
**O MODELO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO DE
GESTÃO DE RESULTADOS COMO MECANISMO
DE FREIOS E CONTRAPESOS PARA MODERAR O
CONFLITO ENTRE OS PODERES EM BENEFÍCIO
DO CIDADÃO**

***THE BRAZILIAN CONSTITUTIONAL MODEL OF MANAGEMENT
OF RESULTS AS MECHANISM OF BRAKES AND
COUNTERWEIGHTS TO MODERATE THE CONFLICT BETWEEN
THE POWERS TO BENEFIT THE CITIZEN***

Juliano Ribeiro Santos Veloso
Procurador Federal - PF/MG Juliano Ribeiro Santos Veloso

SUMÁRIO: Introdução ao Problema; 1 O Modelo Constitucional de Gestão de Resultados; 2 Conclusão; Referência.

RESUMO: A atuação concatenada entre os Poderes é um problema no mundo inteiro. Todavia, no Brasil, a Constituição da República Federativa de 1988 (CRFB/88), além de estabelecer objetivos, também cria uma forma de atuação sinérgica, ao determinar a “gestão de resultados” como modelo constitucional de atuação entre os Poderes (art. 147, I e II). O objetivo desse trabalho é comprovar a existência desse modelo e a sua sistematização dentro da lógica de freios e contrapesos. Para isso, são criticadas as ideias de separação, a reserva do possível e o mínimo existencial. O novo constitucionalismo latino americano é utilizado para comprovar a juridicidade e judiciabilidade em torno da gestão. *É apresentado o processo administrativo de resultados da política pública*, que permite a mediação da atuação entre os Poderes. Comprova-se a utilização desse processo pelo STF na ADPF 347. Por fim, espera-se que a gestão de resultados não só diminua os conflitos, mas também crie sinergia entre os Poderes em favor do cidadão.

PALAVRAS CHAVE: 30 Anos da Constituição brasileira. Conflitos Entre Poderes. Sistema de Freios e Contrapesos. Gestão de Resultados. Parte Especial do Direito Administrativo Constitucional.

ABSTRACT: The concatenated performance of the Powers is a worldwide problem. In Brazil, however, the Constitution of the Federative Republic of 1988 (CRFB / 88), in addition to establishing objectives, also creates a synergistic way of determining “results management” as a Brazilian constitutional model (article 147, I and II). The objective of this work is to prove the existence of this model and its systematization within the logic of checks and balances. For this, the ideas of separation, the reservation of the possible and the minimum existential, are criticized. The new Latin American constitutionalism is used to prove the legality and judiciability around the management. It presents the administrative process of results of the public policy, which allows the mediation of the action between the Powers. The use of this process by the STF in ADPF 347 is proved. Finally, it is hoped that results management will not only reduce conflicts, but also create synergy among Powers in favor of citizens.

KEYWORDS: 30 Years of the Brazilian Constitution. Conflicts Between Powers. Brakes and Counterweights System. Results Management. Special Part of Constitutional Administrative Law.

INTRODUÇÃO AO PROBLEMA

Passados quase 30 anos da promulgação da Constituição Federal brasileira, as deficiências em torno dos direitos fundamentais só aumentam, como facilmente comprovável pelos indicadores de educação, competitividade e desenvolvimento humano. Em decorrência dessa incapacidade de o Executivo e o Legislativo solucionarem sozinhos todos problemas, é comum, hodiernamente, o Judiciário ser acionado para atuar nas várias crises do Estado. Só para ficar em dois exemplos recentes, pode-se citar a crise do setor penitenciário brasileiro (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 347 (BRASIL, 2016) que declarou a inconstitucionalidade do sistema prisional brasileiro) e a crise financeira dos Estados (Ação Cível Originária – ACO 2972 (BRASIL, 2017) na qual o Estado do Rio de Janeiro questiona o bloqueio de recursos pelo governo federal). As ações judiciais representam um sinal de alarme (ABRAMOVICH, PAUTASSI, 2009) e a constatação de uma realidade extrema de falta de resultados em torno dos direitos fundamentais.

Compreender como os mecanismos de freios e contrapesos estão inseridos no sistema jurídico, de forma a aprimorar o desempenho do Estado, é crucial para o aprimoramento da segurança jurídica e da efetividade das políticas públicas. O mecanismo constitucional de freios e contrapesos precisa se equilibrar de modo a gerar resultados em torno de direitos fundamentais para o cidadão. A estabilidade das relações ocorrerá na medida em que direitos fundamentais como saúde, educação, transporte, moradia e desenvolvimento forem incorporados de forma igualitária para toda a sociedade por meio do Estado. Atribuir a responsabilidade exclusivamente ao Executivo é um erro.

