estudo é em que medida a corrupção e a governança contribuem com a condição socioeconômica dos estados brasileiros.

Santos e Rover (2018), em seu estudo, buscaram verificar a influência de práticas de governança pública na eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação e saúde nos municípios brasileiros, a partir da perspectiva da nova governança pública (*new public governance* - NPG). Para tal, construíram um modelo, para mensurar a eficiência da aplicação dos recursos públicos em educação e saúde dos municípios brasileiros para o ano de 2010, baseado no índice de eficiência municipal (IEM), proposto por Costa, Ferreira, Braga e Abrantes (2015). Posteriormente, aplicaram modelos estatísticos para verificar a influência de variáveis de governança pública nas escalas de eficiência construídas e no IEM - variáveis estas baseadas nos princípios de governança pública, conforme Pisa (2014). O estudo, por meio de modelos estatísticos, constatou a influência de variáveis tidas como princípios de governança pública: transparência/*accountability*, participação, integridade/ética, conformidade legal, equidade e efetividade. Dessa forma, Santos e Rover (2018, p. 749), concluíram que práticas de governança pública influenciam na eficiência da alocação dos recursos públicos em educação e saúde nos municípios brasileiros.

Em 2019, o IBGE editou o “Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais: estatísticas de governança” (IBGE, 2019), que, de acordo com a introdução da publicação, “visa a problematizar o conceito de governança, que é abordado em diversas instâncias, no Brasil e fora”. [...] Dá-se destaque à produção estatística (a partir de pesquisas e registros) relacionada à governança do setor público”.

Para a publicação,

Uma das dificuldades para definir governança vem do fato que o conceito é aplicado como tal (por exemplo, governança corporativa, governança do

setor público, governança global) ou qualificado (boa governança, governança democrática etc.); trata-se de uma ambiguidade que permeia os estudos na área (IBGE, 2019, p. 10).

A publicação define governança do setor público e afirma que uma definição em certa medida neutra seria “a capacidade do governo de criar e aplicar as leis e prover serviços públicos, independentemente de o governo ser democrático ou não” (IBGE, 2019, p. 10, *apud* FUKUYAMA, 2013, p. 3).

De acordo com (ENAP, 2016, p. 10, *apud* FUKUYAMA, 2013),

o central para a definição de governança é a capacidade estatal para a execução de políticas e serviços ofertados à sociedade. Essa capacidade estatal, de acordo com o autor, está relacionada ao grau de autonomia institucional. A autonomia constitui a capacidade com que as instituições podem realizar ação pública independentemente das diretrizes particularistas ou interesses privados. A interação entre capacidade e autonomia constitui um ponto ótimo em que seja possível constituir governos e processos da administração com maior qualidade. Um excesso de autonomia pode ser prejudicial aos governos, assim como baixa capacidade pode constituir situações de paralisia. Essa interação entre capacidades estatais e autonomia constitui um ponto ótimo em que ganhos de escala acima dos próprios contextos nacionais desvirtuam a capacidade do governo para ofertar bens e serviços de qualidade aos cidadãos (FUKUYAMA, 2013).

Em relação ainda ao tema governança no setor público, a publicação do IBGE (IBGE, 2019), destaca que “além das teorizações sobre medidas de bem-estar, direitos humanos e desenvolvimento, há esforços para definir governança no campo da administração pública.” Neste sentido, a publicação afirma ainda que há uma busca de “mecanismos para o “bom governo”, limitando desmandos, corrupção e que as instituições possam evitar incidentes, que aconteceriam em muitos casos devido a imperfeições nas próprias organizações”. E lembra que esses esforços estão ligados a instituições de auditoria, tanto nacionais quanto internacionais (como o Tribunal de Contas da União - TCU no Brasil e o *Australian National Audit Office* - ANAO na Austrália).

A publicação do IBGE ressalta ainda que essa preocupação levou o Brasil a assinar, em 2011, a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* - OGP), a qual trata de “uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social” (IBGE, 2019, p. 14).

4.4.4 Diagnóstico e resultados: planos e programas de integridade produzidos

Em decorrência das diretrizes do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), e, ainda, em consequência das decisões tomadas nas atas do CIG, tratadas no item anterior deste capítulo, a CGU realizou várias publicações no sentido de permitir aos órgãos da administração pública federal o fiel cumprimento desse normativo. Em seu portal na Internet, o órgão divulgou os Comitês Internos de Governança instituídos até fevereiro de 2020. A relação destes se encontra no Quadro 6, a seguir.

Quadro 6 - Relação dos Comitês Internos de Governança no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo Federal.

Órgão	Sigla	Portaria	Descrição
Advocacia-Geral da União	AGU	Portaria nº 414/2017, de 19 de dezembro de 2017	Institui o Sistema de Governança Corporativa, a Política de Governança de Processos de Trabalho, a Política de Gestão de Riscos e a Política de Governança de Programas e Projetos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal
Presidência da República/ Casa Civil	CC/PR	Portaria nº 873, de 24 de julho de 2018	Dispõe sobre o Comitê de Governança da Casa Civil da Presidência da República e define a Secretaria-Executiva do Comitê Interministerial de Governança (CIG) no âmbito da Casa Civil
Presidência da República/ Secretaria de Governo	Segov/ PR	Portaria nº 64, de 29 de agosto de 2017	Institui, no âmbito da Secretaria de Governo da Presidência da República - SEGOV/PR, a Política de Gestão de Riscos - PGR e o Comitê de Governança, Riscos e Controles – CGRC
Presidência da República/GSI	GSI/PR	Portaria 75-GSI/PR, de 4 de maio de 2017	Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e dá outras providências
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Mapa	Portaria MAPA Nº 276, DE 02/02/2017	Constitui o Comitê de Governança, Riscos e Controle - CGRC/MAPA, de acordo com o art. 23 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (BRASIL, 2016b)
Ministério das Cidades	Mcidades	Portaria nº 277, de 20 de abril de 2018	Institui a Política de Governança e Gestão de Riscos (PGGR) e cria as instâncias responsáveis pela governança e gestão de riscos do Ministério das Cidades
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	MCTIC	Portaria MCTIC nº 2.102, de 19 de abril de 2017	Institui o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles Internos do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

Órgão	Sigla	Portaria	Descrição
Ministério da Cultura	Minc	Portaria nº 81, de 20 de agosto de 2018	Cria o Comitê de Governança do Ministério da Cultura e dá outras providências
Ministério da Defesa	MD	Portaria Normativa nº 29/GM-MD, de 22 de maio de 2018	Institui as instâncias de supervisão da gestão da integridade, governança, riscos, controles internos da gestão e desburocratização e aprova a Política de Gestão de Riscos, no âmbito da administração central do Ministério da Defesa (ACMD)
Ministério do Desenvolvimento Social	MDS	Portaria nº 174, de 11 de maio de 2017	Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles e demais instâncias de supervisão, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, e dá outras providências
Ministério dos Direitos Humanos	MDH	Portaria nº 170, de 16/03/2018	Institui o Comitê Interno de Governança, Riscos e Controles do Ministério dos Direitos Humanos -CIGRC/MDH, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa
Ministério da Educação	MEC	Portaria nº 263, de 16 de fevereiro de 2017	Institui o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles, com o objetivo de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos, governança e integridade no âmbito do Ministério da Educação - MEC
Ministério do Esporte	ME	Portaria nº 15 de 19 de janeiro de 2018	Designação dos membros para compor o Comitê Interno de Governança no âmbito do Ministério do Esporte
Ministério da Fazenda	MF	Portaria nº 267, de 5 de junho de 2018	Institui o Comitê Estratégico de Governança do Ministério da Fazenda – CEG
Banco Central do Brasil	Bacen	Portaria nº 97.827, de 26 de abril de 2018	Divulga alterações no Regimento Interno do Banco Central do Brasil
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	MDIC	Portaria Nº 504-SEI, de 19 de março de 2018 e Portaria-SEI Nº 594-SEI, de 03 de abril de 2018	Institui o Comitê de Governança Estratégica no âmbito do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Institui o Subcomitê de Governança no âmbito do Comitê de Governança Estratégica do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
Ministério da Integração Nacional	MI	Portaria n. 79 de 23 de fevereiro de 2017	Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles do Ministério da Integração Nacional

Órgão	Sigla	Portaria	Descrição
Ministério da Justiça	MJ	Portaria nº 32, de 17 de janeiro de 2018	Institui o Comitê de Gestão, Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos do Ministério da Justiça e Segurança Pública
Ministério do Meio Ambiente	MMA	Portaria MMA nº 415/2017 e Portaria nº 375, de 10 de junho de 2019	Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles e o Subcomitê de Gestão de Riscos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e dá outras providências; e Altera a Portaria nº 409, de 29 de outubro de 2018, que institui a Política de Governança, Riscos e Controles do Ministério do Meio Ambiente.
Ministério de Minas e Energia	MME	Portaria MME nº 142, de 10 de abril de 2017 e Portaria nº 213, de 1º de junho de 2017	Fica instituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, com as seguintes finalidades. Aprovou a Política de Gestão de Integridade, de Riscos e de Controles Internos do Ministério de Minas e Energia
Ministério do Trabalho	MT	Portaria nº 889, de 13 de julho de 2017	Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles do Ministério do Trabalho
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	MTPAC	Portaria nº 442, de 3 de julho de 2018	Institui as instâncias, as estruturas, as respectivas competências e atribuições referentes à Governança, compreendendo Gestão de Riscos, Controles Internos, Transparência e Integridade, no âmbito do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA
Ministério do Turismo	MTur	Portaria GM/MTur nº 183, de 29 de julho de 2016 e Portaria nº 14, de 12 de janeiro de 2017	Institui o Comitê de Governança, Riscos e Controles no âmbito do Ministério do Turismo e dá outras providências e Institui a Política de Gestão de Riscos no âmbito do Ministério do Turismo
Ministério das Relações Exteriores	MRE	Portaria nº 531, de 5 de julho de 2017	Fica instituído o Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), com o objetivo de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e governança no âmbito do Ministério das Relações Exteriores
Ministério da Saúde	MS	Portaria GM/MS nº 4389, de 28 de	Institui a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão - PGIRC no âmbito do Ministério da Saúde

Órgão	Sigla	Portaria	Descrição
		dezembro de 2018	
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União	MTCGU	Portaria nº 2217, de 20 de agosto DE 2018	Atualiza a estrutura de governança no âmbito do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Ministério Extraordinário de Segurança Pública	MESP	Portaria Nº 611, de 12 de Novembro de 2018	Instituir o Subcomitê de Governança, Riscos, Controles e Transparência - SGRGIT, com o objetivo de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas a governança, gestão de riscos, controles internos e transparência no âmbito do Ministério da Segurança Pública
Ministério da Cidadania	MC	Portaria nº 641, de 04 de abril de 2019	Institui o Comitê Interno de Governança do Ministério da Cidadania - CIGMC e demais instâncias de supervisão, no âmbito do Ministério, e dá outras providências.
Ministério do Desenvolvimento Regional	MDR	Portaria nº 1.079, de 24 de abril de 2019	Institui o Comitê Interno de Governança do Ministério do Desenvolvimento Regional.
Ministério da Economia	ME	Portaria nº 123, de 27 de março de 2019	Institui o Comitê Ministerial de Governança do Ministério da Economia - CMG.
Ministério da Infraestrutura	MInfraestrutura	Portaria nº 2.873, de 28 de junho de 2019	Institui as instâncias de governança do Ministério da Infraestrutura, compreendendo Gestão de Riscos, Controles Internos, Transparência e Integridade.
Ministério da Justiça e Seg. Pública	MJSP	Portaria nº 86, de 29 de janeiro de 2019	Define o Sistema de Governança do Ministério da Justiça e Segurança Pública.
Ministério da Mulher, da Família e dos Dir. Humanos	MMFDH	Portaria nº 23, de 15 de fevereiro de 2019	Dispõe sobre a instituição e atuação do Comitê Interno de Governança, Riscos e Controles do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e dá outras providências.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em: PORTAL GOV.BR (2018a); PORTAL GOV.BR (2019); (BRASIL, 2019a); (BRASIL, 2019b); (BRASIL, 2019c); (BRASIL, 2019d); (BRASIL, 2019e); (BRASIL, 2019f); (BRASIL, 2019g).

