V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

GIOVANI DA SILVA CORRALO

MARÍA CRISTINA VAZQUEZ PEDROUZO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito administrativo e gestão pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/ UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo, María Cristina Vazquez Pedrouzo – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-220-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito administrativo 3. Gestão pública. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

Com grande satisfação participamos do V Encontro Internaciona do CONPEDI, realizado em Montevideu entre os días 8 e 10 de setembro de 2016.

Especialmente gratificante foi o congraçamento dos pesquisadores brasileiros e uruguaios das mais diversas instituições de ensino superior, assim como compartilhar da coordenação do Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública."

Os pesquisadores uruguaios foram os doutores Alejandro Borche e Sonia Sena, com o tema "Incidencia de las Leyes de Acceso y Protección de Datos Personales en la Gestión de la Administración Pública", e os doutores Miguel Larramendi y Miriam Mora, com o tema "La responsabilidad del Estado en la Constitución Uruguaya".

Na sequencia, os pesquisadores brasileiros apresentaram 13 trabalhos sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo contemporáneo: no que tange ao controle da máquina adminstrativa Carla Luana Silva teceu reflexões sobre a ação popular e o controle da Administração Pública e Alanna Maria Lima da Silva sobre a atuação das cortes de contas e as omissões administrativas nas políticas ambientais diante da inexistencia dos planos de manejo; Giovani da Silva Corralo e Bruna Lacerca Cardoso trouxeram considerações sobre a pós-modernidade e as pactuações administrativas com o terceiro setor e com o empresariado; Luiz Felipe Cirino apresentou considerações sobre a responsabilidade dos juízes no direito brasileiro; sobre as concessões e permissões de serviços públicos Marcus Venício Cavassim e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini discorreram sobre a regulação dos serviços de saneamento básico, enquanto que Fernando Gonçalves Rodrigues e Marinella Machado Araújo falaram sobre o serviço público e a exigência de ressignificação e Maria Tereza Fonseca Dias com Jairo Boechat Junior apresentaram seus estudos sobre o conflito de interesses públicos e a extinção de concessão minerária no caso concreto abrangido pelo arco metropolitano do Rio de Janeiro; acerca da governança e do planejamento falaram Marcos Pereira Anjo Coutinho e Edimur Ferreira de Faria; na temática das licitações e contratos administrativos Jean Alves apresentou sobre a compliance como meio de controle juntamente com modelos ergonométricos de identificação e Felipe Cesar Lapa Boselli com Thiago André Marques Vieira acerca do desenvolvimento sustentável e o principio da eficiência; Ana Helena Scalco Corazza e Jonas Faviero Trindade falaram sobre a complexidade dos

honorários de sucumbência dos advogados públicos; Diaulas Costa Ribeiro e Kelle Lobato Costa Ribeiro teceram reflexões sobre a reversão de aposentadorias de servidor público septuagenário; Luis Antônio Zanotta Calçada refletiu sobre os principios da Administração Pública na gestão pública; e, por fim, Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva e José Heder Benatti apresentaram sobre o usucapião e os bens da sociedade de economía mista com base na jurisprudencia do Superior Tribunal de Justiça.

As pesquisas apresentadas refletem parte do estado da arte das problemáticas concernentes ao Direito Administrativo no Uruguai e no Brasil, das quais foi possível visualizar problemas comuns e que se entrelaçam, o que deve remeter a uma atuação mais concertada dos pesquisadores da América Austral. Uma boa leitura a todos!

Profa. Dra. Cristina Vázquez - UDELAR

Prof. Dr. Giovani Corralo - UPF

GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

GOVERNANCE AND PLANNING IN ADMINISTRATIVE LAW IN THE CONTEXT OF A DEMOCRATIC STATE.

Marcos Pereira Anjo Coutinho [1]
Edimur Ferreira De Faria [2]

Resumo

A investigação tem como objeto o exame da governança e do planejamento à luz do Direito Administrativo no Estado Democrático de Direito. Para tanto, estruturou-se, por meio da análise da função administrativa e do poder discricionário, o argumento da adequação funcional dos direitos da governança e planejamento ao Direito Administrativo. Ao final, concluiu-se que esses princípios, importantes para a eliminação dos espaços de simulacro na ordem jurídica, combatem a ineficácia social, circunstância agravada pela crise da Administração Pública nas sociedades pós-industriais.

Palavras-chave: Governança, Planejamento, Efetividade, Democracia, Direito administrativo

Abstract/Resumen/Résumé

The research aims to study the governance and planning in Administrative Law, in the context of a democratic state. For this matter, it was through an assessment of the administrative function and discretionary acts that the argument about harmony of the rights of governance and planning to Administrative Law was therefore created. Finally, it was concluded towards the capital importance of these principles for the elimination of simulacrum spaces in the legal system, seeking to combat the social inefficiency, a condition aggravated by the crisis of public administration in post-industrial societies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Governance, Planning, Efficiency, Democracy, Administrative law

[1] Especialista em Controle da Administração Pública (UGF), especialista em Tutela de Interesses Difusos e Coletivos (UNAMA) e mestrando em Direito Público (PUC). Membro do Ministério Público de Minas Gerais.

[2] Mestre e doutor pela UFMG, professor da PUC Minas (Graduação e Pós-Graduação), ex Diretor da Faculdade Mineira de Direito da PUC, ex Presidente do Instituto Mineiro de Direito Administrativo.

1 INTRODUÇÃO

As construções jurídicas encasteladas em dogmas tendentes a reproduzir argumentos tradicionais, lastreados em realidades pretéritas, não contribuem para o aperfeiçoamento do Direito, vertente da ciência social aplicada, cuja estruturação teórica é permeável aos múltiplos fenômenos observados e extraídos das relações estabelecidas em sociedade.

Desde a gênese moderna, o Direito contenta-se com a normatização. Seu mister estaria, em grande parte satisfeito, com o estudo da transposição dos fatos e valores ao texto legal. O que viesse além da hermenêutica clássica não seria propriamente responsabilidade da ciência jurídica, esgotada com a pretensão formal da eficácia e a produção dos efeitos como atributo natural da norma vigente.

Nesse contexto, a essência do que pode ser designado como insinceridade normativa [1] (BARROSO, 2003), não seria, a princípio, problema do Direito, mas da Economia, Sociologia e de tantas outras áreas afins.