A Carta maior brasileira possui um mecanismo de freios e contrapesos que está esquecido, e pode catalisar os esforços do Estado em torno da efetivação dos direitos fundamentais.

1 O MODELO CONSTITUCIONAL DE GESTÃO DE RESULTADOS

A Constituição brasileira não é somente uma carta de desejos, como tantas constituições de outros países. Além de estabelecer objetivos¹ em torno de direitos fundamentais, estabelece o caminho para a mudança. O art. 74, I e II, da CRFB/88, estabelece a “gestão de resultados” como um meio jurídico gerencial de atuação do Estado brasileiro (VELOSO, 2018).

Carnota (2017) leciona que a “gestão” está amplamente presente no constitucionalismo latino americano. “Gestão entendida como diligências

1 É importante consignar que na Constituição não há metas. Metas são objetivos específicos, mensuráveis, em um determinado prazo. Na Constituição há objetivos, que são gerais por natureza.

adotadas para a realização de um bem comum, de um bem viver, como previsto no texto constitucional equatoriano”. Lembra que as sociedades estão cansadas de um constitucionalismo “declamatório e teorizante”. A gestão não pode ser considerada sem significado, deve denotar esforço de alcançar melhores práticas de políticas sociais. Por isso ela deve ser considerada um bem jurídico a ser protegido e utilizado na concertação entre os Poderes para a geração de resultados.

A “gestão por resultados” é um modelo gerencial de larga utilização e de comprovada efetividade em organizações públicas e privadas do mundo inteiro. Se cada Poder precisa manter um controle interno (art. 74, I e II, CRFB) para avaliar a eficiência e a eficácia dos resultados, então o Estado brasileiro, como um todo, precisa ser avaliado quanto a eficiência e eficácia do resultado produzido. Logo, a Constituição Federal estabelece a gestão jurídica de resultados como um “modus operandi” do Estado brasileiro. É um dever do Estado e um direito do cidadão a utilização desse modelo gerencial para geração de resultados. Os três Poderes precisam se alinhar a esse “know how”.

O processo administrativo de resultado da política pública, descrito no art. 74, I e II da CF/88, pode ser descrito por quatro fases: “Planejamento, execução, controle e avaliação”. O equivalente na Ciência Política, utilizado pelo STF na ADPF 347 (BRASIL, 2016), é o processo de “formulação, implantação, monitoramento e avaliação”. Já na gestão pública, as mesmas fases são descritas por PDCA: “*Plan, Do, Check and Act*”. Essas fases constantemente se retroalimentam até o alcance do objetivo final, por meio do resultado concreto esperado. Enquanto houver falta de resultado, haverá necessidade de desvelamento/ desconstrução², retroalimentação do processo, e busca de solução do problema. O processo administrativo de resultado da política pública (planejamento, execução, controle e avaliação) previsto no art. 74, I e II, da CF/88 é formalmente jurídico porque está na Constituição Federal e na legislação. É materialmente jurídico, porque cria, extingue, perpetua e modifica direitos. O art. 74, I e II, é, por natureza, o instrumento de gestão de resultados em organizações públicas e privadas do mundo inteiro.

Por mais incrível que possa parecer, o próprio mecanismo de freios e contrapesos ou separação de poderes representa o processo administrativo de resultados da política pública. As leis podem ser consideradas planos, e são elaboradas em um processo de planejamento pelo Legislativo. O Executivo implementa as leis. E o Judiciário controla mediante provocação. As três funções no sistema de freios e contrapesos são avaliadas pela sociedade. Quando a sociedade aciona o Judiciário, esse sistema tem que

² Desvelamento no sentido Heideggeriano e desconstrução no sentido Derridiano.

ser alimentado e aperfeiçoado de acordo com a realidade. Portanto, cada Poder tem sua competência bastante definida, o que não impede que haja um limite dinâmico de atuação em prol do cidadão (Ex: ativismo judicial que ao agir deve buscar a restauração das capacidades institucionais).

