

**ALEXANDRE JORGE CARNEIRO DA CUNHA FILHO**

*Doutor e Mestre em Direito do Estado  
Professor da Escola Paulista da Magistratura  
Pesquisador vinculado ao CEDAU  
Juiz de Direito em São Paulo*

# GOVERNANÇA PÚBLICA

**UM ENSAIO SOBRE PRESSUPOSTOS E INSTRUMENTOS DE  
UMA AÇÃO ESTATAL JURIDICAMENTE EFICIENTE**

EDITORA QUARTIER LATIN DO BRASIL  
SÃO PAULO, 2019  
[quartierlatin@quartierlatin.art.br](mailto:quartierlatin@quartierlatin.art.br)  
[www.quartierlatin.art.br](http://www.quartierlatin.art.br)

# ALEXANDRE JORGE CARNEIRO DA CUNHA FILHO

*Governança Pública*

*Um Ensaio sobre Pressupostos e Instrumentos de uma  
Ação Estatal Juridicamente Eficiente*

São Paulo: Quartier Latin, 2019.

ISBN 85-7674-990-6

1147307

1. Direito Administrativo. 2. Administração Pública.

3. Governança. I. Título

*Editor*

Vinícius Vieira

*Produção editorial*

José Ubiratan Ferraz Bueno

*Diagramação*

Anderson dos Santos Pinto

*Revisão gramatical*

*Stúdio Quartier*

*Capa*

Anderson dos Santos Pinto

## EDITORA QUARTIER LATIN DO BRASIL

Rua General Flores, 508

Bom Retiro – São Paulo

CEP 01129-010

Telefones: +55 11 3222-2423; +55 11 3222-2815;

*Whatsapp*: +55 11 9 9431 1922

*Email*: quartierlatin@globo.com

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.** Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos do Código Penal), com pena de prisão e multa, busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

## SUMÁRIO

Apresentação por Gabriela de Breláz.....	11
Prefácio por Fernando Menezes de Almeida.....	13
Agradecimentos.....	17
Abreviaturas .....	21
Nota do Autor .....	23

## Introdução, 27

### 1. Eficiência na Administração Pública, 31

1.1. Noção Jurídica do Princípio da Eficiência Administrativa.....	33
1.2. Dos Fins do Estado e do Direito – A Questão da Boa Administração .....	46
1.3. Como a Questão da Eficiência Administrativa é vista pelo Ordenamento de outros Países?.....	48
1.4. Governança.....	74
Síntese .....	79

### 2. Da Falsa Dicotomia entre os Princípios da Legalidade e da Eficiência, 81

2.1. Da Vinculação da Administração à Lei .....	83
2.1.1. Da Lei como Mito – Origem e Importância da Ideia de Legalidade Estrita.....	83
2.1.1.1. Da Insuficiência da Legalidade Estrita para Explicar/Condicionar toda a Ação Estatal .....	90
2.2. Da Vinculação da Administração ao Direito .....	94
2.2.1. Da Interpretação da Lei pelo Juiz e pelo Administrador – Semelhanças e Diferenças .....	97
2.3. Da Necessária Compatibilidade entre Legalidade (em Sentido Amplo) e Eficiência .....	101
Síntese .....	105

### 3. Governança no Setor Público, 107

3.1. Governança no Setor Público – Método de Gestão –	
Preocupação com o Resultado da Ação Administrativa.....	109
3.1.1. Governança – Pressupostos.....	110
3.1.1.1. Do Respeito ao Cidadão e da Vedação de	
Comportamentos Contraditórios .....	110
3.1.1.1.1. Do Princípio da Moralidade .....	120
3.1.1.1.2. Do Estado como Espaço de Realização de Justiça.....	122
3.1.1.2. Da Vinculação da Administração a suas	
Próprias Regras e Precedentes .....	125
3.1.1.2.1. Do Dever de Vinculação a Atos Normativos .....	127
3.1.1.2.2. Do Dever de Vinculação a Precedentes .....	128
3.1.1.3. Da Vedação do Agir Insuficiente ou Excessivo –	
Do Dever de Proporcionalidade .....	134
3.1.1.4. Da Necessidade de Diálogo entre Órgãos Públicos	
com Atribuições Complementares/Concorrentes e de	
Harmonia na Respectiva Atuação .....	136
3.1.1.5. República – do Dever de Prestar Contas .....	144
3.1.1.5.1. Transparência .....	145
3.1.1.5.1.1. Lei nº 12.527/2011 – Instrumentalidade e	
Proporcionalidade.....	149
3.1.1.5.2. Motivação .....	151
3.1.1.5.3. <i>Accountability</i> .....	157
3.1.1.5.4. Responsividade .....	161
3.1.2. Governança – Instrumentos.....	164
3.1.2.1. Processo .....	165
3.1.2.2. Consensualidade .....	189
3.1.2.3. Participação Popular .....	219
3.1.2.3.1. Potencialidade da Participação Popular para	
uma Melhor Ação Estatal .....	232
3.1.2.3.2. Custos e Riscos da Abertura do Processo de	
Tomada de Decisão Estatal à Participação Popular .....	239
3.1.2.3.3. Desenho Institucional e Mitigação de Riscos .....	244
3.1.2.4. Controle.....	259
Síntese .....	278

## **4. Administração Pública Brasileira, 281**

4.1. Apontamentos sobre a Origem e a Evolução da Nossa Burocracia .....	283
4.2. Burocracia Brasileira Hoje .....	299
4.2.1. Desafios à Governança no Setor Público Brasileiro .....	300
4.2.1.1. Desafios à Governança Quanto aos seus Pressupostos e Instrumentos .....	301
Síntese .....	328

### **Conclusão, 331**

### **Bibliografia, 337**