Observa-se, pelas informações do quadro, que todos os Ministérios cumpriram os prazos determinados e aprovaram seus Comitês Internos de Governança, sendo que, dentre os listados, alguns ministérios foram extintos. Todos os atuais 16 (dezesseis) ministérios, previstos na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2019f) instituíram seu Comitê

Interno de Governança. Algumas publicações já existentes foram atualizadas e, em conjunto com as mais recentes, todas estão disponibilizadas na Base de Conhecimento da CGU na Internet (PORTAL GOV.BR, 2020a), uma delas é a coleção “Programa de Integridade”, disponível em (PORTAL GOV.BR, 2020b), onde também é possível obter uma breve descrição a respeito de cada publicação da coleção. Tais publicações, e as respectivas datas das versões em vigor se encontram no quadro 7, a seguir.

Quadro 7 – Coleção “Programa de Integridade”.

Publicação	Data da publicação	Breve descrição do conteúdo
Empresas Brasileiras no Exterior: em prol da integridade no ambiente empresarial	Publicado em 2019	A cartilha trata do fortalecimento do movimento global em prol da promoção da ética e da integridade no ambiente empresarial, sendo que a adoção de medidas de integridade nas empresas passou a ser um diferencial – e em alguns momentos, um requisito – para conquista de novos mercados. A publicação ressalta a importância de conhecer e observar as legislações anticorrupção nacionais e internacionais, mas, sobretudo para fomentar a adoção de Programas de Integridade pelas empresas exportadoras brasileiras.
Manual Prático de Nomeações e Designações de Cargos e Funções	Publicado no site em outubro de 2019	O manual tem o objetivo de auxiliar, de forma prática, os servidores do Poder Executivo federal a avaliarem os critérios de nomeação e designação estabelecidos, de forma a evitar discrepâncias entre as avaliações realizadas por diferentes órgãos e entidades. Espera-se, sobretudo, que ele possa conferir segurança e uniformidade às decisões adotadas pelas autoridades competentes no âmbito do Poder Executivo Federal.
Guia Prático das Unidades de Gestão de Integridade	Publicado no site em junho de 2019	O guia foi elaborado para fornecer orientações para a implantação de Unidades de Gestão da Integridade (UGIs) nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Ele complementa outros dois documentos que compõem a Coleção Programa de Integridade: o Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública (BRASIL, 2018g) e o Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade.
Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade (BRASIL, 2018m)	Publicado no site em outubro de 2018	O guia foi elaborado para auxiliar os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional nas etapas iniciais de sua gestão de riscos para a integridade. O conteúdo deve ser estudado tendo em consideração que é destinado ao contexto da integridade pública.
Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em PAR	Publicado no site em setembro de 2018	O manual tem o intuito de orientar os servidores do Poder Executivo federal a realizarem a avaliação de Programa de Integridade apresentado pela pessoa jurídica processada para fins de redução do montante da multa prevista no art. 6º, inciso I, da Lei n.12.846/2013, nos termos do art. 18, inciso V, do Decreto nº 8.420/2015.
Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública	Publicado no site em abril de 2018	O manual estabelece orientações para que os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos de estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade

Publicação	Data da publicação	Breve descrição do conteúdo
		e dá outras providências. O documento trata de três fases, as duas primeiras mais diretamente relacionadas à estruturação dos programas de integridade e a terceira à sua execução e monitoramento, a qual se desdobra em uma quarta fase relativa à expansão do programa.
Manual para Implementação de Programas de Integridade	Publicado no site em agosto de 2017	O "Manual para Implementação de Programas de Integridade no Setor Público" tem como objetivo apresentar uma proposta de implementação de um Programa de Integridade para a administração pública por meio da elaboração de um Plano de Integridade, seus elementos básicos, as ações e medidas que precisam ser executadas, bem como formas de acompanhamento e aprimoramento do Programa.
Guia de Integridade Pública	Publicado no site em dezembro de 2015	Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional. Essa publicação chama a atenção dos gestores públicos sobre questões que devem ser discutidas e implementadas com o intuito de mitigar a ocorrência de corrupção e desvios éticos no âmbito de órgão e entidades.
Guia de Implantação de Programa de Integridade em Empresas Estatais	Publicado no site em dezembro de 2015	Esta publicação da coleção presta orientações para implantar ou aprimorar os programas de integridade das estatais federais, buscando o cumprimento de normas anticorrupção aplicáveis a essas entidades.
Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privada (versão em português; existem também versões em inglês e espanhol)	Publicado no site em novembro de 2015	Guia traz normas que podem ajudar empresas a construir ou aperfeiçoar instrumentos destinados à prevenção, detecção e remediação de atos lesivos à administração pública no ambiente organizacional. Publicação também apresenta os cinco pilares de um programa de integridade.
Cartilha - Integridade Para Pequenos Negócios	Edição atualizada e publicada no site em agosto de 2017	Esta cartilha tem como objetivo orientar o pequeno empreendedor quanto à importância da integridade nas relações comerciais, além de apresentar sugestões de medidas que podem ser adotadas para estruturar um programa de integridade em sua empresa.
Cartilha - Proteja a sua Empresa contra a Corrupção	Edição publicada no site em agosto de 2016	Esta cartilha tem como objetivo orientar empresas quanto à importância da integridade. O documento aborda temas como: análise de risco, punições, ética nos pequenos negócios, entre outros assuntos.
Cartilha - Empresas Brasileiras no Exterior	Edição publicada no site em julho de 2015.	O documento busca esclarecer as empresas exportadoras sobre as principais regras relacionadas ao oferecimento de vantagem indevida a funcionários públicos estrangeiros. O material traz também orientações quanto às políticas de hospitalidade, brindes e presentes.

Fonte: PORTAL GOV.BR (2020b).

No campo das publicações oficiais, destacam-se, ainda, importantes publicações da CGU, em especial aquelas decorrentes das decisões das reuniões realizadas no âmbito do Comitê Interministerial de Governança. É o caso das Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para Análise de Impacto Regulatório (Diretrizes Gerais AIR) e do Guia Orientativo

para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (Guia AIR), importantes instrumentos para implementação da melhoria regulatória, um dos princípios da governança pública reconhecido no Decreto de Governança e já contextualizado neste trabalho, os quais foram editados conforme recomendação constante da Ata da 3ª Reunião do CIG, realizada em 11 jun. 2018 (BRASIL, 2018j):

Aprovar as Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para Análise de Impacto Regulatório (Diretrizes Gerais AIR) e o Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (Guia AIR) e recomendar a utilização de ambos, como boa prática, por toda a administração pública federal, bem como aprovar a realização de projetos piloto de análise de impacto regulatório em órgãos da administração pública federal ao longo do ano de 2018.

Vale ressaltar também que, em decorrência da recomendação contida na 6ª Reunião do CIG, realizada em 26 fev. 2019 (BRASIL, 2019a), foi instituído, pelo Decreto nº 9.834, de 12 jun. 2019, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP 2019, que, conforme consta no Portal do Ministério da Economia, (PORTAL ME, 2020) consiste em:

instância de natureza consultiva com a finalidade de avaliar uma lista de políticas públicas previamente selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União. [...] O Conselho propõe-se ainda a monitorar a implementação das recomendações de alteração das políticas públicas que porventura forem propostas a partir da avaliação efetuada, em consonância com as melhores práticas de governança.

O CMAP é composto pelos seguintes membros titulares: Secretário-Executivo do Ministério da Economia (ME), que o coordena; Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República (CC-PR); e Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União (CGU). Destacam-se ainda dois Comitês, para os quais o CMAP atua como instância superior: o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS), responsável pela avaliação dos Subsídios da União, instituído pelo Decreto nº 9.588, de 2018, e incorporado ao CMAP pelo Decreto nº 9.834, e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG), responsável pela avaliação de políticas financiadas por meio de gastos diretos da União. Ambos os comitês poderão instituir grupos técnicos temporários com a finalidade de auxiliar no exercício de suas competências (PORTAL ME, 2020).

Além das publicações no formato de manuais, cartilhas e guias produzidos pela CGU, em cumprimento às diretrizes do Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança do Poder Executivo Federal e criou o Comitê Interministerial de Governança, o citado Decreto determinou que todos os órgãos e entidades da administração pública federal instituíssem seus Programas de Integridade, no sentido de solidificar internamente ambientes

institucionais éticos, com instrumentos efetivos de combate à fraude e à corrupção. No âmbito destes programas, os órgãos foram instados a desenvolver seus Planos de Integridade.

O Anexo C apresenta os documentos relativos aos programas e planos de Integridade dos órgãos no âmbito da administração direta do Poder Executivo Federal.

5 CONCLUSÃO

Em tempos de combate a desvios, sejam eles relacionados às verbas públicas ou ao agir estatal, nosso país vem buscando soluções e repostas para questões notadamente históricas e culturais. Sobrevém, assim, o espaço para governança pública e a utilização finalística do poder, especialmente através das escolhas públicas planejadas.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho foi realizar uma análise dos parâmetros da decisão planejada e, assim, oferecer contribuições para a governança democrática, privilegiando a atuação preventiva à repressiva sobre as irregularidades que deságuam na corrupção.

A hipótese apresentada *ab initio* foi no sentido de que a concepção da governança contribui para um horizonte finalístico nas ações públicas e, portanto, para promoção dos direitos fundamentais e políticas públicas. Ao cabo do presente estudo, há sinalização fundamentada de que tal prognose fora ratificada pelos novos paradigmas da administração pública no século XXI, seja em bases teóricas, a partir de toda a construção que privilegia os processos decisórios baseados em evidências e com ampla participação social, seja com os diagnósticos obtidos pelos levantamentos realizados pelo Tribunal de Contas da União e Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, reunidos no capítulo 4.

No segundo capítulo desta dissertação, foi apontado que a pós-modernidade trouxe mudanças quanto à concepção do individualismo, vislumbrando, dentre outros aspectos, a autonomia dos cidadãos para legitimar as autoridades constituídas. A par disso, demonstrou-se também que as funções estatais passaram por transformações, observando-se a transição de um Estado prestacional, voltado para atender a gama de direitos sociais, a um Estado regulador e planejador, ou seja, inclinado para o planejamento. A regulação, por sua vez, favoreceu a valorização da comunicação entre os usuários e prestadores de serviço, sejam eles permissionários ou concessionários de serviços públicos. Observou-se, por conta das análises formuladas neste trabalho, que ocorreu um abandono da atuação estatal simplista, baseada meramente na soberania, passando-se a um Estado parceiro, com superação da irresponsabilidade de seus agentes em favor do imperativo de saneamento de irregularidades e desvios⁴⁹.

Assim, concluímos que a pós-modernidade trouxe uma nova visão quanto à legitimidade estatal, com a superação do racionalismo formal, embasado nas leis, em favor de da legitimidade material, voltada para a atuação administrativa e seus resultados. Nos moldes

⁴⁹ Injuridicidades, nas palavras de Moreira Neto (2018, p. 168).

descritos no início desse trabalho, defendemos que o Estado Democrático de Direito e a consagração dos direitos fundamentais impulsiona a democracia material e contempla os modos de atuação dos representantes eleitos. E é nesse rumo que deve ser compreendida a governança e a gestão democrática que, por sua vez, encontram reflexo no planejamento de Estado, incorporado formalmente ao texto constitucional, no art. 174 da Constituição Federal. Entendemos que o dispositivo constitucional deve ser compreendido como obrigação substancial, e que requer a participação cidadã, em compasso com os objetivos da República prescritos no art. 3º da Constituição de 1988, especialmente o desenvolvimento nacional, gerando compromissos em relação às políticas públicas, entendidas, como já exposto no terceiro capítulo desta dissertação, como programas de ação estatal para provimento efetivo de bens, serviços e interesses.