A gestão de resultados propõe a mesma abordagem de tratamento para todos os problemas. Realizado o diagnóstico das possíveis causas de falta de resultados (problemas), devem ser fixadas metas para a solução a partir de um planejamento (elaboração e/ou execução dos planos legais). A meta é uma ação (ato e processo) direcionada ao problema a ser solucionado. A meta deve ser específica, mensurável, atingível, atribuível em um prazo específico. Se o patrimonialismo é a causa do problema hipotético de falta de resultados em um determinado caso concreto, devem ser fixadas metas para tratar dessa ineficiência (Por exemplo: implementação de critérios de rotatividade nos cargos de gestão. Aferição das qualidades do servidor em relação às características exigidas para o cargo. Transparência das informações gerenciais). Se os resultados ainda assim não apareceram, então um novo ciclo de planejamento, execução, controle e avaliação deve ser reiniciado. A busca pelo resultado deve ser uma obstinação da Administração Pública pelos três Poderes. O modelo gerencial exclusivista tende ao sucesso episódico e esparso. A história do constitucionalismo permite concluir que a estratégia de empoderamento por meio de direitos é exitosa. No caso da gestão jurídica de resultados, o *mindset* jurídico deve levar em consideração o risco, a incerteza e a ambiguidade. O diálogo entre o processo administrativo de resultado e o desvelamento/deslocamento contínuo para afastar aparências permite o alinhamento entre direito e gestão.

Na Constituição brasileira, o modelo de “gestão de resultados” ganha a roupagem jurídica de dever/direito no art. 74, I e II. A gestão jurídica de resultados *é reforçada pelos institutos jurídicos gerenciais de resultados, como os sistemas de informação, os projetos, a qualificação e a accountability, para ficar em quatro exemplos. A ação (ato e processo) sofre inflexões do resultado gerando a ressignificação desses institutos.*

O controle judicial poderá ser feito pelo processo estrutural (Structural injunction) de acordo com o processo administrativo de resultados da política pública (VELOSO, 2018), por meio de um “*Hard look*”. Lucón (2017, p.12/18) denomina processo estrutural aquele voltado à implantação de políticas públicas. Processos estruturais seriam processos que são dinâmicos porque podem ser alterados pela realidade dos fatos, e se fazem por meio da cooperação e diálogo. Ele menciona que cabe aos sujeitos do processo acompanhar a implantação das medidas de uma política pública, que partem de um plano e um cronograma para execução. Isto é, a

deferência à Administração só ocorre se houver a constatação da efetividade em torno dos direitos fundamentais, e a intervenção, qualquer que ela seja, deve ser responsável. O PL 8058/14 (TEIXEIRA, 2014), que tenta criar regras para o controle judicial da política pública, falha pela falta de flexibilidade, e pela utilização de conceitos como o “mínimo existencial”, que em função da sua abstração, podem tumultuar os casos na prática. A reserva do possível precisa ser confrontada com o planejamento, no sentido de programação de efetivação de direitos. A “separação” de poderes muitas vezes é utilizada de forma inadequada. O artigo 2º da CRFB/88 é cristalino quando prega a harmonia e independência entre os Poderes da União. Na verdade, a independência e harmonia visam a geração de sinergia para a geração de resultados para o cidadão.

A avaliação da política pública dos três poderes deve ser em termos de resultados eficientes e eficazes. Talvez o legislador tivesse sido mais feliz se tivesse inserido ao invés do Princípio da Eficiência o “Princípio da Efetividade direta ou indireta”. “Efetividade direta ou indireta” porque o que interessa é a entrega do serviço público em sentido geral para o cidadão/cliente, seja diretamente pelo Estado ou indiretamente por quem lhe faça as vezes. Por outro lado, não basta ser eficiente se não está sendo eficaz. De nada adianta a Administração Pública estar no maior grau de maximização dos seus recursos (eficiência) se estiver indo no caminho errado (eficácia). Assim, o postulado da Eficiência do art. 37, caput, do texto constitucional, para agregar mais valor ao art. 74, poderia ser modificado para o “Princípio da Efetividade direta ou indireta”.

Alguns pressupostos fundamentais podem ser extraídos do modelo de gestão jurídica de resultados do texto constitucional brasileiro.

O primeiro pressuposto é que todos os três Poderes manterão um sistema integrado de controle interno, que colabora com o externo, com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas e resultados previstas no plano plurianual e nos seus desdobramentos. Diante do texto constitucional, não é lógico pensar em algum ato ou processo administrativo no sistema brasileiro que não vise um resultado concreto direta ou indiretamente, de acordo com as metas estabelecidas no plano plurianual. Todos os atos, processos e contratos, de todos os três poderes, precisam estar amarrados ao resultado para a sociedade.

O plano plurianual pode ser descrito como uma lei que estabelece diretrizes, objetivos e metas de prioridades de todas as ações da Administração Pública em cada esfera de governo (Art. 165 da CRFB/88). Todos os planos, programas nacionais, regionais e setoriais, previstos na Constituição brasileira, deverão estar em consonância com o plano plurianual (§ 4, do art. 165 da CRFB/88). As obrigações de meio devem

estar alinhadas às obrigações de fins para a geração de resultados. As ações do Executivo, Legislativo e Judiciário precisam estar de acordo com o Plano Plurianual e todos os outros planos legais.