O olhar crítico, espelhado nas transformações das perspectivas de vida comunitária ao longo do tempo, sugere, todavia, a ressignificação de paradigmas. Isso, ciente de que o *direito posto* e a ciência jurídica não têm vida isolada do *direito pressuposto*, a "relação jurídica involucrada nas relações sociais" (GRAU, 2003, p. 83).

No breve estudo, buscar-se-á refletir sobre determinados aspectos teóricos relevantes para a Administração Pública contemporânea, sujeita às dificuldades oriundas dos efeitos da globalização, da sociedade do conhecimento, da informação e da rapidez dos acontecimentos. Tais aspectos são caracterizadores do que alguns traduzem como pós-modernidade e para outros, apenas o tempo presente (DIAS, 2003).

Nessa linha, a problematização das ideias de governança e planejamento do Direito Administrativo, no Estado Democrático de Direito, aparece sob a forma das seguintes questões nucleares: a governança e o planejamento integram a atividade administrativa do Estado? São incorporadas pelo Direito Administrativo?

Embora a matéria examinada tenha reconhecimento e peso no campo econômico, financeiro e urbanístico/ambiental, persiste ainda hoje o reduzido enfoque teórico, ocupando,

[1] "Por mais de uma razão determinada disposição constitucional deixa de ser cumprida. Em certos casos, ela se apresenta desde o primeiro momento irrealizável. De outras vezes, o próprio poder constituído impede sua concretização, por contrariar-lhe o interesse político. E, ainda, um preceito constitucional frustra-se em sua realização por obstáculos opostos por injunções de interesses de segmentos econômica e politicamente influentes [...] Captando esta realidade com amarga ironia, afirmou Celso Antônio Bandeira de Mello que, se um ser extraterrestre, dotado de inteligência, aportasse no Brasil e decidisse desvendar os usos e costumes nativos à luz da Constituição de 1969, especialmente no título 'Da Ordem Econômica e Social', ficaria surpreso e embevecido com o elevado padrão de civilização que logramos erigir." (BARROSO, 2003, pp. 61 e 64).

quando muito, apêndice das funções administrativas, em visão que contrasta com as diversificadas, crescentes e complexas atribuições nessa seara. Trata-se aqui da hipótese que se espera seja confirmada ao final: o enquadramento dos direitos à governança e ao planejamento, na ordem jurídica, como objeto das funções administrativas do Estado.

É na realidade extraída do cotidiano social e das lidas diárias da própria Administração Pública que se reforça a importância da governança e do planejamento, a serem melhor capturadas pelo Direito Administrativo.

A realização das atividades administrativas é incessante e contínua, ultrapassando governos e gestões das mais variadas vertentes ideológicas. A pretendida eficiência, positivada em muitos ordenamentos jurídicos, é consequência, nessa questão, das melhores diretrizes de governança e planejamento. Não parece adequado falar em efetividade do Direito sem o reconhecimento e a delimitação dos pressupostos lógicos para isso.

A metodologia utilizada nessa pesquisa consistiu na revisão bibliográfica, "procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta" (FONSECA, 2002, p. 32), de modo a estabelecer a coerência sistêmica das ideias e a importância do assunto nos campos teórico e prático.

2 AS FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS DO ESTADO

A compreensão das funções administrativas do Estado não é uniforme em sede doutrinária. Há o reconhecimento, no seu processo de desvelamento, da existência de critérios orgânicos ou subjetivos, com atenção especial para o sujeito e agente que exerce a atividade; critérios objetivos, fulcrados no conteúdo da função; critérios formais, que examinam o tratamento jurídico da matéria; e, finalmente, critérios residuais ou práticos, que concluem ser atividade administrativa, de modo geral, e aquilo que não for identificado como função judicial ou ação legislativa (CARVALHO FILHO, 2016).

Neste cenário heterogêneo, quando se examina a essência da função administrativa ainda ocorre, usualmente, a distinção das noções de governo e administração.

A visão clássica predominante estabelece argumentos assim traduzidos:

> [...] *governo* é atividade política e discricionária; *administração* é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. *Governo* é conduta independente;

> *administração* é conduta hierarquizada. O *Governo* comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a *Administração* executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A *Administração* é o instrumento de que dispõe o *Estado* para por em prática as opções políticas do *Governo*. (MEIRELLES, 2016, p. 69, grifo do autor).

Não obstante, é incompatível com o Estado contemporâneo a redução da Administração Pública ao aparelho que se movimenta estritamente por comandos mecânicos, como o motor de automóvel. A diversidade dos fatos jurídicos apreciados na rotina administrativa e as demandas sob a responsabilidade dos agentes públicos eliminam inteiramente o caráter autômato do servidor público.

Nesse sentido, Medauar alerta sobre a necessidade de ressignificação da dicotomia *governo x administração*, sendo imprópria a moldura apertada das funções administrativas:

> A separação significava, sobretudo, dependência da Administração em relação ao governo; este, dotado de função primordialmente política; aquela, no exercício de atividade de simples cumprimento da orientação fixada pelo governo.
> Com a transformação do Estado, 'cresce a transcendência social da Administração, ao mesmo tempo em que as burocracias se afirmam como corpos estatais; isso incrementa sua autonomia orgânica e funcional, não só em relação ao legislador, mas também ante os órgãos superiores executivos, de direção política'. [...]
> Também a co-presença no vértice do Poder Executivo de funções governamentais e funções administrativas dificulta a nítida distinção entre ambas. Além do mais, a crescente utilização de fórmulas de consenso, acordos e da colaboração de particulares na tomada de decisões afeta o eixo de causalidade entre governo e Administração, que muitas vezes ocorre em sentido inverso e muitas vezes nem se realiza. (MEDAUAR, 2003, p. 141-142).

Estrutura-se hoje, em sentido harmonioso, a ideia da Administração Pública policêntrica, advinda, particularmente, da regulação dos serviços públicos. Utiliza-se o termo "policêntrico" porque a estrutura piramidal não explicaria mais o conteúdo da função administrativa ordinária, havendo agentes com autonomia decisória que romperiam a simplista fórmula de submissão una.