Também apresentamos no segundo capítulo a contextualização das origens da governança no direito privado, enfatizando ser ela objeto de estudo também em outras áreas, como as relações internacionais. Discorreu-se, da mesma forma, acerca da transição conceitual por que passou a governança, da vertente corporativa para definição pública, observando-se que as pesquisas quanto àquela se intensificaram com o avanço do mercado de capitais tomado como elemento de propulsão econômica, mas nasceram da necessidade de monitorar os gestores de patrimônios e recursos, com vistas a salvaguardar interesses de terceiros (titulares acionistas), e das próprias empresas, diante de relações que se tornavam cada vez mais intrincadas. Concluímos que as bases da governança corporativa residiram na premência de conciliar de alguma forma a diversidade de preferências dos participantes das empresas, sócios majoritários e minoritários, e no desafio relacionado a estabelecer a troca de informações entre eles.

Através das análises encetadas, constatou-se a crescente judicialização provocada pelos conflitos de interesses no interior das organizações e a pressão de investidores institucionais, como fundos de pensão, fatores que reforçaram a necessidade de se voltar os olhares para a governança. Nessa senda, foram apontados os documentos legais internacionais apontados como marcos para a governança privada, com destaque para: o Relatório *Cadbury*, no Reino Unido, de 1991; os princípios da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, de 1998 e a Lei *Sarbanne Oxley*, nos Estados Unidos, editada em 2002. Anotou-se também, que além das razões econômicas, outras de cunho jurídico-políticos, legais, sociais e éticos impulsionaram as pesquisas para aperfeiçoamento da gestão, especialmente aquelas relacionadas aos *stakeholders* (empregados das empresas e, de modo geral, a comunidade nacional, regional e local, não se desconhecendo também interesses

internacionais, *e.g.*, ligados a questões ambientais) e terceiros interessados, nascendo dessas inquietações a ampliação da lógica em comento para alcançar a responsabilidade social (*social responsibility of business*), sobre a qual falaram Milton Friedman (1970) e Jensen e Meckling (1976).

Com destaque para o cenário nacional, optamos em utilizar nesta pesquisa a definição do TCU a respeito da governança pública - como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014b, p. 9). Na mesma linha, apresentou-se o Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014b), aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Foi possível constatar, então, que princípios e diretrizes esparsos em dispositivos legais, referenciais e guias para a governança nacional foram, incorporados pelo Decreto nº 9.203/2017, que consolidou a política de governança na administração pública federal, direta, autárquica e fundacional, cuja análise foi objeto de estudo do quarto capítulo desta pesquisa. De acordo com essas ideias, demonstrou-se que traços da governança corporativa marcam também a governança pública, assinalando a prevenção das condutas irregulares, *accountability* e gestão de riscos e transparência, princípios que também constaram do Código do IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa) e dos diversos documentos da OCDE trazidos ao longo deste trabalho.

Portanto, a partir das reflexões trazidas no segundo capítulo da dissertação, concluímos que está em construção a transição paradigmática na administração pública quanto às bases conceituais e principiológicas da governança, pois de fato inauguraram uma nova ordem institucional, com maior abertura para os canais de participação e foco na entrega de resultados, vez que se assistiu à ascensão do primado da atuação estatal com tônica no “para que age” e “de que modo age”. De acordo com a argumentação posta na pesquisa, defendemos que as ideias sobre governança influenciaram o cenário jurídico, posto que o direito teve que passar por adaptações, com o reconhecimento de que algumas situações são melhor resolvidas quando tratadas e regulamentadas pelos órgãos administrativos, mais próximos aos cidadãos e melhor conhecedores dos problemas sociais, por consequência, com maior *expertise* para apontar soluções do que legislações abstratas, cujo primado absoluto era anteriormente reconhecido mas que, não raro, se distanciavam dos interesses sociais.

Quanto ao tema da governança, a partir das observações contidas nesta dissertação, consideramos que passou a ser encarada como um atributo da ação administrativa, ligada principalmente ao processo decisório que desencadeia tal atuação, o que já vinha previsto

constitucionalmente por conta da expressão vinculativa do art. 174 da Constituição de 1988, no que diz respeito ao planejamento público.

Continuando no exame da comprovação ou não das hipóteses que deram origem a esta pesquisa, foi explicitado, no terceiro capítulo, dividido em duas partes, primeiro, o exame articulado quanto à importância que assume a governança nas políticas públicas, focando a discussão acerca da atuação do Poder Executivo, por ser a maior expressão do planejamento estratégico do Estado. E na segunda, o controle das políticas públicas e os critérios mínimos dali deduzidos para a formulação das escolhas administrativas, de forma a conferir-lhes maior sustentabilidade. Motivo de alerta naquele momento, retomamos na conclusão a afirmação de que esta dissertação se concentrou apenas nos aspectos jurídicos das *policies*, considerando que a governança política se presta para a articulação de melhores processos decisórios e resultados.

A partir das análises formuladas, defendemos que o direito pode fornecer ferramentas capazes de embasar a estabilidade institucional necessária às políticas, demanda essa mais premente nos países em desenvolvimento, e em nossa avaliação, no Brasil, o quadro favorável à conformação jurídica das ações estratégicas voltadas para o fornecimento de bens e serviços só se desenhou com o advento da Constituição Federal de 1988.

Adotou-se, nesta tese, uma abordagem jurídica que abandonou a visão estanque dos atos administrativos e voltou seu olhar para os arranjos institucionais e o caminho trilhado para execução das ações governamentais, no que assume relevância a participação do corpo burocrático da administração, de forma a melhor possibilitar o diálogo entre estes últimos e os gestores das políticas públicas. Entendemos que o direito administrativo deva ser um instrumento de tecnologia jurídica para a implementação das políticas.

Por conta dos argumentos expostos ao longo deste trabalho, aderimos à ideia dos ciclos das políticas públicas e suas etapas, pois trabalhamos com a tese de que o modelo serve ao planejamento racional, possibilitando a comparação entre as intenções iniciais concebidas para as políticas e as consequências nem sempre previstas (os processos iniciais de tomada de decisão influenciam os resultados). Adotamos a classificação de Valle (2016, p. 39) para a formação das ações governamentais, e também compactuamos com sua teoria de que a Constituição é sede das heterovinculações quanto às políticas públicas.

Nessa linha, no que tange à aplicação das normas constitucionais, encampamos o posicionamento de que, para os direitos instrumentalizados constitucionalmente em normas autoaplicáveis, a obrigação estatal de formulação e implementação das políticas públicas é inquestionável (embora nem toda norma autoaplicável veicule necessariamente políticas

públicas), e a possibilidade de controle judicial intenso (não deferente). Concluimos, como já apontado nesta dissertação, que para os direitos sociais constantes de normas de eficácia limitada, esses geram deveres para o Estado, mas com margem de opção quanto ao momento de exigibilidade dos mesmos e das políticas correspondentes, eis que dependentes da atuação prévia do legislador derivado pois, dada a enunciação constitucional para que o agir estatal observe o planejamento e eficiência, a mera edição da lei normalmente não é suficiente para gerar os efeitos desejados, abrindo-se a intervenção (escolha administrativa) para estruturação dessas ações, por natural, com base na lei.

Avaliamos, de acordo com a doutrina pesquisada ao longo do trabalho, que no caso das normas programáticas, a Constituição apenas prioriza certos temas na agenda (objetivos) sem indicar a ação de que se revestiria a política. Nessa hipótese, apenas a completa inação da administração é que seria inconstitucional, e, em tese, a intensidade do controle judicial seria fraco, na medida em que o grau de exigibilidade da implementação da política é tido por baixo. Advogamos a tese de que, em todos esses casos, foi possível conceber que a localização da fonte primária da política pública impacta na intensidade da exigência quanto à sua formulação e implementação (impacta nos seus processos decisórios) ou, em outras palavras, nos índices de judicialização das políticas.

Frisou-se reiteradamente nesta pesquisa, a importância dos processos decisórios administrativos e a adaptação do contraditório na relação jurídica administrativa, assim como seu papel na formação da vontade estatal. Reconhecemos, na mesma linha de Bucci (2013), que audiências e consultas públicas viabilizariam não apenas a transparência mas também um contraditório (social) quanto às escolhas públicas, contribuindo para a sua melhor qualidade pois, para certas opções, defendemos que não basta a legitimidade formal concedida pela via eleitoral aos representantes. Por isso, um argumento que consideramos relevante é o uso de indicadores estatísticos e qualitativos pelo corpo burocrático (administrativo), como meio apto à apreciação de certas decisões, inclusive num exercício de comparação com a vertente dialógica e em redes das políticas, no bojo da qual poderiam ser levadas em conta as referidas audiências e consultas como expressão do contraditório no processo administrativo.

Já na segunda parte do terceiro capítulo, o cerne das discussões se voltou para o controle das políticas públicas e os critérios dali deduzidos para a maior sustentabilidade das decisões administrativas, no sentido de sua firmeza face às ingerências do órgão externo ou mesmo judiciais. Nesta dissertação, a análise se deteve nos esforços para a sustentabilidade das escolhas que cabem à administração pública, visando a reduzir os riscos para a gestão em termos da revisão, especialmente judicial, das suas decisões. Elegemos, neste trabalho,

parâmetros orientadores das escolhas públicas com base nos precedentes estadunidenses: os casos *Skidmore*, *Chevron* e *Mead*, que cuidam da deferência judicial e se prestam, na perspectiva desenvolvida ao longo desta tese, a contribuir para continuidade e manutenção das opções acolhidas pela administração, com destaque para aquelas que dependem da interpretação legislativa com vistas à realização das políticas públicas. Reconhecemos, a partir das reflexões postas neste trabalho, por meio da articulação comparativa dos julgados da Suprema Corte americana com decisões do Supremo Tribunal Federal, que tais parâmetros podem ser utilizados nos casos submetidos ao STF.

A partir da análise dos *cases* apresentados, concluímos que os mesmos trazem em si critérios com a marca da juridicidade para interferir na manutenção das decisões administrativas e seus controles. Portanto, defendemos, de acordo com reflexões em torno da segunda parte do terceiro capítulo, e a despeito dos critérios jurídicos cujo conteúdo compreendemos sob o influxo dos precedentes norte-americanos, que falar em critérios verdadeiramente objetivos para uma ação pública planejada só se torna possível com a utilização de indicadores de resultados. E estes, por sua vez, são afetos a outras ciências que também se dedicam à governança como atributo da ação pública, tais como a gestão pública, ciências políticas, administração e ciências sociais.

Assim pensamos porque as estimativas necessárias à formulação inicial da política pública, em termos dos custos dos programas a serem empreendidos, quantidade e qualidade dos bens ou serviços a serem entregues, quais e quantos beneficiários serão alcançados, em confronto com os resultados de fato obtidos, só serão corretamente aferidos a partir de juízos técnicos próprios de outras áreas de conhecimento, que não a jurídica. Nos posicionamos, por isso, no sentido de que o aprimoramento da gestão para gerar escolhas melhor trabalhadas e entregas de maior qualidade aos cidadãos, depende da interação entre outras ciências, não sendo possível, somente pela lógica da juridicidade, alcançar critérios de fato objetivos para as opções administrativas, posto que os indicadores próprios das demais ciências relacionadas prestam-se de forma mais adequada a tal finalidade e devem ser levados em conta nas avaliações das políticas públicas ou quando do seu controle judicial

Ainda assim, verificamos que, mesmo à luz das diferenças entre o sistema jurídico brasileiro e o americano, as construções talhadas pelos precedentes, seja aplicando o pragmatismo jurídico, marca do consequencialismo posto pela LINDB - temática que também permeou a segunda parte do capítulo terceiro – ou observando outros mecanismos de legitimidade procedimental, acabam por fornecer a segurança que se espera para as ações

públicas, sendo rico manancial para a autocontenção judicial, tão cara até mesmo para os próprios julgadores, haja vista a nebulosidade de balizas para tanto.

Concordamos, neste trabalho, com a posição de que a segurança jurídica nas escolhas estratégicas relacionadas às políticas públicas depende do aprimoramento e aperfeiçoamento dos atos regulatórios e pode, aos poucos, ser obtida a partir da solidificação cada vez maior da governança pública, seus indicadores de resultados e avaliações que permeiam todo o ciclo das *policies*.