Como explicado por Veloso (2014), o plano plurianual deve ser desdobrado em termos de metas até o nível operacional da Administração Pública. Um edital de licitação, *verbi gratia*, deve procurar ser um desdobramento de um plano tático de implementação da política educacional, que por sua vez, deve ser um desdobramento do Plano Nacional de Educação – Lei 13.005/14, que está atrelado ao plano estratégico plurianual de médio prazo. Todos os micros resultados devem ser capazes de gerar macros resultados compatíveis com os objetivos e metas do plano plurianual. Todas ações estão ou deveriam estar conectadas no modelo de geração jurídica de resultados, permitindo o incremento dos indicadores como PIB e IDH. Executivo, Legislativo e Judiciário tem seu papel bem delimitado no ciclo da política pública e o foco é a geração de resultados. A falta de resultados é um problema dos três poderes e uma constatação da falha no mecanismo de freios e contrapesos.

Os programas e orçamentos (art. 74, caput) são juridicamente planos porque estão previstos em leis imperativas. É tão sério o compromisso constitucional com a execução do plano plurianual, e todos os planos que se desdobram dele, que não se pode aprovar emenda incompatível na lei de diretrizes orçamentária (Art. 166, §4, CF/88). Além disso, é vedado o início de programas e projetos não incluídos na lei orçamentária anual (Art. 167, I, CRFB/88). Nenhum investimento que ultrapasse o exercício financeiro pode ser realizado sem prévia inclusão no plano plurianual, sob pena de crime de responsabilidade (Art. 167, §1, CRFB/88). Enfim, o planejamento é determinante para a Administração Pública (Art. 174, caput, CRFB/88).

A Constituição Federal, em última instância, é o plano mestre de todo país, e todos os mecanismos decorrentes dela devem estar com ela alinhados (Veloso, 2014). Logo, o plano plurianual deve de alguma forma prever o tratamento direto ou indireto de todos os direitos tratados na Constituição Federal, estabelecendo prioridades no atendimento das demandas. Em tese, pode-se falar que a omissão de ação no plano plurianual também é uma forma de planejamento, mas essa omissão deve no mínimo ser justificada como uma escolha estratégica, e não deve derivar de raciocínio da simples ausência de tratamento no plano. O sistema constitucional impõe o dever constante de pensar e repensar as melhores práticas e caminhos para a progressividade do alcance de resultados.

O planejamento pode ser classificado em função do tempo em curto (Lei Orçamentária), médio (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e longo

prazo (Plano Plurianual). Lembrando que todos eles devem guardar também consonância entre si (artigo 165, §4º, CRFB/88). Essa noção do tempo é de fundamental importância em termos de acompanhamento e concretização dos resultados. Muitas vezes, uma tutela judicial não pode ser cumprida imediatamente, mas, no médio e longo prazo, isso pode se tornar realidade. Os planos legais precisam ser constantemente aperfeiçoados pelo Legislativo.

Em termos de método (meio para se chegar a um fim) de Planejamento, necessário se faz prever recursos financeiros para eventuais demandas judiciais, também democráticas, não previstas inicialmente no orçamento. Não se trata de usurpar a competência de outro poder, mas reconhecer a falibilidade humana, permitindo intervenções mais urgentes. Esse fenômeno acontece recorrentemente na prática da advocacia pública. A política pública previdenciária é um bom estudo de caso para atestar essa realidade. Ela é uma das maiores *polícies* (WANG, 2013) em termos financeiros, capilaridade e abrangência do país. Em função da dimensão gigantesca dessa política, é natural e compreensível que ocorram falhas. Essas falhas recorrentemente chegam ao Judiciário, que muito ativamente corrige ou obstaculiza a solução dessas falhas. Decorrente dessa realidade, é a constatação de que o INSS se tornou um dos maiores litigantes do país, segundo o relatório Justiça em Números (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2017). O Instituto Nacional do Seguro Social -INSS possui uma sala de monitoramento de indicadores de desempenho que permite saber, em tempo real, qual o patamar de interferência do Judiciário. O indicador utilizado é o índice de concessão judicial -ICJ. Para o INSS parece, de certa forma, razoável manter um índice de concessão judicial de benefícios em torno de um certo patamar. Já no modelo jurídico de gestão de resultados, INSS e o Judiciário deveriam trabalhar conjuntamente para que o ICJ chegasse próximo a zero. Esse é um exemplo de como o mecanismo como a gestão de resultados pode contribuir para não só diminuir os conflitos, mas para catalisar e criar sinergias para os esforços.