Ao propor mudanças teóricas no Direito Administrativo, Binenbojm (2014) estabelece a mutação do Executivo unitário à Administração policêntrica como um dos fenômenos detectáveis, ao lado da superação do princípio da supremacia do interesse público, da superação da legalidade em favor da juridicidade administrativa e dos graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade, *verbis*:

> As autoridades independentes quebram o vínculo de unidade no interior da Administração Pública, eis que a sua atividade passou a situar-se em esfera jurídica externa à da responsabilidade política do governo. Caracterizadas por um grau reforçado da autonomia política de seus dirigentes em relação à chefia da

> Administração central, as autoridades independentes rompem o modelo tradicional de recondução direta de todas as ações administrativas ao governo (decorrente da unidade da Administração). Passa-se, assim, de um desenho piramidal para uma configuração policêntrica.
> Na verdade, a regulação independente enseja inúmeras e relevantes questões nos campos do direito e da política, como a revisão dos fundamentos legitimadores do poder, a redefinição do esquema clássico de articulação entre os poderes do Estado, o avanço da tecnocracia sobre a dialética política e a progressiva submissão do direito às exigências da economia. (BINENBONJM, 2014, p. 44).

Citando o posicionamento de Seabra Fagundes estabelecido na clássica obra "Controle Administrativo dos atos administrativos pelo Poder Judiciário", Cretella Júnior (2002) expõe o entendimento congruente com o estado da arte no cotidiano administrativo, em que as complexas estruturas do Estado tornam inócua a distinção a princípio comentada:

> Pretender distinguir Administração, Poder Executivo e Governo é criar sutilezas, sem fundamento sólido na doutrina.
> Se a Administração, *in genere*, é Governo, ou seja, gestão de negócios de alguém, se o direito administrativo rege, na ordem interna, a Administração Pública, esta expressão pode ser entendida não só como a pessoa de direito público ou o órgão político (conceito formal ou orgânico), normalmente competente para exercitar atividade administrativa, dentro do Estado como também a própria atividade administrativa exercida (conceito material). (CRETELLA JÚNIOR, 2002, p. 33-34).

Apesar das críticas, prepondera ainda na academia o estudo tradicional do conteúdo da função administrativa, que versa sobre o atributo conformador ou ordenador (poder de editar regras, produzir decisões e promover sua execução); o serviço público (função prestacional); o poder de polícia; o controle; o fomento estatal e a regulação (JUSTEN FILHO, 2014).

O instituto da governança, quando muito, é objeto de estudo no exame da regulação (KLEIN; MARQUES NETO, 2014).

De modo introdutório ao que será explorado no capítulo 4, pode-se sustentar que, além das artificialidades detectadas nos dogmas estabilizadores das divisões clássicas entre as funções de Estado, notadamente a crença da Administração pública executora mecânica, parte da dificuldade de se introduzir o tema da governança e do planejamento na seara jurídico-administrativa, também guarda relação com os paradigmas do jurista alemão, Otto Mayer.

Segundo o majoritário entendimento no Brasil, ao estabelecer a autonomia do Direito Administrativo, Otto Mayer teria optado por metodologia tendente à ruptura total com o modelo exegético, "que se deixava influenciar pela Ciência da Administração" (VELOSO, 2014, p. 30). Nesse sentido, o enfoque das funções administrativas foi reduzido, como se governança ou planejamento pudessem ser expectativas restritas aos agentes políticos do Estado e aos atos soberanos de governo.

Acertada a crítica de Valle, nessa linha, sobre o hermetismo científico, quase absoluto no século passado, a obstaculizar o aperfeiçoamento do Direito Administrativo, ainda hoje contaminando formulações teóricas:

> [...] a identificação dos caminhos de concretização dessa boa administração se tem conduzido – como várias vezes já assinalado – em verdadeiro monólogo coletivo: manifestam-se as áreas do conhecimento diretamente envolvidas, sem que entre elas se forjem relações de troca e aprendizado recíproco. O risco é uma repetição de padrões de comportamento dominantes em etapas anteriores da gestão da coisa pública.
> A afirmação do valor democrático em governança e de suas potencialidades de aprimoramento da função administrativa é proposta que exige o concurso e inventiva do Direito, especialmente numa concepção que admite a relevância do papel do Estado como condutor do processo. (VALLE, 2011, p. 99).

As funções administrativas estabelecem o norte das atividades realizadas pelo Estado, afigurando-se, por isso, incompleto o desenho teórico descompromissado com a governança e o planejamento, que são fontes da organização estatal.

Por outro lado, distancia-se dos ideais de eficiência a crença na Administração orientada por funções que abraçam, de modo limitado, as tarefas públicas básicas, certo de que os mecanismos de controle não substituem a governança e o planejamento.

3 DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

Entre os pontos nucleares do Direito Administrativo encontra-se a temática relativa ao poder discricionário e os atos dele decorrentes, normalmente designados, no jargão jurídico, de atos discricionários[2]. E a argumentação tendente a dinamitar a ideia de administração estática perpassa, também, pela discricionariedade administrativa.

Foge, contudo, ao objetivo deste artigo aferir minuciosamente o poder discricionário. Desse modo, cabe, tão somente, rápidos apontamentos sobre a profundidade da matéria, envolta na discussão dos conceitos jurídicos indeterminados ou fluídos, da razoabilidade, proporcionalidade, boa-fé, justiça, juízo de igualdade, finalidade da lei e probidade (FARIA,

[2] Merece registro o entendimento de que "não parece correto designar-se 'ato discricionário' aquele emanado do agente público no exercício de discricionariedade. Correto seria, a nosso sentir, adotar-se a expressão 'ato decorrente do poder discricionário', a despeito de que expressivos administrativistas pátrios e estrangeiros adotem a expressão 'ato discricionário'. A discricionariedade é do agente administrativo." (FARIA, 2011, p. 160).

2011), aspectos normativos, expressos ou reconhecidos, cujas densidades axiológicas orientam o agente público na tarefa de praticar o ato administrativo.

Agrega-se à dificuldade do tema, noutro ângulo, o pensamento doutrinário que, amparado no giro linguístico-pragmático, sustenta o condicionamento da construção argumentativa a um mergulho filosófico nos contornos da linguagem, buscando o "controle dos *standards* argumentativos, como a analogia, a argumentação *contra legem*, a argumentação a *contrario senso*, as inconsistências parciais das normas jurídicas [...]" (FERRAZ, 2013, p. 229-230), o que reverbera na concepção de discricionariedade.