Optamos, no quarto capítulo, por discorrer acerca da política de governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, haja vista a importância do tema para a economia do país e o marco legal, consolidado no Decreto nº 9.2013/2017. No último capítulo, também apresentamos, reflexivamente, os princípios e diretrizes da governança e sua contribuição para integrar o conteúdo normativo de princípios constitucionais. Destacamos, dentre os princípios, a capacidade de resposta (art. 3º, inciso I, Decreto nº 9.203/2017), que concerne à eficiência e tempestividade quanto ao agir da administração pública, especialmente no que diz respeito à modernização dos serviços públicos e seu atendimento por meio das novas tecnologias digitais, cumprindo registrar que interações dessa ordem também repercutem na exigência de maior regulação, no que se denomina de *compliance digital*; outrossim, a integridade (art. 3º, inciso II, Decreto nº 9.203/2017) traz cogitações sobre como conciliar controles internos e as atualizações quanto aos instrumentos de gestão, equilibrando o diálogo entre os tomadores de decisão e os responsáveis pela integridade; e, para concluir, a melhoria regulatória deve ser encarada em articulação com as evidências previamente reunidas a partir dos indicadores, bem como refletida pelos instrumentos participativos, fatores que trazem legitimação das ações administrativas pela via procedimental.

O Decreto nº 9.203/2017 destacou a importância do CIG (Comitê Interministerial de Governança) para a melhoria da integração decisória, assim como dos Comitês Internos de Governança, nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Ao longo desta dissertação, foram apresentados documentos oficiais contendo resultados e o diagnóstico acerca da implementação da política de governança contida no decreto. Dentre eles, destacamos o Levantamento de Governança Pública Organizacional de 2017/2018 (BRASIL, TCU2018n), que apontou que, das 488 organizações analisadas a nível nacional, mais da metade teria baixo nível de governança, seja por carência de planejamento ou *accountability*. Consoante os dados trazidos, novo levantamento ocorreu em 2018,

associando índices de governança às entidades, permitindo a verificação de que ocorreram avanços a nível de estratégia nas organizações analisadas.

Ainda em termos de resultados da política instituída por meio do Decreto nº 9.203/2017, considerando apenas os ministérios de Estado, 28 (vinte e oito) Comitês Internos de Governança haviam sido criados até a data do levantamento realizado, sendo que, dentre os listados, alguns já foram extintos. Observou-se, no diagnóstico constante desta pesquisa, que todos os atuais 16 (dezesesseis) ministérios previstos na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2019f) instituíram seu Comitê Interno de Governança, e que, em relação aos programas de integridade, 16 (dezesesseis) deles foram criados.

Concluimos que são inúmeras as questões que levam ao cenário apontado neste trabalho, e que a política de governança constante do Decreto nº 9.203/2017 traduziu a importância do Poder Executivo para coerência do ordenamento, que sobreveio sob a provocação do TCU, que identificou a necessidade de um marco legal quanto ao assunto. A posição do Executivo se destaca porque se constitui no *locus* para a articulação pragmática das políticas públicas e sua efetiva viabilização, em aderência às proposições legais. Compreendemos que o incentivo do TCU à edição do Decreto nº 9.203/2017 harmoniza-se com a ideia exposta nesta dissertação a respeito da necessidade de uma tecnologia jurídica para as políticas públicas e, por decorrência, para a governança, visando arranjos institucionais mais estáveis que funcionem como referências para a atuação da administração pública.

Observou-se, noutra vertente, que a lógica que permeia o decreto é a compreensão de que cada órgão e entidade possui um padrão particular de gestão e aos princípios e diretrizes nele consagrados cumpre melhor direcionar os modelos já em voga. À vista disso, entendemos que as instituições públicas devem revisitar seus processos para aperfeiçoá-los e torná-los mais responsivos, íntegros e seguros, guiando-se tanto pelo fundamento da confiança, que reduz o clamor social por controles mais severos, seja pelo órgão externo ou pelo Poder Judiciário; quanto pelo fundamento da cooperação mútua e coerência das suas ações, bases fortes de sustentação da política de governança.

De qualquer maneira, afirmamos, com o embasamento trazido pelos dados condensados nos quadros 2 a 7 deste trabalho, que houveram avanços significativos quanto à política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Os quadros 2 e 4 remetem à incorporação pelo Decreto nº 9.203/2017, como visto, de princípios trazidos por organismos internacionais com tradição quanto ao tema, como o IFAC e OCDE e compreendemos, que os princípios e as diretrizes associados aos primeiros, na forma

apresentada no Anexo A, conferem densidade aos princípios constitucionais e conduzem à política de governança pública brasileira em sintonia com as melhores práticas internacionais quanto ao tema.

Verificamos, outrossim, que o CIG vem atuando no cumprimento das funções atribuídas pelo Decreto nº 9.203/2017, como demonstram as atas de reunião reunidas no Anexo B desta dissertação, inclusive com contribuições significativas para o aperfeiçoamento na formulação e monitoramento das políticas públicas, através da aprovação de instrumentos como o Guia Prático *ex ante* de Avaliação de Políticas Públicas, as Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para análise de impacto regulatório (Diretrizes Gerais AIR); o Guia Orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório (Guia AIR) e o Guia Avaliação de Políticas Públicas *Ex Post*. Concebemos que tais instrumentos, embora aprovados pelo CIG em atendimento à política de governança para a administração pública federal, podem ser utilizados, pelo princípio da simetria, por estados e municípios na elaboração das políticas locais. O Anexo C, por sua vez, traz a relação dos programas e planos de integridade no âmbito da administração direta do Poder Executivo federal, numa demonstração de que foram cumpridos os prazos fixados na Portaria CGU nº 1089, de 25 de abril de 2018, em janeiro de 2019, alterada por meio da Portaria nº 57/2019, o que, entendemos, cuida-se de ação que se alinha com o princípio da capacidade de resposta, previsto do Decreto nº 9.2013/2017, haja vista a tempestividade da implantação dos programas, mas, mais do que isso, defendemos que se trata de evidência de que os diversos órgãos e ministérios da administração pública federal vêm nesses programas uma necessidade para melhoria das suas ações e reforço da *accountability*.

Concluimos, ao final, que o cenário é desafiador quando se fala em governança pública hoje no Brasil, considerando as mudanças na interação do Estado e seus órgãos com os diversos atores, aqui considerados o mercado, o setor privado e os cidadãos. Acreditamos que as mudanças na governança do setor público só ocorrerão com a alteração nas relações dos órgãos e entidades públicas com os *stakeholders* que cercam a atuação estatal. Entretanto, concebemos que elemento essencial para uma verdadeira transição paradigmática no direito fundamental à boa governança é a modificação *interna corporis* nos processos decisórios da administração pública, deflagrada por suas escolhas, posto que integrante do planejamento obrigatório para o setor público.

Portanto, retomamos a um dos questionamentos centrais que deram origem a esta dissertação, a falta de clareza quanto às escolhas no bojo das políticas públicas. Contudo, constatamos também avanços, que passam, como referido, por decisões articuladas entre

órgãos e entidades, haja vista os resultados parciais alcançados pelo Comitê Interministerial de Governança, indicativo de que a falta de ações de governança no país vem sendo substituídas por ações mais robustas e concretas, o que ao nosso ver, significa um importante avanço para o incremento na qualidade das políticas públicas nacionais.

REFERÊNCIAS

ÁLVARES, Elismar. GIACOMETTI, Celso. GUSSO, Eduardo. **Governança corporativa: um modelo brasileiro**. 1a edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. Editora Atlas, São Paulo, 2004.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências** (5a ed.). Editora Atlas, São Paulo, 2011. 596 p.

ANU. The Australian National University. **Public sector governance in Australia**, 2012.

Disponível em:

<http://www.anao.gov.au/~media/Files/Better%20Practice%20Guides/Public%20Sector%20Governance.pdf>: Acesso em: 20 abr. 2019.

ARRUDA, É. M. C. . A delegação feita pelo presidencialismo moderno ao Poder Judiciário na efetivação dos direitos fundamentais. *In: XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010, Florianópolis*. Desafios da Contemporaneidade do Direito: diversidade, complexidade e novas. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. p. 1639-1651.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2017: governance and the law**.

Washington: The World Bank, 2017. Disponível em:

<http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BECK, Ulrich. **La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité**. Paris: Aubier, 1986.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Rev. Sociol. Polít.** v. 19, n. 39, p. 103-114, Curitiba, jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782011000200008&script=sci_arttext. Acesso em: 22 jan.2020.

BINEMBOJM, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil.

Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 240, p. 147-165, abr./jun. 2005.

Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43622/44699>.

Acesso em: 10 fev. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo. Malheiros. 1997, 755 p.

BOVESPA. **Nível 1 de Governança Corporativa**. Em vigor a partir de 10/05/2011.

BOVESPA, São Paulo, 2011. Disponível em:

https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/regulamento_de_listagem_nivel_1.pdf.

Acesso em: 04 ago. 2019.

BOVESPA. **Nível 2 de Governança Corporativa**. Impresso em junho/2009. BOVESPA, São Paulo, 2009a. Disponível em:

http://bvmf.bmfbovespa.com.br/pt-br/a-bmfbovespa/download/Folder_Nivel2.pdf. Acesso em: 04 ago. 2019.

BOVESPA. **Novo Mercado - Governança Corporativa**. Impresso em maio/2009. BOVESPA, São Paulo, 2009b. Disponível em: http://bvmf.bmfbovespa.com.br/pt-br/a-bmfbovespa/download/Folder_NovoMercado.pdf. Acesso em: 04 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967** - Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 13 nov. 2019. (BRASIL, 1967)

BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as sociedades por ações. Brasília, DF. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, seção 1, 17 dez. 1976.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, seção 1, p. 2, 24 fev. 2005.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. (2017a). **Dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Decreto 9.191, de 1 de novembro de 2017. (2017b). **Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 9.163, de 2017. (2017c). **Dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>. Acesso em: 09 fev. 2020.

BRASIL. Governo Federal. **Guia da Política de Governança Pública**. (2018a). Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL Governo Federal. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório – AIR.** (2018b). Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view. Acesso em 12 fev. 2020.

BRASIL, Governo Federal. **Avaliação de Políticas Públicas:** guia prático de análise *ex ante*. (2018c). Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/orgaos-vinculados/comite-interno-de-governanca-da-casa-civil/cartilha-avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-ante>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portaria 1089, de 25 de abril de 2018.** Brasília, 25 de abril de 2018. (2018d). Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27640740_PORTARIA_N_1089_DE_25_DE_ABRIL_DE_2018.aspx. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2699/2018 – TCU - Plenário.** Processo nº TC 015.268/2018-7. Relator: Ministro Bruno Dantas, 21 de novembro de 2018. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. (2018e). Disponível em: Downloads/PerfilGov2018%20-%20Acordao%202699-2018-P_%20Voto%20e%20Relatorio.pdf. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Apresentação de Carolina Souto Carballido. **Portaria de Regulamentação do Decreto nº 9.203/2017:** Procedimentos, fases e prazos. Brasília, 25 de abril de 2018. Brasília, 2018 (2018f). Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/32882/5/Procedimentos_fases_prazos_Carolina_ST_PC.pdf. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia Prático de implementação de programa de integridade pública.** Brasília, 2018 (2018g). Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integridade-2018.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Ata da 1ª Reunião do Comitê Interministerial de Governança.** Brasília, 2018 (2018h). Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/ata-cig.pdf/view>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Ata da 2ª Reunião do Comitê Interministerial de Governança.** Brasília, 2018 (2018i). Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/ata-2a-reuniao-do-cig-02-mai-2018-v11052018.pdf/view>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Ata da 3ª Reunião do Comitê Interministerial de Governança.** Brasília, 2018 (2018j). Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/3a-reuniao-ordinaria-do-comite-interministerial-de-governanca-11-de-junho-de-2018/view>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Ata da 4ª Reunião do Comitê Interministerial de Governança.** Brasília, 2018 (2018k). Disponível em:

<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/4a-reuniao-ordinaria-do-comite-interministerial-de-governanca-22-de-junho-de-2018/view>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Ata da 5ª Reunião do Comitê Interministerial de Governança**. Brasília, 2018 (2018l). Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/ata-da-5a-reuniao-do-comite-interministerial-de-governanca-cig.pdf/view>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade**. Brasília, setembro de 2018. (2018m). Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/manual_gestao_riscos_integridade_cgu.pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, Brasília, DF, **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, seção 1, p. 3, 26 abr. 2018. (2018n)