Portanto, é razoável que as demandas não concretizadas, ou que não ganharam relevo no orçamento, sejam atendidas por meio de decisões judiciais, e estejam previstas no orçamento em um percentual. Mas a atuação do controle judicial deve ser no sentido de corrigir o rumo da política pública, evitando novos litígios. O que se quer evitar é o privilégio de alguns em detrimento da maioria. Micro e macro justiça precisam estar alinhadas. O processo estrutural pode prestar colaboração para a junção da micro e macro justiça.

Esse raciocínio desconstrói a defesa da “reserva do possível” criada no Brasil. Primeiro porque é razoável que haja demandas judiciais em função

de políticas públicas em um Estado democrático. Segundo, em função do planejamento, a reserva do possível não pode limitar a progressividade dos direitos fundamentais, mas permitir a determinação do tempo de realização daquele direito. E essa realidade é facilmente perceptível. No que tange à política de seguridade social, benefícios previdenciários são concedidos a todo momento pelo Judiciário, desrespeitando a lógica do custeio. Os direitos têm custos, e o equilíbrio orçamentário é uma garantia de sustentabilidade desses direitos. Portanto, no caso previdenciário fica evidente a necessidade de utilização da reserva do possível no sentido de sustentabilidade da política pública, e não como limite à concessão de benefício previdenciário.

Como lembra Bucci (2006, p. 36), os “direitos sociais têm custos e que, no limite, pode haver concorrência pelo atendimento de direitos”. Isso não quer dizer que o direito não possa ser executado, o que tenha que se enquadrar dentro de um mínimo para existir. Vieira (2015, p. 157) lembra que na Alemanha a reserva do possível restringe pedidos que não são razoáveis, mesmo o Estado dispondo de recursos para eventualmente conceder determinada prestação.

Dentro dessa perspectiva, o raciocínio do mínimo existencial também perde sentido. Não se trata de mínimo ou máximo de direitos, mas sim como e em quanto tempo os direitos fundamentais serão progressivamente efetivados por meio de um planejamento material voltado para resultados³. Os três Poderes precisam se retroalimentar e se aperfeiçoar para a geração dos resultados. Vieira (2015, p. 165) recorda que a lógica deve ser a do “máximo existencial” com a ampliação gradativa dos direitos fundamentais.

Waldron (2017) questiona a falta de legitimidade das decisões judiciais. Ora, se o controle judicial da política pública é realizado de forma a gerar resultados concretos esperados então a decisão judicial é legítima, porque está cumprindo o objetivo constitucional. Se há participação democrática em audiência pública judicial, por exemplo, o processo judicial se torna mais legítimo. Deste modo, a cidadania também é exercida pelo controle judicial. A cidadania deve ser exercida cotidianamente e a eleição não pode ser considerada um cheque em branco para o político. O cidadão pode, deve e vem usando o Judiciário brasileiro para exercer essa cidadania. É reconhecido que o Judiciário muitas vezes ser um obstáculo às políticas públicas, mas isso é natural do processo de aprendizado e consolidação da experiência jurídica. A utilização do modelo jurídico gerencial brasileiro de controle de resultados permite o saneamento dos problemas. O que

3 A Coreia do Sul é um bom exemplo de como a obstinação em relação à política de educação, em praticamente duas décadas, transformou completamente o país.

não se pode é negar a realidade global em que o Judiciário tem um papel de alinhamento das políticas públicas.

A geração de resultados (Ex: direito à saúde, educação e infraestrutura) depende de planos. O direito ao planejamento é o direito à elaboração e à execução do plano. O artigo 214 da Constituição de 1988 é um bom exemplo de direito a elaboração do plano para a geração de resultados. O Plano Nacional da Educação -PNE terá o prazo de 10 anos, e será sempre elaborado por meio de lei. Atualmente o PNE vigente é a Lei 13.005/14 (BRASIL, 2014). Se o PNE ganhou a roupagem legal é porque não é uma faculdade, mas um dever do Estado e um direito do cidadão. Deve, após a elaboração (Legislativo), ser executado (Executivo) e controlado (Judiciário/Legislativo) para a geração de resultados. Terminado um ciclo de 10 anos, o processo administrativo de política pública recomeça, por mais 10 anos. O planejamento deve ser democrático tanto na elaboração, quanto na execução, porque poderá haver a participação da sociedade, fazendo críticas, propondo ideias, enfim, exercendo a cidadania. Percebe-se que a Constituição já determinou alguns objetivos. Pode-se descrever como primário o objetivo de assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino, o que deve ser garantido por todos os Poderes e todos entes da federação. Nessa linha, é possível, por exemplo, a tutela judicial para permitir a contratação de professores. Caberá ao juiz competente identificar, no Plano Nacional e seus desdobramentos, qual a lógica a ser respeitada, ou determinando prazo para a Administração contratar novos professores, ou fazendo a realocação de outras escolas. A verificação do Planejamento é necessária na delimitação da ilegalidade e da discricionariedade. Ano a ano, os indicadores de desempenho decorrentes dos objetivos fixados no artigo 214 da Constituição Federal devem ser medidos de forma a permitir verificar a execução do Planejamento e a vedação do retrocesso.