Distanciando-se de maior investigação pelas razões expostas, tem-se que o poder discricionário pode ser reconhecido como o espaço restrito de movimentação do agente público para o indispensável cumprimento da lei, em casos concretos, modulado pelo grau de liberdade regrada para a sua prática.

A discricionariedade, mesmo revisitada, suscetível de controle judicial e vinculada à juridicidade[3], auxilia a clarificar a distinção prática entre um autômato e o agente público.

A subordinação à juridicidade, presente no Estado Democrático, não exclui a constatação de que, por menor que seja o grau de atuação discricionária do agente ou maiores os deveres inerentes à escolha do caminho certo, ainda assim funciona como exemplo didático da plasticidade ou flexibilidade da função administrativa, em face das variadas conjunturas fáticas, o que é potencializado na sociedade do conhecimento.

Diante das circunstâncias postas, não é equivocado afirmar que o poder discricionário, atrelado às exigências contemporâneas de eficiência da Administração Pública (*v.g.*, art. 37, *caput*, da Constituição da República e *artículo* 60, da Carta Política uruguaia)[4] e à complexidade do mundo pós-industrial, não se instrumentaliza adequadamente sem os

---

[3] "A emergência da noção de juridicidade administrativa, com a vinculação direta da Administração à Constituição, não mais permite falar tecnicamente, numa autêntica dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários, mas, isto sim, em diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade. […] Como explica Andreas Krell, de forma magistralmente clara, o enfoque jurídico-funcional (funktionell-rechtliche Betrachtungs-weise) parte da premissa de que o princípio da separação de poderes deve ser entendido, hodiernamente, como uma divisão de funções especializadas, o que enfatiza a necessidade de controle, fiscalização e coordenação recíprocos entre diferentes órgãos do Estado democrático de direito. Assim, as diversas figuras que caracterizam os diferentes graus de vinculação à juridicidade (vinculação plena, conceito jurídico indeterminado, margem de apreciação, opções discricionárias, redução da discricionariedade a zero) nada mais são do que códigos dogmáticos para uma delimitação jurídico-funcional dos âmbitos próprios da Administração e dos órgãos jurisdicionais." (BINENBOJM, 2014, p. 39-40).

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

"*Art. 60 La ley creará el Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que tendrá los cometidos que ésta establezca para asegurar una* ***administración eficiente*** *[...].*" (URUGAI, 1997, grifo nosso).

pressupostos da governança e do planejamento. Isso corrobora com a magnitude desses institutos no Estado Democrático de Direito, antecedentes lógicos da atuação estatal vinculada ao princípio da eficiência e, também, que o bem-sucedido escape das garras das superestruturas burocráticas, em busca da efetividade.

A distorção de modelos de governança e planejamento fomenta a má qualidade de vários serviços executados ou prestados pela Administração Pública, consequência já sinalizada, em observação empírica, pela doutrina brasileira, *verbis*:

> Os princípios da moralidade e o da eficiência são os que a autoridade administrativa mais transgride, no exercício da discricionariedade. Ao fazer a escolha no caso concreto, por má-fé ou por dificuldade de operar corretamente, não adota a melhor solução. (FARIA, 2011, p. 269).

A dificuldade de operar corretamente a atividade administrativa, em parte, é resultado natural da desatenção aos institutos da governança e do planejamento administrativo, os quais serão examinados a seguir.

4 GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO.

Chegando ao núcleo da reflexão proposta, justifica-se a escolha das veredas tomadas – a função administrativa e a discricionariedade, pela contribuição no esclarecimento do conteúdo da Administração Pública, não compatível com a ideia de agente público engessado do texto normativo, sobretudo, no paradigma da efetividade dos direitos.

Por mais paradoxal que seja a sociedade contemporânea, é também a sociedade do excesso de (des) organização, com a pujança da tecnoestrutura, da burocracia fechada e da exacerbação dos mecanismos verticais, expondo assim, sob ângulo diverso, um dos feitios da atual crise de governabilidade pública (MUÑOZ, 2012).

Na medida em que a carga de plasticidade é atribuída ao exercício da função administrativa, a efetividade da missão outorgada pela lei, em qualquer espeque ideológico, recomenda a presença da governança e do planejamento administrativo, capazes de romper com as anomalias organizacionais, naturalmente existentes no ambiente que desprestigia tais institutos.

Os subitens centrais versarão sobre a governança pública e o planejamento administrativo. Entretanto, para introduzir o tema, far-se-á exame informativo sobre a governança corporativa, considerando a sua precedência em relação à governança pública.

4.1 Governança corporativa

A governança corporativa adotada nas entidades privadas serviu de inspiração ao setor público pela sua importância e essencialidade e, ainda, contribuiu para a Criação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, em 27 de novembro de 1995. Trata-se de entidade privada sem fins lucrativos, reconhecida nacional e internacionalmente. O IBGC "tem o propósito de ser referência em Governança Corporativa, contribuindo para o desempenho sustentável das organizações e influenciando os agentes de nossa sociedade no sentido de maior transparência, justiça e responsabilidade" (ALVES; MENDONÇA, 2014, p. 4).

Em conformidade com o Código das Melhores Práticas Corporativas do IBGC, 4ª edição:

> Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivos, alinhando interesses com a finalidade de preservar e orientar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a sua longevidade. (ALVES; MENDONÇA, 2014. p. 4).

Entre os princípios mais importantes da Governança Corporativa, segundo o mesmo Código, ressaltam-se: o da transparência[5]; o da equidade, o da prestação de contas e o da responsabilidade corporativa. Esses princípios devem ser observados nas corporações de capital fechado e nas de capital aberto. Em ambas as categorias de corporações a transparência é indispensável, na contemporaneidade, sendo que esta medida se tornou concretamente de fácil efetivação, considerando, principalmente as inovações tecnológicas, incluindo a rede mundial de computadores.

A governança destina-se principalmente aos interessados diretos (os empregados da companhia, os clientes, os fornecedores, os acionistas ou cotistas, os administradores, os

[5] Exclui-se do imperativo de transparência, apenas, o segredo do modo de fazer ou de produzir, pesquisa em andamento, produto a ser lançado no mercado, desde que amparado pelo ordenamento jurídico.

investidores e os órgão de controle interno) e aos interessados indiretos (o mercado, os órgãos ou entidades de controle externo e a sociedade).