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Ata da 6ª Reunião do Comitê Interministerial de Governança**. Brasília, 2019 (BRASIL, 2019a). Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/ata-da-6a-reuniao-do-comite-interministerial-de-governanca.pdf/view>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Ata da 7ª Reunião do Comitê Interministerial de Governança**. Brasília, 2019 (BRASIL, 2019b). Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/ata-da-7a-reuniao-do-cig.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Ata da 8ª Reunião do Comitê Interministerial de Governança**. Brasília, 2019 (BRASIL, 2019c). Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/ata-da-8a-reuniao-do-comite-interministerial-de-governanca>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Ata da 9ª Reunião do Comitê Interministerial de Governança**. Brasília, 2020 (BRASIL, 2020a). Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/ata-da-8a-reuniao-do-comite-interministerial-de-governanca>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA. **Guia Referencial para a medição de desempenho e manual para construção de indicadores**. Brasília, DF, dez. 2009. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf. Acesso em: 05 dez. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA. **Guia de Gestão de Processos de Governo**. Brasília, DF, maio, 2011. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_de_gestao_de_processos_d_e_governo_0.pdf. Acesso em: 05 dez. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA. **Modelo de Excelência em Gestão Pública**. Brasília, DF, versão 1/2014 (2014d). Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a. 91 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>. Acesso em: 23 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Versão 2**. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, (2014b). 80 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D4A14347>. Acesso em: 23 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, (2014c). 28 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/A1/EA/A4/63B0F410E827A0F42A2818A8/2666621.PDF>. Acesso em: 23 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016a. 95 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2589BC8D301589C87DC28764B>. Acesso em: 03 jan. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. a **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016**: Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: MP; CGU, 2016b. Disponível em: https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf. Acesso em: 03 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 588/2018**. Processo nº TC 017.245/2017-6. Relator: Ministro Bruno Dantas, 21 de março de 2018. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, (2018o). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20162D394CE0365D6>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade (Adc) 42 DF. **Código Florestal e constitucionalidade**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília-DF. 28 de

fevereiro de 2018. Diário da Justiça Eletrônico. (2018p) Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792543&ext=.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (Adi) 4874 DF. **Agências reguladoras e função normativa**. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília-DF. 01 de fevereiro de 2018. (2018q) Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+4874%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+4874%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b7bcqpv>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário (Agr) 657718 - MG. **Direito à saúde e medicamento sem registro na Anvisa**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília-DF. 22 de maio de 2019. (2019h) Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+657718%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+657718%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b87lajf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (Adpf) 292 DF **Idade mínima para ingresso na educação infantil e no ensino fundamental** Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília-DF. 01 de agosto de 2018. (2018r). Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4466314>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (Re) 1083955 –MG. **Decisões do CADE e atuação do Poder Judiciário**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília-DF. 28 de maio de 2019 (2019i). Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+1083955%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+1083955%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y32s6whh>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. MAPA. **Portaria MAPA nº 705, de 7 de abril de 2017**: Fica instituído o Programa de Integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com o objetivo de implementar e aprimorar mecanismos de prevenção, detecção e remediação de fraudes, irregularidades e desvios de conduta, em consonância com o respectivo Plano de Integridade. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/integridade/arquivos-compliance/PlanodeIntegridadeMAPA20192022.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2020. (2017d)

BRASIL. MAPA. **Portaria MAPA nº 60, de 10 de abril de 2019**: Determinou, em síntese: a adequação de seu Programa de Integridade aos novos eixos definidos pelo Decreto nº 9.203, de 2017, denominando-o “MAPA ÍNTEGRO”, com a finalidade de aprimorar os mecanismos de prevenção, detecção e remediação de fraudes, irregularidades e desvios de conduta. <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-60-de-10-de-abril-de-2019-71091264>. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019j)

BRASIL. MC. **Resolução nº 01/GM/MC, de 15 de abril de 2019**: Aprova o Plano de Integridade do Ministério da Cidadania - MC. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/intranet/boletins_servicos/2019/Boletim%20Extraordinario%2028.pdf. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019k)

BRASIL. MCTIC. **Portaria MCTIC nº 3.394, de 29 de junho de 2018**: Institui a Política de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos de Gestão do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações em Comunicações. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28167536/do1-2018-07-02-portaria-n-3-394-de-29-de-junho-de-2018-28167529. Acesso em: 01 jan. 2020. (2018s)

BRASIL. MCTIC. **Portaria MCTIC nº 452, de 12 de fevereiro de 2019**: Altera a composição e arrola as competências do Comitê de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos de Gestão – COGIR, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações em Comunicações e dá outras providências. Disponível em: https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/Portaria_MCTIC_n_452_de_12022019.html. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019l)

BRASIL. MCTIC. **Portaria MCTIC nº 3.124, de 02 de julho de 2019**: Altera a composição e arrola as competências do Comitê de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos de Gestão – COGIR, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações em Comunicações – MCTIC, e dá outras providências. Disponível em: http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias/Portaria_MCTIC_n_3124_de_02072019.html. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019m)

BRASIL. MD. **Portaria Normativa nº 68/GM-MD, de 13 de novembro de 2018**: Institui o Programa de Integridade da administração central do Ministério da Defesa (ACMD), estabelece as diretrizes e os objetivos para a gestão da integridade na administração central do MD. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50485283/do1-2018-11-16-portaria-normativa-n-68-gm-md-de-13-de-novembro-de-2018-50485056. Acesso em: 01 jan. 2020. (2018t)

BRASIL. MD. **Portaria Normativa nº 78/GM-MD, de 29 de novembro de 2018**: Aprova o 1º Plano de Integridade da administração central do Ministério da Defesa. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/52753009/do1-2018-11-30-portaria-normativa-n-78-gm-md-de-29-de-novembro-de-2018-52752731. Acesso em: 01 jan. 2020. (2018u)

BRASIL. MDR. **Portaria MDR nº 1.927, de 12 de agosto de 2019**: Institui o Programa de Integridade do Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <https://www.legiscompliance.com.br/legislacao/norma/264>. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019n)

BRASIL. MDR. **Portaria MDR nº 1.079, de 24 de abril de 2019**: 1º Plano de Integridade, aprovado pelo Comitê Interno de Governança – CIGov, instituído pela Portaria nº 1.079, de 24 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n%C2%BA-1.079-de-24-de-abril-de-2019-85342865>. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019o)

BRASIL. ME. **Portaria ME nº 116, de 3 de abril de 2018**: Institui o Programa de Integridade do Ministério da Fazenda (PREVENIR) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/pmimf/frentes-de-atuacao/gestao-de-riscos/arquivos/portaria-ndeg-116-de-3-de-abril-de-2018.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2020. (2018v)

BRASIL. ME. **Portaria ME nº 239, de 23 de maio de 2019**: Instituir o Programa de Integridade do Ministério da Economia - Prevenir, com a finalidade de promover a prevenção, a detecção, a remediação e a punição de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta no âmbito institucional. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-239-de-23-de-maio-de-2019-133122026>. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019p)

BRASIL. MEC. **Portaria MEC nº 315, de 7 de fevereiro de 2019**: Designa Unidade responsável pela coordenação da estruturação, da execução e do monitoramento do Programa de Integridade no âmbito do Ministério da Educação. Disponível em: <https://anup.org.br/legislacao/portaria-no-315-de-7-de-fevereiro-de-2019/#>. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019q)

BRASIL. MINFRA. **Portaria MINFRA nº 442, de 3 de julho de 2018**: Institui as instâncias, as estruturas, as respectivas competências e atribuições referentes à Governança, compreendendo Gestão de Riscos, Controles Internos, Transparência e Integridade, no âmbito do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28504124/do1-2018-07-04-portaria-n-442-de-3-de-julho-de-2018-28504091. Acesso em: 01 jan. 2020. (2018w)

BRASIL. MINFRA. **Portaria MINFRA nº 2.873, de 28 de junho de 2019**: Institui as instâncias de governança do Ministério da Infraestrutura, compreendendo Gestão de Riscos, Controles Internos, Transparência e Integridade. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.873-de-28-de-junho-de-2019-180696634>. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019r)

BRASIL. MJSP. **Portaria MJSP nº 86, de 29 de janeiro de 2019**: Define o Sistema de Governança do MJSP, na qual, em seus anexos, cria o programa de integridade e a respectiva Comissão Executiva. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/61136782/do1-2019-01-30-portaria-n-86-de-29-de-janeiro-de-2019-61136439. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019s)

BRASIL. MMA. **Portaria MMA nº 400, de 22 de outubro de 2018**: Institui o Programa de Integridade do Ministério do Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/48742520/do1-2018-11-06-portaria-n-400-de-22-de-outubro-de-2018-48742333. Acesso em: 01 jan. 2020. (2018x)

BRASIL. MME. **Portaria MME nº 243, de 10 de junho de 2019**: Aprovar, na forma dos Anexos I, II e III a esta Portaria, respectivamente, o Programa de Integridade do Ministério de Minas e Energia, e os Planos de Ações de Integridade conjugando ações preliminares desenvolvidas em 2018 e definindo medidas para o exercício de 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-243-de-10-de-junho-de-2019-163109290>. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019t)

BRASIL. MMFDH. **Declaração da Alta Administração do MMFDH**: Apresentamos aos colaboradores do MMFDH e à sociedade o Plano de Integridade do MMFDH. (firmada pela Senhora Ministra e Senhor Secretário Executivo do MMFDH). Brasília, junho de 2019.

Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/governanca/plano-de-integridade-do-mmfdh>. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019u)

BRASIL. MRE. **Portaria MRE nº 516, de 3 de maio de 2019**: Institui o Programa de Integridade do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/governanca/plano-de-integridade-do-mmfdh>. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019v)

BRASIL. MS. **Portaria MS nº 3.788, de 28 de novembro de 2018**: Institui o Programa de Integridade do Ministério da Saúde. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/52749374/do1-2018-11-30-portaria-n-3-788-de-28-de-novembro-de-2018-52749342. Acesso em: 01 jan. 2020. (2018y)

BRASIL. MTur. **Portaria MTur nº 64, de 10 de maio de 2018**: Institui a Unidade de Gestão da Integridade responsável pelo Programa de Integridade no âmbito do Ministério, com o objetivo de propor e executar as medidas necessárias para sua elaboração e implementação. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/2018.html?id=11354:Portaria-64-de-10-de-maio-de-2018>. Acesso em: 01 jan. 2020. (2018z)

BRASIL. CGU. **Portaria CGU nº 750, de 20 de abril de 2016**: Instituiu o Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: www.lex.com.br/legis_27120707_PORTARIA_N_750_DE_20_DE_ABRIL_DE_2016.aspx. Acesso em: 01 jan. 2020. (2016c)

BRASIL. CGU. **Portaria CGU nº 1075, de 23 de abril de 2018**: Aprova o Plano de Integridade do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (1.versão). Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/programa-de-integridade-da-cgu/arquivos/portaria-1750-2018.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2020. (2018aa)

BRASIL. CGU. **Portaria CGU nº 1.163 de 20 de março de 2019**: Institui a estrutura de governança relativa à Gestão de Riscos e ao Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/67958326. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019w)

BRASIL. CC/PR. **Portaria CC/PR nº 1.276, de 29 de novembro de 2018**: Institui o Programa de Integridade da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/52754609/do1-2018-11-30-portaria-n-1-276-de-29-de-novembro-de-2018-52754481. Acesso em: 01 jan. 2020. (2018ab)

BRASIL. Sec Gov-PR. **Portaria Sec Gov-PR nº 24, de 29 de março de 2019**: Institui o Programa de Integridade da Secretaria de Governo da Presidência da República. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/69444039/do1-2019-04-01-portaria-n-24-de-29-de-marco-de-2019-69443946. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019x)

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Portaria n. 1.276, de 29 de novembro de 2018**: Fica instituído o Programa de Integridade da Casa Civil da Presidência da República, com os objetivos de: I - adotar as melhores práticas para manter, em processo de constante melhoria e fortalecimento, ambiente institucional pautado pela ética e probidade; II -

estimular o comportamento íntegro no âmbito da Casa Civil da Presidência da República; e III - promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de desvios éticos, ilícitos administrativos, atos de fraude e de corrupção. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/52754609/do1-2018-11-30-portaria-n-1-276-de-29-de-novembro-de-2018-52754481. Acesso em: 01 jan. 2020. (2018ac)

BRASIL. GSI/PR. **Portaria GSI/PR nº 72, de 2 agosto de 2019**: Institui o Programa de Integridade no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e dá outras providências. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-72-de-2-de-agosto-de-2019-208803288>. Acesso em: 01 jan. 2020. (2019y)

BRASIL. AGU. **Portaria AGU nº 345, de 29 de novembro de 2018**. Implementa o Programa de Integridade da Advocacia-Geral da União. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41714/1/AGU_Plano_de_Integridade.pdf. Acesso em: 01 jan. 2020. (2018ad)

BRASIL. PORTAL ME. **Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas-CMAP**. PORTAL ME. Brasília, fev. 2020. Disponível em: <http://www.economia.gov.br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/institucional>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Portal ME. Publicações. Material do Conselho e dos Comitês. **PORTAL ME. Brasília, fev. 2020. A Avaliação no Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP**.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, ISBN 978-85-02-19020-7, 2013. Versão Kindle.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Gilmar Mendes e Paulo Paiva (organizadores), **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. 1. edição. São Paulo: Saraiva. 2017, p. 34-47.