O papel do Judiciário, no ciclo do processo administrativo de resultado da política pública, é verificar a elaboração e o cumprimento ao plano, nas linhas traçadas pelo STF na ADPF 347 (BRASIL, 2016). O Judiciário deve ser um mediador e catalisador das capacidades institucionais dos órgãos. O processo civil também deve ser democrático para permitir a participação de outras partes interessadas. É vedado ao magistrado agir de maneira individualista protagonista, porque mesmo se fosse a pessoa melhor preparada do mundo para lidar com as questões complexas das políticas públicas, precisaria da ajuda de todo o sistema, por meio das pessoas.

Já o Legislativo preponderantemente deve fiscalizar e reavaliar os planos descritos em leis. Avaliação dos resultados é a última etapa do processo antes da retroalimentação do ciclo e o aperfeiçoamento dos

processos (planejamento, execução, controle e avaliação). A avaliação pode ser quantitativa ou qualitativa, a partir de diversas variáveis. A avaliação, sob a perspectiva jurídica, está relacionada a temas como a Jurimetria, a Avaliação do Impacto Legislativo, a Avaliação do Impacto Regulatório e a governança por indicadores de desempenho, como o Índice de Desenvolvimento Humano. A avaliação retroalimenta o mecanismo de freio de contrapesos gerando um sistema dinâmico e sinérgico.

Portanto, como primeiro pressuposto, todos os três Poderes manterão um *sistema integrado* de controle interno/externo (freios e contrapesos) com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas e resultados previstas no plano plurianual. A integração requer sinergia, concatenação e organização. Não há sistema em que as partes são desconexas. No sistema constitucional brasileiro de freios e contrapesos não há lógica em argumentos de separação desconectados com o resultado do Estado como um todo.

O segundo pressuposto é a *avaliação do cumprimento das metas* de execução e orçamento previstas no plano plurianual (Art. 74, I). A avaliação deve ser do cumprimento das metas dos três Poderes em relação aos objetivos do Estado. Uma das grandes dificuldades de se entender a gestão jurídica de resultados é a sistematização incorreta de termos gerenciais nos manuais de Direito. Di Pietro (2015), por exemplo, confunde objetivos com metas:

as *grandes metas* governamentais são traçadas pela própria Constituição e respectivas Emendas. ... As políticas públicas *são metas* e instrumentos de ação que o poder público define para a consecução de interesses públicos que lhe incumbe proteger. ...*Existem metas* fixadas pela própria Constituição, ...Em muitos casos, a Constituição já indica os instrumentos hábeis para a *consecução das metas*. ...

As metas são desdobramentos dos objetivos. Pode-se dizer que as metas são objetivos específicos dos objetivos gerais. Não existem metas na Constituição Federal, só objetivos. Algumas características são essenciais para se identificar uma meta. As metas precisam ser específicas, mensuráveis, atribuíveis, realistas e limitadas no tempo. O anexo do Plano Nacional de Educação -Lei 13005/14 (BRASIL, 2014) apresenta alguns exemplos de metas.

Toda legislação federal reproduz a lógica dos artigos 165, §1º, e 174, I e II, da CRFB/88. O Planejamento estabelecerá diretrizes, objetivos e metas. As diretrizes são parâmetros genéricos que orientam a fixação dos objetivos e das metas. Os objetivos representam onde se quer chegar. As metas representam o detalhamento dos objetivos em termos de resultados

esperados. Novamente, precisam ser específicas, mensuráveis, atribuíveis, reais e determinadas em um prazo específico.