A equidade, utilizada desde a Grécia e Roma antigas, consiste em procedimento adotado para tratar com justiça e igualdade de direito, pessoas interessadas ou envolvidas em determinada situação. Nas corporações os interessados são aqueles apontados no parágrafo anterior, inclusive, principalmente, os sócios ou os acionistas minoritários.

A prestação de contas, além de ser princípio fundamental à boa governança corporativa, é procedimento obrigatório por força de lei. Isso ocorre para que os acionistas, cotistas ou sócios tenham a oportunidade de saber o que efetivamente está acontecendo na empresa e como está sendo realizada a gestão da mesma, principalmente em relação às receitas, despesas, retiradas, remuneração dos gestores, dos membros dos Conselhos de Administração e Fiscal e, ainda, para atender às exigências dos órgãos e entidades públicas de controle (Tribunal de Contas, Junta Comercial, CADE, Fazenda Pública e CVM, no que couber). Portanto, a prestação de contas deve ser objetiva, clara e em tempo hábil, acompanhada dos respectivos documentos comprobatórios dos dados e números apresentados.

A responsabilidade corporativa, último princípio extraído do Código de boa governança do IBGC, consiste, em síntese, nos deveres a que se submetem os responsáveis pela gerência das organizações. Entre elas zelar pela viabilidade econômico-financeira da empresa, com vistas a honrar os seus compromissos, aumentar os seus ganhos e permanecer no mercado, cada vez mais competitivo e desafiador. Além disso, a boa governança deve preocupar-se com o planejamento, com o orçamento, com o estabelecimento de metas, com inovações, com a produtividade e a produção, considerando a sua inserção no mercado da livre concorrência garantida pela Constituição da República de 1988.

4.2 Governança pública

Neste trabalho, a governança, boa governança, capacidade governativa ou boa administração são tratadas como sinônimas, encampando-se os posicionamentos que sustentam a impropriedade da distinção entre governo e administração.

A origem da governança, como visto no subitem 4.1, vem das pessoas jurídicas de direito privado (governança corporativa), iniciada no final do século passado, estruturada com

o escopo de solucionar as querelas entre acionistas e administradores, relacionadas às atividades empresariais desenvolvidas.

Slomski (2005) sustenta que os princípios da governança corporativa previstos no Código de Boa Governança, editado pelo já citado IBGC, podem ser adotados na governança pública. A assertiva parece correta, tendo em vista que a gestão pública é muito mais complexa que a gestão das entidades privadas. Estas se preocupam com os seus próprios negócios, visando lucro, expansão e perenidade. A gestão pública, ao contrário, não visa lucro e não gera riqueza. As suas receitas são, basicamente, tributárias, e os resultados esperados e de compromisso do Estado é a promoção do bem-estar social, por meio de políticas públicas. As receitas arrecadadas nem sempre são suficientes para o cumprimento das metas estabelecidas ou desejadas nas áreas da segurança pública, da saúde, da educação, da cultura, do saneamento público e da preservação do meio ambiente. É ainda dever do Estado promover políticas com vistas a gerar condições para que a iniciativa privada gere empregos e renda para os trabalhadores em geral. Para que esses propósitos se cumpram, Slomski sugere:

> As entidade públicas governamentais poderão melhorar seus desempenhos implementando ações de melhorias nos dois ambientes, o ambiente interno e o ambiente externo. O ambiente interno poderá melhorar o seu desempenho implementando ações saneadoras, desenvolvendo as potencialidades dos recursos públicos, por ações capitaneadas pela controladoria. E o ambiente externo, com medidas que atraiam investidores da iniciativa privada sem a geração de externalidades negativas, com a geração de emprego e renda, com a aplicação de medidas corretivas para o cumprimento das leis para a produção de bem-estar social. (SLOMSKI, 2005, p. 131).

O entendimento de Slomski (2005) em referência é salutar e perfeitamente compatível com a gestão pública. O Estado na competência da sua função Executiva concentra um plexo de atribuições e competência que vão muito além das exercidas pelas empresas privadas, por maior que elas sejam. A demanda social é imensurável e os recursos financeiros são escassos e finitos. Daí a necessidade de adequado planejamento, estabelecimento de metas, elegendo prioridades, acompanhamento da execução orçamentária, observando os limites de despesas estabelecidos pela legislação pátria, sobretudo a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Para exercer essa gestão macro, a Administração Pública conta com os órgãos de controle internos e de controle externo: o Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas; do Judiciário; e da sociedade organizada, denominado controle social. No paradigma de Estado Democrático de Direito, a participação da sociedade não pode ser apenas a de eleger seus representantes e os chefes do Executivo nas quatro esferas de governo: União, Estado, Distrito Federal e Municípios. São, também, atribuições da sociedade organizada,

acompanhar e fiscalizar os agentes eleitos durante o exercício do mandato que democraticamente lhes foi outorgado e participar da formulação e execução das políticas públicas, já que estas são destinadas à sociedade.

Nessa linha de constatação, Tôtora (2014, p. 79) sustenta que a "democracia liberal, na atualidade exige do cidadão a participação além do processo eleitoral.".

Calha ao exposto anteriormente, o seguinte texto do Slomski:

> Quando a entidade (pública) produz um resultado positivo, denominado aqui de lucro econômico, o Principal (cidadão) saberá que seus agentes (o gestor eleito e seus auxiliares) estão produzindo e distribuindo renda econômica, pois, conforme Longo e Troster (1939), o Estado objetiva melhorar a distribuição de renda tendo presentes as condições de eficiência, a qual fica evidenciada quando a Demonstração do Resultado Econômico apresenta lucro econômico e, ineficiência, quando apresenta prejuízo econômico. (SLOMSKI, 2005. p. 100).

Vaccaro (2014, p. 58), em suas conclusões no estudo sobre Governança e Governabilidade, assevera que o mundo globalizado redesenhou os limites dos Estados soberanos, fato que impõe novo recorte dos territórios, "com novas fronteiras nas quais se exercem novas formas de soberania desdobradas em exigências de governo". Essa afirmação é realidade, visto que a globalização, involuntariamente, impôs-se a todos os Estados existentes no Globo Terrestre. Os limites dos Estados pré-existentes à globalização só fazem sentido para o exercício da respectiva soberania, mesmo assim, mitigada. Esse novo formato Geopolítico impõe aos Estados soberanos a adoção da governança pública, sob pena de se sucumbirem no ostracismo do isolamento econômico e político.