CASSESE, S. **Global Administrative law: An Introduction**. Anais da IILJ Conference. 2005. Disponível em: <http://www.iilj.org/GAL/documents/GALCasebookBibliography.pdf>.

CHEVALLIER, Jacques. **L'État post-moderne**, 2 ed.Paris. LGDJ, 2004, p. 31.

CIPFA. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. **The good governance standard for public services**, 2004. Disponível em: <http://www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf> . Acesso em: 20 abr. 2019.

CLARKSON, Max B.E. A stakeholder framework for analysing and evaluating corporate social performance. *Academy of Management Review*. New York, v. 20, n. 1, p. 92-117, 1995.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Nossa Comunidade Global. **O Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996. p. 2.

COUTINHO, Diogo R. **O direito nas políticas públicas**. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Diogo_Coutinho2/publication/268352186_O_direito_na_s_politicas_publicas_Agradecimentos/links/5630eec508ae0530378cf8f7.pdf. Acesso em: 22 jan. 2020.

DELOITTE. Lei Sarbanes-Oxley. **Guia para melhorar a governança corporativa através de eficazes controles internos**. DELOITTE, 2005. Disponível em: http://www.hsce.com.br/portal/files/artigos/guia_sarbanes_oxley_DELLOITE..pdf. Acesso em: 10 nov. 2019.

DIDIER, Fredie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 143-160, jan./mar. 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.1068. Acesso em: 22 jan. 2020.

DINIZ, Eli, Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". **Dados: Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.38, n.3, p.385-416, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

EZIO FILHO, Ezio. Coleção Crash Course- ITIL V3: **A informação que você precisa, no tempo que você tem**. Editora Autch. 2014. 520 p.

FIALHO, Andrea Cristina de Souza. A reforma do Estado e os novos paradigmas do controle da Administração Pública. *In*: SILVA, Maria Teresinha Pereira; ZANOTELLI, Maurício (Coord.). **Direito e Administração Pública: por uma hermenêutica compatível com os desafios contemporâneos**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 63-80.

FORTINI, Cristiana; SCHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, mar./abr. 2017. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/governanca-combate-corrupcao.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2019.

FRANÇA, Phillip Gil. **Ato Administrativo, Consequencialismo e Compliance: gestão de riscos, proteção de dados e soluções para o controle judicial na era da IA**. 4 edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2019.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2a ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. **Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração**. Sequência (Florianópolis), n. 70, p. 115-133, jun. 2015.

FRIEDMAN, Milton. **The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits**. 1970. Disponível em: <http://umich.edu/~thecore/doc/Friedman.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

FROTA, Hidemberg Alves da. O Controle no Espaço Administrativo Global. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 2, p. 469-508, 2015.

GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATION. **Introductory remarks on the occasion of the thematic debate on the United Nations**. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/president/65/statements/globalgovernanceE280611.shtml>. Acesso em 15 dez. 2019.

GIRARDI, Jefferson; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de. **A governança na Administração Pública Federal para a mitigação da corrupção: uma análise de conteúdo da política pública**. 2019. Disponível em: <http://fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/view/1722>. Acesso em: 17 fev. 2020.

GONÇALVES, Alcindo. Governança global e o direito internacional público. *In*: JUBILUT, Líliliana Lyra (Coord.). **Direito internacional atual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

GOVERNADOR em exercício em São Paulo fala sobre providências após temporal no Estado. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/globonews/globonews-em-pauta/>. Acesso em: 12 fev. 2020.

GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade e Reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 1ª edição. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2008.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1997.

HYDEN, Goran. Governance and the reconstitution of political order. *In*: JOSEPH, Richard (Ed.). **State, conflict, and democracy in Africa**. Boulder CO: Lynne Rienner, 1999, 527 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod_resource/content/1/Livro_Codigo_Melhores_Praticas_GC.pdf. Acesso em: 13 jul. 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee. Study 13: **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, aug. 2001. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm. Acesso em: 17 fev. 2017.

IPGC. Arquivo. Artigos e Estudos. Corporate Governance e Corporate Social Responsibility. **Revista Impactus N.1** (www.impactus.org). Disponível em: <https://cgov.pt/o-ipcg/339-redir#http://www.gcgf.org/docs/72CGBrochure.PDF>. IPGC, 2020, Lisboa, Portugal.

JANN, Werner; WEGRITCH, Kai. Theories of the policies cycle. *In*: Frank Fischer, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds), **Handbook of public policies analysis: theory, politics and methods**, Boca Raton. London and New York: CRC Press, 2007, p. 43-62. Disponível em:

https://www.dphu.org/uploads/attachements/books/books_3397_0.pdf#page=70. Acesso em: 22 jan. 2020.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, inssue 4, October/1976, p. 305-360.

<https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/0304405X7690026X?token=1721D12FE00CC188B6D5CF116EEF92A7681A13525C610036E2B13470EE76FE14ECC0827161B1B0F821BF8C3CFA744A22>. Acesso em: 22 abr. 2019.

JORDÃO, Eduardo. **Controle judicial de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle**. 1. edição. São Paulo: Malheiros, 2016.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Rev. Direito Adm.** Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, nov. 2018. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77650/74313>. Acesso em: 20 jan. 2020.

JUÍZES do Trabalho questionam novas regras inseridas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **STF**. Notícias STF, Brasília, 18 jun. 2018. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=370152>. Acesso em: 26 fev. 2019.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3 ed. Nova York, Harper Collins, 2003.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, June 2006. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=en&nrm=iso. Access em: 15 mar. 2019.

KUHN, T. **A Estrutura das Revoluções Científicas**; tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LOBO, João Roberto Marques; CUNHA, Rodrigo de Magalhães; e GUIMARÃES, André Luiz de Oliveira. OS IMPACTOS DO REGULAMENTO DO NOVO MERCADO DA BOVESPA NA GOVERNANÇA CORPORATIVA NO BRASIL. **Estação Científica Online**. Juiz de Fora, n. 05, Jan. 2008. Disponível em: <https://portal.estacio.br/media/4346/5-os-impactos-regulamento-novo-mercado-bovespa-governanca-corporativa-brasil.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2019.

MINISTRO Dias Toffoli destaca importância da governança pública para a economia.

PORTAL STF. Imprensa. Notícias STF. Brasília, 31 out. 2018. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=394430>. Acesso em: 20 fev. 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, Direito e o Estado: o direito administrativo em tempos de globalização – in memoriam de Marcos Juruena Villela Souto**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no Século XXI**. 1a Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MULGAN, Geoff. Joined-Up Government: Past, Present, and Future. Chapter 8. *In*: BOGDANOR, Vernon (org.). **Joined-Up Government**. British Academy Scholarship Online, January 2012, p.175-192. Disponível em: <https://britishacademy.universitypressscholarship.com/view/10.5871/bacad/9780197263334.01.0001/upso-9780197263334-chapter-8>. Acesso em: 10 dez. 2019.

MULLER, Pierre; Surel, Yves. **A Análise das políticas públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro. Pelotas, Editora da Universidade Católica de Pelotas (Educat), 2002.

OCDE. **DIRETRIZES DA OCDE SOBRE GOVERNANÇA CORPORATIVA DE EMPRESAS ESTATAIS**, edição 2015. OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264181106-pt.pdf?expires=1578873309&id=id&accname=guest&checksum=BBAE0E495ED44C84E8E866208205DD1D>. Acesso em: 03 jan. 2020.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Public governance reform: Peru. **2016**. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-peru-highlights-en.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020.

OCDE. – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Multi-level governance reforms: overview of OECD country experiences. Paris: OECD Publishing, 2017a. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/multi-levelgovernance-reforms_9789264272866-en#page29. Acesso em: 10 fev. 2020.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO . Draft OECD recommendation of the council on open government. [s.l.]: [s.n.], 2017b. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2020.

OECD, **OECD Corporate Governance Factbook 2019**. Disponível em: <https://www.oecd.org/corporate/Corporate-Governance-Factbook.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2019.

OLIVEIRA, Odillon Cavallari de. Alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e controle [Capítulo II]. *In*: PINTO Élidea Graziane; *et al.* **Política pública e controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

O'TOOLE Jr., Laurence .J. **Research on Policy Implementation**. Assessment and Prospects.

Journal of Public Administration Research and Theory, 19(2), 263-288, April 2000.

Disponível em:

<https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/porta1/7053582/J+Public+Adm+Res+Theory-2000-0%27Toole-263-88.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **A intervenção do Estado no Município**: o papel do Tribunal de Contas. Recife. Nossa Livraria, 2000. 209 p.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Sílvia. Governança e *New Public Management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organ.**

Soc. vol.15 n.46 Salvador July/Sept. 2008. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302008000300002. Acesso em: 22 jan. 2020.

PROGRAMA de Integridade. CGU concede novo prazo para criação de programas anticorrupção nos órgãos federais. **PORTAL CGU**. Notícias, Brasília, 07 jan. 2019. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2019/01/cgu-concede-novo-prazo-para-criacao-de-programas-anticorruptao-nos-orgaos-federais>. Acesso em: 10 jan. 2020.

RELATÓRIO de Políticas e Programas de Governo. Apresentação 2018. **PORTAL TCU**. Brasília, 01 nov. 2018 (2018b). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2018/>. Acesso em: 20 fev. 2019.

RODHES, R.A.W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, vol. 44, nº4, 1996, p. 652-667.

RODRIGUES, Leo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. **Niklas Luhmann**: a sociedade como sistema. Porto Alegre: Edipucrs, 2012, 132 p.

SABATIER, Paul A. Toward Better Theories of the Policy Process. **Political Science and Politics**, vol. 24, n. 2. (Jun., 1991), p. 147-156. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.523.7741&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

SANTOS, Jaeme Gonçalves dos. **O controle de governança como boa prática na administração pública do Brasil**: uma análise no ciclo de políticas públicas. Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Governança Pública e Desenvolvimento, Curitiba, 2018.

SANTOS, Marcelo Pereira dos; HOGEMANN, Edna Raquel Rodrigues Santos. Pessoas com deficiência mental ou intelectual: um estudo sobre casamento e união estável na perspectiva da lei brasileira de Inclusão. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 13, n. 3, p. 904-926, dez. 2018. ISSN 1981-3694. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/30632>. Acesso em: 09 dez. 2019.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas; coletânea** - volume 1. Brasília: ENAP, 2006. p.21-41. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2914/1/160425_coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: 15 dez. 2018.

SARGENTICH, Thomas O. **Teaching Administrative Law in the Twenty-First Century**, 1 WIDENER J. PUB. L. 147 (1992). Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/wjpl1&div=10&id=&page=>. Acesso em: 22 jan. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais, vedação de retrocesso e diálogo interinstitucional no controle de políticas públicas [Capítulo I]. *In*: PINTO, Élica Graziane; *et al.* **Política pública e controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, p. 11-22, 2018.

SCHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. A Survey of Corporate Governance. **The Journal of Finance**, vol. LII, n. 2, p. 737-783, June 1997. Disponível em: <https://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/surveycorp.gov.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública** - Rio de Janeiro, número 43(2), p. 347-369, Mar./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04>. Acesso em: 11 abr. 2019.

SHWARTZ, Luiz Fernando. Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem. **Rev. Dir. Adm.** v. 248, p. 130-158. 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27041/41531-86603-1-PB.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. Princípio é preguiça. *In*: **Direito administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 206.

SUSTEIN, Cass R. **Law and administration after Chevron**. 1990. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12341&context=journal_articles. Acesso em: 05 fev. 2020.

SORRENTINO, Giancarlo. **Diritti e Partecipazione nell'amministrazione di risultato**. Napoli: Scientifica, 2003.

TCU divulga dados inéditos sobre governança na Administração Pública Federal. PORTAL TCU. Imprensa. Notícias. Brasília, 25 abr. 2018 (2018a). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-divulga-dados-ineditos-sobre-governanca-na-administracao-publica-federal.htm>. Acesso em: 20 fev. 2019.

“THEODOULOU, Stella Z. How public police is made. *In*: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew. **A Public policy: the essential readings**. Upper Sadle River, New Jersey. Prantice Hall, 2005, p. 86-97.

UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of the United States. **Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.**, Mr. Justice STEVENS delivered the opinion of the Court, Decided: June 25, 1984. Disponível em: <https://web.ics.purdue.edu/~mclauchl/Spring%2010/POL%20425/Chevron%20EndCut.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of the United States. **Skidmore v. Swift & Co**, Mr. Justice JACKSON delivered the opinion of the Court, Decided: December 4, 1944. Disponível em: <https://cdn.loc.gov/service/ll/usrep/usrep323/usrep323134/usrep323134.pdf> Acesso em: 05 fev. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of the United States. **United States v. Mead Corp.** Mr. Justice SOUTER delivered the opinion of the Court. Decided: June 18, 2001. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/533/218/case.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **Administrative Procedure Act. § 553**. Disponível em: <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/553.html>. Acesso em: 16 fev. 2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Políticas Públicas, direitos fundamentais e controle judicial. 2 edição. Belo Horizonte: Fórum. 2016.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. 2º #tbt New law. 2019b, Acesso por e-mail: <https://us7.campaign-archive.com/?u=c3d51024e48cc8b74a6a8dbd0&id=003c5e6c80&e=0cb81c7f1d>. Acesso em: 17 fev. 2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. MASSET, Nadja Lírio do Valle M S Hime. **Deferência para com as escolhas administrativas precedidas do devido planejamento:** um critério para controle judicial. 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/40680750/VANICE_VALLE_e_NADJA_MASSET_Deferencia_par. Acesso em: 05 fev. 2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; SANTOS, Marcelo Pereira dos. Governança e compliance na administração direta: ampliando as fronteiras do controle democrático. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 161-177, jan/mar. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/333723958_Governanca_e_compliance_na_administracao_direta_ampliando_as_fronteras_do_controle_democratico/link/5d97c09292851c2f70eb9369/download. Acesso em: 27 nov. 2019.

WORLD BANK. **Corporate Governance: A Framework for Implementation (30446)** Overview. Foreword by Sir Adrian Cadbury. The International Bank for Reconstruction and Development/THE WORLD BANK. First printing May 2000. Washington, U.S.A. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/831651468781818619/pdf/30446.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. **Managing development: the governance dimension**, 1991. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf. Acesso em: 1 out. 2019.

ZACHER, Mark W. Os pilares em ruína do templo de Vestfália: implicações para a governança global e a ordem internacional. *In*: CZEMPIEL, Ernst-Otto e ROSENAU, James N. (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Trad.: Sérgio Bath. Brasília: UNB, 2000, p. 83-141.

ANEXO A – Diretrizes e princípios respectivos, constantes na Política de governança pública e importância de cada um

Princípio	Diretrizes respectivas	Importância para a governança pública
Capacidade de resposta	Inciso I, art. 4º do Dec. nº 9.203/2017: Direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação;	É uma das diretrizes mais relevantes do Decreto, uma vez que sintetiza uma parte fundamental da política: o foco no cidadão.
	Inciso II, art. 4º do Dec. nº 9.203/2017: Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.	Esta diretriz reforça a importância de iniciativas e práticas voltadas à racionalização administrativa.
Integridade	Inciso V, art. 4º do Dec. nº 9.203/2017: Fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e suas entidades.	A mudança de cultura baseada na mudança de comportamento vem sendo o cerne para o sucesso da integridade nas instituições. Assim, a importância deste princípio e suas diretrizes está em garantir a criação de uma cultura de integridade em toda a sociedade, a existência de um sistema de integridade coerente e abrangente e a realização de uma prestação de contas efetiva.
	Inciso VI, art. 4º do Dec. nº 9.203/2017: Implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores.	
Confiabilidade	Inciso III, art. 4º do Dec. nº 9.203/2017: Monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.	Destaca-se a relevância para a promoção da boa governança no estabelecimento de indicadores de desempenho e a preocupação constante com o monitoramento e a avaliação dos efeitos dos serviços e das políticas públicas.
	Inciso IV, art. 4º do Dec. nº 9.203/2017: Articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público.	A diretriz reforça a importância de competências de articulação e coordenação de órgãos públicos e demonstra a centralidade desse tipo de prerrogativa na promoção da boa governança. Não há espaço para isolacionismo em uma política de governança.
Melhoria regulatória	Inciso VII, art. 4º do Dec. nº 9.203/2017: Avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios.	Diretriz voltada para a realização da avaliação de propostas de políticas públicas, sejam as financiadas por meio de recursos orçamentários, sejam as financiadas por subsídios fiscais. A especificação de quando e como a avaliação de custos e benefícios será adotada é matéria do documento: Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise <i>ex ante</i> (BRASIL,

Princípio	Diretrizes respectivas	Importância para a governança pública
		2018c).
	Inciso VIII, art. 4º do Dec. nº 9.203/2017: Manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.	A adoção de um processo decisório baseado em evidências (<i>evidence-based decision making</i>) é uma das mais constantes recomendações emanadas de organizações internacionais especializadas em governança pública. É um elemento estratégico e fundamental para o desenvolvimento de qualquer política desse tema.
	Inciso IX, art. 4º do Dec. nº 9.203/2017: Editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente.	Esta diretriz estabelece que, ao editar ou revisar atos normativos, as organizações que têm essa competência devem: <i>i</i>) pautar-se por boas práticas regulatórias; <i>ii</i>) prezar pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico; e <i>iii</i>) realizar consultas públicas quando conveniente.
Prestação de contas e responsabilidade	Inciso X, art. 4º do Dec. nº 9.203/2017: Definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.	O conteúdo do princípio não se restringe a essa formalização de “o que faz” e “como faz” cada uma das estruturas e arranjos institucionais criados. Trata-se do elemento mínimo para garantir a <i>accountability</i> nos termos definidos.
Transparência	Inciso XI, art. 4º do Dec. nº 9.203/2017: Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.	A transparência representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade. Inserida em um conjunto de princípios centrais que orienta a atividade pública, a transparência é um dos pilares para a construção de um governo aberto (<i>open government</i>).

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Guia da Política de Governança Pública da Presidência da República (BRASIL, 2018a, p. 40-54; 81) e Dec. nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017).

**ANEXO B – Atas das reuniões do Comitê Interministerial de Governança (CIG)
disponíveis até fevereiro de 2020 e principais decisões**

Reunião	Data da Reunião	Principais decisões diretamente relacionadas à governança pública
1ª Reunião	19 fev. 2018	<p>1. Aprovar o Guia Prático <i>ex ante</i> de Avaliação de Políticas Públicas e recomendar sua divulgação;</p> <p>2. Recomendar aos Comitês Internos de Governança de cada Ministério que:</p> <p>a. Promovam avaliações periódicas da governança de programas de gasto orçamentário e renúncia tributária sob a responsabilidade do Ministério;</p> <p>b. Elaborem plano contemplando a política de governança do Ministério; [...]</p> <p>3. Recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que: [...]</p> <p>b. Elabore os estudos preparatórios para a formulação da estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social (2020/2031); [...]</p> <p>4. Aprovar as diretrizes preliminares para a estruturação, execução e monitoramento do programa de integridade previsto no artigo 20 do decreto nº 9.203/2017, consoante exposição do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.</p>
2ª Reunião	2 maio 2018	<p>1. Recomendar ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União que:</p> <p>a. Monitore o cumprimento da Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece procedimentos para a implementação de programas de integridade nos órgãos e entidades autárquicas e fundacionais previstos no art. 19 do Decreto nº 9.203/2017;</p> <p>b. Apresente ao Comitê Gestor do SICONV⁵⁰ proposta de alteração normativa relacionada aos procedimentos de gestão, fiscalização e controle em convênios no âmbito do SICONV.</p> <p>2. Recomendar aos Ministérios da Transparência e Controladoria-Geral da União e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que apresentem proposta para aprimoramento dos procedimentos associados a transferências a Estados e Municípios, contemplando o fortalecimento do SICONV.</p>
3ª Reunião	11 jun. 2018	<p>1. Aprovar a versão preliminar da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para a realização de consulta pública;</p> <p>2. Aprovar as Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para análise de impacto regulatório (Diretrizes Gerais AIR) e Guia Orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório (Guia AIR) e recomendar a utilização de ambos, como boa prática, por toda a administração pública Federal, bem como aprovar a realização de projetos piloto de análise de impacto regulatório em órgãos da administração pública federal ao longo do ano de 2018.</p> <p>3. Recomendar aos Comitês Internos de Governança dos Ministérios que orientem seus órgãos e unidades vinculadas a responderem com a maior fidedignidade possível ao Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública (IGG) do Tribunal de Contas da União, ciclo 2018 (BRASIL, 2018e), efetuando o levantamento e descrição das evidências para</p>

⁵⁰ Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal - SICONV

Reunião	Data da Reunião	Principais decisões diretamente relacionadas à governança pública
		<p>as respostas dadas e garantindo que as respostas sejam devidamente apropriadas pela alta administração em cada órgão, a fim de que sejam buscados os aprimoramentos necessários a partir da autoavaliação propiciada pela ferramenta disponibilizada pelo TCU.</p> <p>4. Recomendar à CGU que:</p> <p>a) Oficie aos Ministérios no intuito de que estes intensifiquem no âmbito de seus órgãos e unidades vinculadas a adoção do previsto nos Arts. 14 e 20 de Decreto nº 9.203/2017.</p> <p>[...]</p>
4ª Reunião	27 jun. 2018	<p>1. Recomendar aos Ministérios que:</p> <p>a. orientem seus órgãos e unidades vinculadas a utilizarem os conceitos e as diretrizes da Instrução Normativa nº 1, de 29 de março de 2018) constante do referencial de Governança e Gestão do Sistema de Serviços Gerais – SISG; [...]</p> <p>4. Alterar a redação do item 4.a da ata 3ª Reunião do GIG para que seja recomendado ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União que officie aos Ministérios, no intuito de que estes intensifiquem no âmbito de seus órgãos e unidades vinculadas, adoção do previsto nos Arts. 19 e 20 do Decreto nº 9.203/2017 (Plano de Integridade).</p>
5ª Reunião	25 out. 2018	<p>1. Aprovar os seguintes documentos: Estudos Preparatórios da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Guia da Política de Governança Pública; e Guia Avaliação de Políticas Públicas <i>Ex Post</i>.</p> <p>2. Recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que: Proponha a este Comitê um modelo de governança para o Plano Plurianual da União 2020-2023 (PPA) [...];</p>
6ª Reunião	26 fev. 2019	<p>1. Aprovar:</p> <p>a. As diretrizes e temas para o Plano Plurianual 2020-2023 e seu modelo de governança, conforme apresentado pela Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia; [...]</p> <p>3. Recomendar ao Ministério da Economia que:</p> <p>a. Elabore proposta de Decreto para aperfeiçoar o compartilhamento de dados no âmbito do Governo Federal e instituir a governança desse compartilhamento, a ser elaborado pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo;</p> <p>b. Elabore proposta de Decreto para criação do Conselho de Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). [...]</p>
7ª Reunião	24 jul. 2019	<p>1. Aprovar:</p> <p>a. a minuta de resolução do GIG que: (i) estabelece critérios de seleção e priorização referentes aos projetos de investimento público para o Projeto de Lei do Plano Plurianual da União PPA 2020-2023 e para o projeto de Lei Orçamentária da União 2020 – PLOA-2020; (ii) prevê medidas de governança para os investimentos Plurianuais; e (iii) institui Grupo de trabalho para investimentos em Infraestrutura; e</p> <p>b. alterações nas diretrizes do Plano plurianual 2020-2023, que foram aprovadas na 6ª Reunião do CIG: [...] (ii) ajustar o texto da 1ª diretriz para “Aprimoramento da governança, modernização do Estado e da gestão pública</p>