Percebe-se, claramente, no ordenamento jurídico brasileiro, um padrão cíclico em relação ao processo administrativo de resultado da política pública. O reconhecimento desse padrão é necessário para demonstrar a aplicação prática na concretização de direitos, e a necessidade do seu reconhecimento como fundamental para a efetivação da Constituição. A avaliação do cumprimento das metas dos três poderes permitirá a catalisação dos esforços e o equilíbrio, retroalimentando o sistema de freios e contrapesos.

O terceiro pressuposto é a mensuração quanto a *eficiência e eficácia* de resultados previstos em lei (art. 74, I e II). A gestão jurídica de resultados ocorre na medida que se avalia, em termos de eficiência e eficácia, a execução dos planos. Os planos são desdobrados em objetivos e metas. As metas são avaliadas quanto a eficiência e a eficácia para gerar resultados.

Já é lugar comum na Ciência da Administração dizer que eficiência é fazer certo as coisas. E eficácia é fazer a coisa certa. A efetividade é ser eficiente e eficaz, fazendo certo as coisas certas. Esse é o mesmo raciocínio que deve ser adotado na perspectiva jurídica⁴. O texto constitucional espera que os resultados da Administração sejam eficientes e eficazes. Não há jeito certo de fazer a coisa errada. Não adianta ser eficiente, se estiver perseguindo o objetivo errado.

Batista Júnior (2012, p. 118) atenta para o fato de que a maioria da doutrina ignora o Princípio da Eficiência, muito por não o considerar um princípio basilar. Uma segunda corrente faz a relação com o Princípio da Boa Administração, que tem sua base na moralidade (Ex: Manoel de Oliveira Franco Sobrinho e Diogo de Figueiredo Moreira Neto). Só uma terceira corrente aparentemente minoritária ainda, entende o Princípio da Eficiência como um princípio fundante, e traça algumas considerações. Hely Lopes Meirelles⁵ (2004, p. 96) já dizia que a Administração deve agir com presteza, perfeição e rendimento funcional, não podendo apenas se ater a legalidade formal, mas também ao desempenho de resultados positivos.

Batista Júnior (2012) chama de eficiência *stricto senso* o resultado atingido de forma otimizada em relação aos meios e o fim. A eficiência *lato senso* englobaria a eficácia e a eficiência *stricto senso*, e representaria o mandamento de maximização do bem comum. Segundo o autor, o

4 A perspectiva de eficiência e eficácia do presente trabalho francamente se contrapõe aos entendimentos genéricos da doutrina, como sintetizado por ALVIM (2017) e GABARDO (2017).

5 "Eficiência - O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. E o mais moderno princípio da função administrativa, que já *não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos* para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros." (MEIRELLES, 2004, p. 96, destaque nosso)

conceito de eficiência é determinável conforme a atuação administrativa no tempo, de acordo com os casos concretos. Batista Júnior (2012, p. 162) explica que em países como Espanha, Itália, Portugal e Alemanha, tanto a doutrina quanto a legislação, reconhecem a tendência de utilização do Princípio da Eficiência no sentido *stricto*. A ideia de eficiência é recente, mais presente na ideia de superação da crise do Estado social e nos programas de modernização como nos Estados Unidos (National performance review) (Batista Júnior, 2012, p. 128).

A eficiência e a eficácia possuem uma forte conotação gerencial prática, que se distancia da sistematização genérica da maioria dos autores brasileiros. Mas são parâmetros de atuação capazes de alinhar a atuação dos três Poderes.

O quarto e último pressuposto do art. 74, IV, é o *apoio do controle interno ao externo* na sua missão institucional. Ora, assim como o Legislativo, o Judiciário é um órgão de controle externo, que age mediante provocação. Ambos órgãos de controle externo devem realizar o controle das políticas públicas por meio de resultados. O Legislativo pode utilizar o auxílio do Tribunal de Contas. Já o Judiciário tem a faculdade de acionar o controle interno do Executivo, para efetivar o controle de resultados, nos termos do art. 74, IV, da Lei Maior.

2 CONCLUSÃO

Portanto, nos termos da Constituição Federal de 1988, o Estado como um todo deve ser avaliado por resultados. A avaliação deve ser integrada pelos três Poderes ao mesmo tempo, permitir a manutenção do equilíbrio dos freios e contrapesos da separação de poderes. A avaliação é de eficiência e eficácia, e o controle interno deve auxiliar o controle externo. Se há falha na efetivação dos direitos fundamentais, é o Estado que falha e não só um dos Poderes. Nessa concertação, os Poderes Judiciário e Legislativo têm papel fundamental no realinhamento da política pública. É o alcance de resultados pelo Estado que irá ditar o limite dos freios e contrapesos. As funções legislativas (planejar), executivas (implementar) e jurisdicionais (Controlar) devem ser vistas de acordo os mecanismos de freios e contrapesos dinâmicos e sinérgicos na geração de resultados do Estado como um todo para o cidadão. A falsa ideia de “separação” de Poderes contraria o comando de harmonia e independência entre os Poderes (Art. 2º, CRFB/88). A *accountability* (responsividade) é inerente ao raciocínio da gestão de resultados. Os três Poderes têm o dever de prestar contas (*accountability*) pelo alcance ou não dos resultados, e pelo aumento da sinergia ou conflito entre os Poderes.