Com a transposição para o setor público, a governança vestiu-se de forte conteúdo axiológico, não significando vetor estritamente ligado à economicidade ou ao custo benefício.

O sopro democrático e a centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana trouxeram também a ideia de legitimidade da atuação pública:

> Consolida-se com a governança a percepção de que não há como se empreender uma absoluta dissociação entre atividade política e função administrativa – donde restará justificada a preocupação de legitimar-se, pela abertura democrática, as escolhas estratégicas que se formulem no exercício da administração. (VALLE, 2011, p. 55).

Embora antipatizada por parte da doutrina publicista, em decorrência da raiz supostamente espúria e liberal, a governança se consolida, progressivamente, como princípio fundamental do Direito, já sendo hoje reconhecida pela comunidade internacional.[6]

---

[6] *"**Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.**" Aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas*

Na Constituição da República Federativa do Brasil, a governança, embora não seja princípio expresso, tem a força de princípio reconhecido, notadamente pelo fato do art. 37, *caput*, orientar a Administração Pública pelo vetor da eficiência (BRASIL, 1988).[7] Não se deve falar de eficiência sem os pressupostos da governança e do planejamento. A eficiência não é obra de geração espontânea ou fruto da simples e imediata vontade do legislador constituinte. Sua implementação necessariamente está atrelada a modelos prévios e diretrizes jurídicas, cujo alicerce é o princípio da governança.

O incentivo ao aprofundamento do tema, por sinal, vem de certa forma das ruas, dessa percepção social de que após a crise dos modelos de Estados liberais e sociais, a solução diversa na Administração Pública fizesse frente aos dilemas concretos verificados no dia a dia. Assim, poderia maximizar por meio da governança os valores inerentes à eficiência e a democracia, nem sempre facilmente conciliáveis (BENTO, 2003).

O Banco Mundial trouxe, em períodos distintos, dois conceitos de governança, de acordo com Valle:

> [...] em 1992 [...] o traduziu como 'a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando ao desenvolvimento' (THE WORLD BANK, 1992, p. 14). É da mesma agência internacional a afirmação de que o conceito envolve três distintos aspectos, a saber: 1. A forma de que se reveste o regime político; 2. o processo pelo qual a autoridade é exercida na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país, rumo ao próprio desenvolvimento; e 3. a capacidade dos governos para conceber, formular e implementar políticas e se desincumbir de funções. [...]
> Quinze anos depois de sua enunciação original, o conceito de governança alcançou refinamento pela mesma agência internacional, assumindo, a partir de *paper* originário do grupo temático dedicado à governança e combate à corrupção (THE WORLD BANK, 2007, p. 67), o seguinte conteúdo: governança se refere à maneira através da qual os agentes e instituições públicas adquirem e exercem sua autoridade para o provimento de bens e serviços públicos, incluindo a oferta de serviços essenciais, infraestrutura e um ambiente favorável ao investimento – corrupção é um produto de uma governança frágil. (VALLE, 2011, p. 39-40).

---

*el 10 de octubre de 2013. "**Preámbulo.** [...] La buena Administración Pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho [...] En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana. [...] **25.** Los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana. [...]* (CLAD, 2013).

[7] "O Princípio da eficiência pode ser entendido como aquele princípio que impõe à Administração Pública e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social." (SANTOS, 2003, p. 255).

A governança pontua o ideal de alinhamento da efetividade com a legitimidade da atuação estatal organizada, atenta à qualidade das relações verticais e horizontais que promove.

Dessa forma, a governança é apresentada como princípio fundamental na ordem jurídica, com alto grau de eticidade, influenciando a Administração por meio de variado espectro de princípios e subprincípios dela decorrentes.

O Banco Mundial traz como vetores decorrentes da governança a legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, responsabilidade, probidade, transparência e *accountability* (NARDES, 2016).

O professor de Direito Administrativo, Jaime Rodriguez-Arana Muñoz, da Universidade de La Coruña, ao discorrer sobre a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, que expressamente positiva o "direito fundamental à boa administração", sustenta que o melhor sentido para esse princípio corresponde à ideia de direito do cidadão. Em observância desse direito as instituições públicas "devem estar conduzidas e dirigidas para uma série de critérios mínimos", como a equidade, a objetividade e os prazos razoáveis, aos quais se somarão as diferentes perspectivas das opções políticas vencedoras nos diferentes comícios eleitorais" (MUÑOZ , 2012, p. 155-169).

E na fixação dos corolários do direito fundamental à governança, enumeram-se, em doutrina espanhola, as seguintes normas de conteúdo também principiológico:

> 1. Princípio da juridicidade; 2. Princípio do serviço objetivo aos cidadãos; 3. Princípio promocional; 4. Princípio da racionalidade; 5. Princípio da igualdade de trato; 6. Princípio da eficácia; 7. Princípio da publicidade das normas; 8. Princípios da segurança jurídica, da previsibilidade e da certeza normativa; 9. Princípio da proporcionalidade; 10. Princípio do exercício normativo do poder; 11. Princípio da imparcialidade e independência; 12. Princípio da relevância; 13. Princípio da coerência; 14. Princípio da boa-fé; 15. Princípio da confiança legítima; 16. Princípio do assessoramento; 17. Princípio da responsabilidade; 18. Princípio da facilitação; 19. Princípio da celeridade; 20. Princípio da transparência e acesso à informação de interesse geral; 21. Princípio da proteção da intimidade; 22. Princípio da ética; 23. Princípio do devido processo; 24. Princípio da cooperação. (MUÑOZ, 2012, p. 169-172).

A pesquisa deixa um aspecto claro: a forte densidade axiológica envolvida no princípio da governança pulveriza a ordem jurídica com múltiplos vetores, alguns deles expressamente positivados como normas em diversos ordenamentos nacionais, ainda que tenha nomenclatura diversa, influenciando as dimensões da Administração Pública inerente aos "propósitos, às pessoas, aos papéis, aos processos e à prestação de contas" (NARDES, 2016, p. 186).