Reunião	Data da Reunião	Principais decisões diretamente relacionadas à governança pública
		<p>federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização dos serviços governamentais e redução do tamanho do Estado”.</p> <p>2. Recomendar:</p> <p>a. ao Ministério da Economia que conclua os Estudos Preparatórios referentes à Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social com vistas à sua institucionalização;</p> <p>b. aos comitês internos de governança que acompanhem as ações do órgão ou entidade relacionadas à preparação do Brasil para o processo de acesso à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela estratégia de governo e pela política de comunicação aprovadas pelo Conselho Brasil – OCDE, conforme dispõe o artigo 2º do Decreto nº 9.920, de 18 de julho de 2019, e incluído no planejamento estratégico setorial.</p> <p>Foram ainda apresentados informes sobre os seguintes temas:</p> <p>1. Plano Diretor de Governança e Gestão do Estado (PDGGE): documento com diretrizes para auxiliar a melhoria da governança e da gestão do Estado, principalmente em relação à execução de projetos e ações prioritárias. Apresentado pela Subchefia de Ação Governamental da casa Civil da Presidência da República;</p> <p>[...]</p> <p>3. <i>Peer Review</i> OCDE: avaliação comparativa do Centro de Governo do poder Executivo federal, a fim de analisar o desempenho e a efetividade dos órgãos centrais na criação de ambientes institucionais mais seguros, confiáveis e favoráveis à efetivação de políticas públicas. Apresentado pela Subchefia de Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República; (BRASIL, 2016a)</p> <p>[...]</p> <p>5. Plano de trabalho do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, contendo a relação de políticas públicas financiadas pela União que serão objeto de avaliação em 2019. Apresentado pelo Ministério da Economia.</p>
8ª Reunião	28 ago. 2019	<p>1. Aprovar:</p> <p>a. o plano de trabalho do Grupo de Trabalho (GT) para investimento em Infraestrutura, conforme quadro consolidado no Anexo 1, em consonância com o disposto no art. 2º, § 5º, inciso II da Resolução CIG nº 1, de 24 de julho de 2019; [...]</p> <p>2. Recomendar:</p> <p>a. aos comitês internos de governança que indiquem quais medidas, mecanismos e práticas foram adotadas pelo seu Ministério para melhoria da governança desde a publicação do Decreto nº 9.203, de 2017.</p>
9ª Reunião	16 jan. 2020	<p>1. Aprovar:</p> <p>a. a atualização do texto-base da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social relativa ao período de 2020 a 2031 – ENDES 2020-2031, recomendando-se a adoção dos procedimentos finais para a sua formalização.</p> <p>b. a Estratégia de Governo Digital 2020-2021.</p> <p>2. Recomendar:</p> <p>À Secretaria-Executiva do CIG elaborar proposta de documento visando subsidiar articulação com o Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdãos nº 1.049, 1.257, 1.846, 2.241 e 2.876, todos de 2019, do Plenário, sejam encaminhados diretamente aos Ministérios e não a este Colegiado, tendo</p>

Reunião	Data da Reunião	Principais decisões diretamente relacionadas à governança pública
		<p>em vista as competências previstas em suas estruturas regimentais.</p> <p>3. Discussões e informes: Foram apresentados/discutidos os seguintes assuntos:</p> <p>i. O Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República sugeriu que a <i>Peer Review</i> sobre Centro de Governo da OCDE seja objeto de acompanhamento pelos Secretários-executivos do GIG, por meio da reunião preparatória para o GIG. O tema será analisado quando da demanda para composição de cada pauta do colegiado; [...]</p> <p>iv. O Secretário de Gestão do Ministério da economia discorreu sobre os próximos passos da ENDES, elencando, dentre eles: (1) a revisão dos planejamentos estratégicos dos órgãos e; (2) o processo de monitoramento da ENDES por meio de indicadores-chave. Sugeriu reporte semestral ao COG do seu andamento. O tema será analisado quando da demanda para composição de cada pauta do colegiado. [...]</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas Atas da GIG, em: (BRASIL, 2018h); (BRASIL, 2018i); (BRASIL, 2018j); (BRASIL, 2018k); (BRASIL, 2018l); (BRASIL, 2019a); (BRASIL, 2019a); (BRASIL, 2019b); (BRASIL, 2019c); (BRASIL, 2020a).

ANEXO C – Relação dos Programas e Planos de Integridade no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo Federal

Órgão	Sigla	Portaria	Descrição
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	MAPA	Portaria nº 705, publicada no DOU de 12/4/2017; e Portaria MAPA nº 60, de 10/04/2019	<p>- Fica instituído o Programa de Integridade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com o objetivo de implementar e aprimorar mecanismos de prevenção, detecção e remediação de fraudes, irregularidades e desvios de conduta, em consonância com o respectivo Plano de Integridade.</p> <p>- Determinou, em síntese: a adequação de seu Programa de Integridade aos novos eixos definidos pelo Decreto nº 9.203, de 2017, denominando-o “MAPA ÍNTEGRO”, com a finalidade de aprimorar os mecanismos de prevenção, detecção e remediação de fraudes, irregularidades e desvios de conduta.</p>
Ministério da Cidadania	MC	Resolução nº 01/GM/MC, de 15 de abril de 2019.	Aprova o Plano de Integridade do Ministério da Cidadania - MC.
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	MCTIC	Portaria nº 3.394, de 29 de junho de 2018; Portaria MCTIC nº 452, de 12 de fevereiro de 2019; e Portaria MCTIC nº 3.124, de 02 de julho de 2019.	<p>- Institui a Política de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos de Gestão do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações em Comunicações.</p> <p>- Altera a composição e arrola as competências do Comitê de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos de Gestão – COGIR, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações em Comunicações e dá outras providências.</p> <p>- Altera a composição e arrola as competências do Comitê de Governança, Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos de Gestão – COGIR, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações em Comunicações e dá outras providências.</p>
Ministério da Defesa	MD	Portaria Normativa nº 68/GM-MD, de 13 de novembro de 2018; e	- Institui o Programa de Integridade da administração central do Ministério da Defesa (ACMD), estabelece as diretrizes e os objetivos para a gestão da integridade na administração central do MD.

Órgão	Sigla	Portaria	Descrição
		Portaria Normativa nº 78/GM-MD, de 29 de novembro de 2018.	- Aprova o 1º Plano de Integridade da administração central do Ministério da Defesa.
Ministério do Desenvolvimento Regional	MDR	Portaria nº 1.927, de 12 de agosto de 2019; e Portaria nº 1.079, de 24 de abril de 2019	- Institui o Programa de Integridade do Ministério do Desenvolvimento Regional. - 1º Plano de Integridade, aprovado pelo Comitê Interno de Governança – CIGov, instituído pela Portaria nº 1.079, de 24 de abril de 2019.
Ministério da Economia	ME	Portaria nº 116, de 3 de abril de 2018; e Portaria nº 239, de 23 de maio de 2019.	- Institui o Programa de Integridade do Ministério da Fazenda (PREVENIR) e dá outras providências. - Instituir o Programa de Integridade do Ministério da Economia - Prevenir, com a finalidade de promover a prevenção, a detecção, a remediação e a punição de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta no âmbito institucional.
Ministério da Educação	MEC	Portaria nº 315, de 7 de fevereiro de 2019	Designa Unidade responsável pela coordenação da estruturação, da execução e do monitoramento do Programa de Integridade no âmbito do Ministério da Educação.
Ministério da Infraestrutura	MINFRA	Portaria nº 442, de 3 de julho de 2018; e Portaria nº 2.873, de 28 de junho de 2019	- Institui as instâncias, as estruturas, as respectivas competências e atribuições referentes à Governança, compreendendo Gestão de Riscos, Controles Internos, Transparência e Integridade, no âmbito do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA. - Institui as instâncias de governança do Ministério da Infraestrutura, compreendendo Gestão de Riscos, Controles Internos, Transparência e Integridade.
Ministério da Justiça e Segurança Pública	MJSP	Portaria MJSP nº 86, de 29 de janeiro de 2019	Define o Sistema de Governança do MJSP, na qual, em seus anexos, cria o programa de integridade e a respectiva Comissão Executiva.
Ministério do Meio Ambiente	MMA	Portaria nº 400, de 22 de	Institui o Programa de Integridade do Ministério do Meio Ambiente e dá outras

Órgão	Sigla	Portaria	Descrição
		outubro de 2018	providências.
Ministério de Minas e Energia	MME	Portaria nº 243, de 10 de junho de 2019	Aprovar, na forma dos Anexos I, II e III a esta Portaria, respectivamente, o Programa de Integridade do Ministério de Minas e Energia, e os Planos de Ações de Integridade conjugando ações preliminares desenvolvidas em 2018 e definindo medidas para o exercício de 2019.
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	MMFDH	Plano de Integridade – MMFDH. Declaração da Alta Administração Brasília, junho de 2019.	MMFDH - Declaração da Alta Administração Apresentamos aos colaboradores do MMFDH e à sociedade o Plano de Integridade do MMFDH. (firmada pela Senhora Ministra e Senhor Secretário Executivo do MMFDH)
Ministério das Relações Exteriores	MRE	Portaria nº 516, de 3 de maio de 2019	Institui o Programa de Integridade do Ministério das Relações Exteriores.
Ministério da Saúde	MS	Portaria nº 3.788, de 28 de novembro de 2018	Institui o Programa de Integridade do Ministério da Saúde.
Ministério do Turismo	MTur	Portaria MTur nº 64, de 10 de maio de 2018.	Institui a Unidade de Gestão da Integridade responsável pelo Programa de Integridade no âmbito do Ministério, com o objetivo de propor e executar as medidas necessárias para sua elaboração e implementação.
Controladoria-Geral da União.	CGU	Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016; Portaria nº 1075, de 23 de abril de 2018; e Portaria nº 1.163 de 20 de março de 2019.	- Instituiu o Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União (CGU). - Aprova o Plano de Integridade do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (1ª versão) - Institui a estrutura de governança relativa à Gestão de Riscos e ao Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União.
Presidência da República/ Casa Civil	CC/PR	Portaria nº 1.276, de 29 de novembro de 2018	Institui o Programa de Integridade da Casa Civil da Presidência da República.
Presidência da	Sec Gov-	Portaria nº 24,	Institui o Programa de Integridade da

Órgão	Sigla	Portaria	Descrição
República/ Secretaria de Governo	PR	de 29 de março de 2019	Secretaria de Governo da Presidência da República.
Presidência da República/ Secretaria-Geral	SG-PR	Portaria SA/SG- PR nº 125, de 05 de outubro de 2018	Aprova o Programa de Integridade da Secretaria-Geral da Presidência da República.
Presidência da República/ Gabinete de Segurança Institucional	GSI/PR	Portaria nº 72, de 2 agosto de 2019.	Institui o Programa de Integridade no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e dá outras providências.
Advocacia-Geral da União	AGU	Portaria nº 345, de 29 de novembro de 2018	Implementa o Programa de Integridade da Advocacia-Geral da União.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas informações constantes de: BRASIL, (2016c); (BRASIL, 2017d); de (BRASIL, 2018s); a (BRASIL, 2018ad); de (BRASIL, 2019j); a (BRASIL, 2019y).