O modelo Constitucional Brasileiro de Gestão de Resultados é um mecanismo de freios e contrapesos que permite criar sinergia entre os Poderes em Benefício do Cidadão, superando o atual estágio de conflito institucional. O objeto do texto foi a gestão de resultados como meio de criação de sinergia para o mecanismo de freios e contrapesos entre os Poderes. A relevância é a possibilidade de aperfeiçoamento do modelo de controle externo entre os Poderes. A metodologia foi a bibliográfica documental com estudos de casos de decisões judiciais. A hipótese foi a possibilidade de utilização do modelo constitucional de gestão de resultados para o aperfeiçoamento. O resultado foi a demonstração de sua funcionalidade/utilidade no contexto brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (Org). *La revisión judicial de las políticas sociales: estudio de casos*. Buenos Aires: Del Puerto, 2009.

ALVIM, Marcia Cristina de Souza. *Eficiência e direito*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/143/edicao-1/eficiencia-e-direito>>.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. 2 ed. revisada e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 26 de julho de 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>> Acesso em: 05 dez. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 8058/2014*. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 04 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>>. Acesso em: 13 maio 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2017: ano-base 2016*. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/904f097f215cf19a2838166729516b79.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da república federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 13 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Processo- ACO 2972*. Relator: Ricardo Lewandowski. 02 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5115084>>. Acesso em: 13 maio 2018..

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 347. Relator: Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônica*. Brasília, 19 fev. 2016. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 13 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Processo- ADPF 347*. Relator: Marco Aurélio. Brasília, 19 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4783560>> Acesso em: 13 maio 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARNOTA, Walter F. El valor gestión como bien jurídico en el Derecho Constitucional argentino y en el nuevo constitucionalismo latino-americano. *Revista Derecho Público*, año I, n. 3. Ediciones Infojus, p. 195. Disponível em: <<http://www.saij.gob.ar/walter-carnota-valor-gestion-como-bien-juridico-derecho-constitucional-argentino-nuevo-constitucionalismo-latinoamericano-dacf130034/123456789-0abc-defg4300-31fcanirtcod?&o=4&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B%2C1%5D%7CTema/ Derecho%20administrativo%5B%2C1%5D%7COrganismo%5B%2C1%5D%7CAutor%5B%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B%2C1%5D%7CTribunal%5B%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=1292>> Acesso em: 13 maio 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Judicialização de políticas públicas pode opor interesses individuais e coletivos*. São Paulo: Consultor Jurídico, 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mai-28/interesse-publico-judicializacao-politicas-publicas-opoe-interesses-individuais-coletivos>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

GABARDO, Emerson. *Princípio da eficiência*, O. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia,-o>>.

LUCÓN, Paulo Henrique dos Santos. Fundamentos do Processo Estrutural. In: JAYME, Fernando Gonzaga et al (org). *Inovações e modificações do Código de Processo Civil: Avanços, desafios e perspectivas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2017. Disponível em <https://www.academia.edu/31860196/Fundamentos_do_Processo_Estrutural>. Acesso em: 13 maio 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

TEIXEIRA, Paulo. *Projeto de Lei nº 8058, de 2014*. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>>. Acesso em: 13 maio 2018.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. *Direito ao planejamento*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. *Do constitucionalismo de efetividade ao gerenciamento jurídico de resultados para o cidadão*. Tese (Doutorado). Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2018. Disponível em: <[//velosojuliano.academia.edu](http://velosojuliano.academia.edu)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

VIEIRA, Artur Alves Pinho. O Orçamento como Instituto Concretizador dos Direitos Fundamentais Sociais In: DOMINGUES, José Marcos (org). *Direito Financeiro e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2015.

WALDRON, Jeremy. *The Constitutional Conception of Democracy*. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/277816022/WALDRON-Jeremy-The-Constitutional-Conception-of-Democracy>>. Acesso em: 13 maio 2018.

WANG, Daniel Wei Liang. *Constituição e política na democracia: aproximações entre direito e ciência política*. São Paulo: Marcial Pons, 2013.