A doutrina brasileira, de forma congruente com os fundamentos estabelecidos, estrutura a governança como:

> [...] direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. [...] Observado de maneira atenta, o direito fundamental à boa administração é lídimo plexo de direitos, regras e princípios, encartados numa síntese, ou seja, o somatório de direitos subjetivos públicos. (FREITAS, 2014, p. 21).

No presente trabalho, toma-se a liberdade para se incluir mais um princípio ou subprincípio (a depender da compreensão teórica): o planejamento, cuja importância destacada para a Administração Pública merece tratamento separado do *plexo de direitos, regras e princípios* decorrentes da governança.

4.3 Planejamento administrativo

O planejamento administrativo possui amplitude menor do que o princípio da governança, mas, embora despido das características de princípio fundamental, dele é originário, possuindo importância setorial na ordem jurídica administrativa. O planejamento, assim, é instrumento constitucional da governança ou da boa administração.

Assim como a governança, pois dela decorrente, o planejamento é (sub) princípio constitucional reconhecido. Não se trata de norma expressa, mas sua coloração é extraída essencialmente do estudo da governança e do vetor da eficiência administrativa.

Veloso (2014) reconhece a indiscutível presença do instituto do planejamento na ordem jurídica, também por detectar que 16% do texto constitucional brasileiro traz normas atinentes ao planejamento, o que lhe permite caracterizar a Constituição da República de 1988 como sendo a Constituição Planejadora[8].

Não obstante, como fora introdutoriamente registrado, o planejamento encontra obstáculos de sistematização no Direito Administrativo, por diversas razões dogmáticas.

A primeira delas reside na crença da rígida separação entre governo e administração, superada em capítulos anteriores.

[8] "[...] o instituto jurídico do Planejamento é mencionado 99 vezes, por meio dos termos 'plano' (48 vezes), 'planejamento/planejar/planejada' (11 vezes) e 'programa' (40 vezes), em mais de 40 artigos, estando presente em quase 16% do texto constitucional." (VELOSO, 2014, p. 82).

Além disso, a percepção de parte da doutrina supostamente baseada na teoria do jurista alemão Otto Mayer, ao conferir o *tratamento fechado* ao Direito Administrativo em repulsa ao método exegético, também não merece prevalecer:

> Essa diferenciação metodológica do Direito Administrativo brasileiro se daria por influência da escola alemã [...] afastando de fato o método exegético que se deixava influenciar pela Ciência da Administração. Trata-se de trabalho realizado no Direito Administrativo Alemão do final do século XIX, entre 1895 a 1896, muito antes da Constituição Alemã, de 23 de maio de 1949. [...]
> Todavia, não é o que parece ser da leitura do próprio livro de Otto Mayer. O Autor deixa exatamente claro que sua finalidade é encontrar o objeto do Direito Administrativo, o que não exclui a contribuição de outras ciências [...] (VELOSO, 2014, p. 30-31).

Dessa forma, é atual a lição de Cavalcanti acerca do intercâmbio inevitável entre o Direito Administrativo e a ciência da Administração:

> [...] o direito administrativo em seu sentido objetivo, pressupõe a ciência da administração, a existência de processos técnicos que presidem à atividade da administração [...]
> As normas do direito administrativo, pressupondo todos esses elementos técnicos, fixando os preceitos que devem regular o funcionamento dos serviços públicos, a função pública, as relações da administração e do Estado com os particulares, apresenta-se, portanto, como um instrumento de ordem e da harmonia da vida do Estado com a administração (CAVALCANTI, 1964, p. 15-17).

A realização plena do Direito e a implementação do princípio constitucional da eficiência, traduzidas, no Estado Democrático, pela ideia da *eficácia social*[9], tornam indispensável a permissão de influência por outras áreas do conhecimento.

Antes de representar inspiração neoliberal para os críticos que assim querem ver, o planejamento é diretriz normativa, com lastro constitucional, que deve ser utilizada para compatibilizar os anseios e as tensões existentes entre o Estado Eficiente (GABARDO, 2003) e o Estado Social, amparado nos valores humanos do princípio fundamental da governança.

A sociedade cobra o planejamento do Estado, sendo as "primaveras sul-americanas", verificadas especialmente ao longo dos últimos cinco anos, não apenas crises da democracia representativa ou ódios a partidos políticos, mas também, a sinalização popular vigorosa de que as prestações estatais não estão a contento. O *Direito Administrativo posto* não está

[9] "A norma será existente caso emane de um órgão estatal, seja formulada e revelada ao mundo exterior de determinada forma e tenha um objeto (*rectius*: um padrão normativo). Além de existente será válida caso seus elementos constitutivos possuam os atributos exigidos no texto constitucional [...] A norma existente e válida será eficaz tão logo esteja apta a produzir os efeitos que lhe são próprios, o que se dará no momento em que se implementarem as condições previstas em seu texto ou em outra norma (*v.g.*, com a sua vigência). Não obstante, existente, válida e eficaz, a norma somente terá efetividade (ou eficácia social como preferem alguns) quando seus efeitos, concebidos em estado latente, se materializarem no plano fático." (GARCIA, 2004, pp. 175/176).

autorizado a ignorar o *direito pressuposto*, sendo imperiosa a "necessidade de efetiva articulação estatal – leia-se planejamento – na consecução das políticas públicas." (COSTA, 2015, p. 19). Para tanto, a melhor sistematização do Direito Administrativo há muito pede enfrentamento adequado, o que passa pela visão do planejamento como fenômeno inerente à ciência jurídica ou por ela absorvido.

5 CONCLUSÃO

Com os apontamentos finais, espera-se sublinhar a importância do aprofundamento teórico da governança e do planejamento no âmbito da ciência jurídica, em especial do Direito Administrativo.

Nas faculdades de Direito e nos cursos de graduação, é praticamente inexistente o estudo desses direitos não sistematizados no âmbito da Teoria Geral do Direito Público ou do Direito Administrativo. As obras jurídicas que orientam a consolidação do conhecimento acadêmico básico do profissional do Direito raramente abordam a questão, mais restrita aos cursos avançados de mestrado e doutorado, como se a governança e o planejamento fizessem parte de refinado segmento teórico ou representassem aspectos de absoluto desinteresse prático para o habitual operador do Direito. Isso se afigura de todo indesejável, porque novos profissionais são formados sem o incentivo aos cuidados com a inefetividade da ordem jurídica, algo que a teoria crítica já enxergou como fonte deletéria de estímulo à manutenção do *status quo*, incompatível com a concepção democrática de progressiva transformação positiva da realidade social.

O fenômeno da insinceridade normativa, consistente na norma ou disciplina jurídica descompromissada ou feita para não produzir qualquer resultado, precisa ser combatido pela Academia, porquanto o Direito, numa visão aguda, não pode ser sustentáculo útil a simulacros. A eficácia social ou efetividade das normas jurídicas e do próprio conjunto de normas consolidadas no ordenamento é elemento que integra a ciência jurídica. O trabalho do Direito, portanto, não se esgota com a mera normatização dos fatos.

A breve pesquisa procurou demonstrar que, com a inserção da governança e do planejamento no Direito Administrativo, no campo da função administrativa do Estado, não se está a descobrir o *Santo Graal*, mas apenas a olhar para mundo dos fatos. É no cotidiano administrativo e na própria observação naturalística das relações travadas em sociedade e no

Estado que a estratégia de atuação da Administração Pública contemporânea impõe a sistematização adequada dos vetores estudados.

O poder discricionário, por sua vez, também integrou o desenvolvimento da argumentação, tendente a mostrar a importância da superação da rígida divisão entre atos de governo e atos administrativos, incompatíveis com a Administração Pública, onde o agente ou servidor se encontra diante da obrigação de escolhas certas, mas não é um autômato. E nesse caso, a eficiência imposta constitucionalmente depende dos pressupostos lógicos de governança e planejamento administrativo, sobretudo, pela complexidade dos tempos atuais, em que a sociedade pós-industrial promove o incremento das estruturas verticais do Estado, em paradoxal excesso de burocracia e (des) organização a ser realinhado pela governança e planejamento.

O princípio da governança é reconhecido expressamente na Carta Europeia dos Direitos Fundamentais e na *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública* (CLAD, 2013). Também, a positivação do princípio constitucional da eficiência representa traço comum em diversos ordenamentos internos, como ocorre no Brasil e Uruguai. E não parece recomendável falar em eficiência sem o exame dos pressupostos lógicos, vetores que são as próprias raízes dessa norma constitucional. Portanto, é daí que se extrai a ideia da fundamentalidade da governança ou da boa administração, expressões sinônimas.

No plexo de direitos decorrentes do direito fundamental à boa administração, finca o planejamento a sua base. Trata-se de princípio ou subprincípio de natureza constitucional, originado da governança. Pela mesma razão já aludida, o lastro constitucional também é escorado no princípio da eficiência, sendo detectável, o planejamento, a verdadeira prodigalidade da Constituição brasileira em sua abordagem, embora sem sistematização ideal.

As derradeiras conclusões aludem à necessidade da sistematização da governança e do planejamento no Direito Administrativo, tratadas pela majoritária doutrina como mero apêndice no estudo das funções administrativas do Estado. Tal objetivo não é um fim em si mesmo, sendo ao revés fruto da expectativa de adequação da esfera jurídica ao norte da efetividade, exigência impostergável do Estado Democrático de Direito.

Propõe-se, dessa forma, o incremento do objeto das *funções administrativas do Estado*, porquanto governança e planejamento delas fazem parte, a merecerem tratamento especial ao lado do atributo conformador (poder de editar regras, produzir decisões e promover sua execução); do serviço público (função prestacional); do poder de polícia; do controle; do fomento estatal e da regulação.

Os institutos da governança e do planejamento, no Estado Democrático de Direito, têm a natureza de direitos, sendo a governança dotada de fundamentalidade e o planejamento a sua consequência. Ambos possuem essência principiológica, funcionando como pressupostos do princípio constitucional da eficiência.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando; MENDONÇA, Carlos. **Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Caderno de Boas Práticas de Governança Corporativa Para Empresas de Capital Fechado**. 1. ed. São Paulo, SP: IBGC, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. 1.ed. São Paulo: Manole, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo:** direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. ver. e atual., Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. Lei n.º 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

CLAD. **Carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública**. Panamá, 10 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www.dgeec.gov.py/convocatorias/MATERIALES%20PARA%20EL%20EXAMEN/ASIST%20TT%20HH/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Atlas, 2016.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1964. v. I.

COSTA, Gustavo Vidigal. **O Planejamento do Estado e o Papel Fiscalizatório dos Tribunais de Contas**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**. 2. ed., atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002. v. I.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito administrativo pós-moderno: novos paradigmas do direito administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade**. 1. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo Judiciário**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FERRAZ, Leonardo de Araújo. **O Administrativismo do século XXI: Por uma Visão Renovada dos Conceitos Jurídicos Indeterminados**. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2013.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. 1. ed. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 3. ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2014. p.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**. ed. São Paulo: Manole, 2003. p.

GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade. In: GARCIA, Emerson (Coord.). **A Efetividade dos Direitos Sociais**. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004. p.

GRAU, Eros Roberto. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. 5. ed. ver. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003. p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p.

KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Tratado de Direito Administrativo: funções administrativas do Estado. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). **Tratado de Direito Administrativo**. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. v. 4.

MEDAUAR, Odete. **O Direito administrativo em evolução**. 2. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016 (Atualizada até a Emenda Constitucional 90, de 15 de setembro de 2015).

MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. **Direito fundamental à boa Administração Pública**. 1. ed. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NARDES, João Augusto Ribeiro. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. 2. ed. ver. e atual. Belo Horizonte: Forum. 2016.

SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da Eficiência da Administração Pública**. 1. ed. São Paulo: LTr, 2003.

SLOMSKI, Valmar. **Controladoria e Governança na Gestão Pública** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

TÓTORA, Silvana. Governabilidade: democracia e segurança. In: AVELINO, Nildo; VACCARO, Salvo. **Governamentalidade Segurança**. 1. ed. São Paulo: Intermeios, 2014.

VACCARO, Salvo. Governança e governabilidade. In: AVELINO, Nildo; VACCARO, Salvo. **Governamentalidade Segurança**. 1. ed. São Paulo: Intermeios. 2014.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental a boa administração e governança**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **Direito ao Planejamento**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.