

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ilton Garcia Da Costa; Janaína Rigo Santin; Emerson Affonso da Costa Moura – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-620-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



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

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Com alegria, que nos coube coordenar o grupo de trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA 1 no IX Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos” e fazer a apresentação dos textos dos trabalhos discutidos.

O texto “DESAFIOS ENTRE O FEDERALISMO FISCAL E A MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL” de Ludimar Santos Silva, Caroline Ribeiro Bianchini e Rodrigo Stadtlober Pedroso busca a partir da discussão dos fundamentos teóricos e normativos do federalismo brasileiro, demonstrar que a configuração federativa do Brasil influencia diretamente a capacidade de implementação de políticas públicas urbanas e que a efetividade da municipalização depende do fortalecimento de um federalismo cooperativo, baseado na adequada distribuição de recursos, na ampliação da capacidade institucional dos municípios e na melhoria dos mecanismos de coordenação entre os entes federativos.

O trabalho “DIREITO À EDUCAÇÃO E DEVER DE PLANEJAMENTO: A ANÁLISE EX ANTE COMO CRITÉRIO DE JURIDICIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS” de Marússia Tatianna de Freitas Dias sustenta o dever de planejamento no Estado Constitucional como a própria juridicidade do agir estatal, especialmente, quando a decisão pública incide sobre direitos fundamentais e produz efeitos coletivos de longa duração, de forma que a boa administração, motivação adequada, racionalidade decisória e

A investigação “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: DESAFIOS JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO 4.0 NO SETOR PÚBLICO” de Mateus Rodarte de Carvalho e Leandro Velloso E Silva propõe que as tecnologias digitais da Administração 4.0 potencializam a eficiência administrativa e a capacidade estatal de formulação e implementação de políticas públicas, mas exigem simultaneamente mecanismos jurídicos de controle, accountability, transparência, digitalização da gestão pública permitindo controle adaptado às novas formas tecnológicas de exercício do poder estatal.

O trabalho “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E DEVIDO PROCESSO LEGAL ALGORÍTMICO: A OPACIDADE ALGORÍTMICA, O DIREITO À EXPLICAÇÃO E OS MECANISMOS DE CONTROLE’ de Maria Eduarda Dos Santos Silva, Pâmela Urgniani de Freitas e Albino Gabriel Turbay Junior discutem a tensão entre a celeridade da automação decisória e as garantias fundamentais apontando as dificuldades relativas à opacidade algorítmica e a necessidade de um devido processo legal, bem como, mecanismos de controle e accountability.

Inaugurando os debates do segundo bloco sobre controle, a pesquisa “A DEONTOLOGIA MILITAR COMO FUNDAMENTO NORMATIVO E FUNCIONAL DA EFICIÊNCIA CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS NO SÉCULO XXI” de Julio Cesar Macedo Feliciano Da Silva, Luciano Rosa Vicente e Raquel Xavier Vieira Braga discute como a deontologia militar - enquanto sistema normativo ético-jurídico - influencia a eficiência constitucional das Forças Armadas, de forma a confirmar como a proteção da hierarquia e da disciplina, aliada ao devido processo legal e ao controle judicial e externo, permitindo compatibilizar o regime jurídico especial militar com o Estado Democrático de Direito.

O trabalho “PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO POR INDIGNIDADE COM O

cassação tardia viola a estabilidade das relações jurídicas e extrapola os limites do poder regulamentar, impondo-se a criação de regra legal que prorogue a vigência da Permissão para Dirigir até o julgamento definitivo do recurso administrativo.

A investigação “A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL, INJUSTIÇA MATERIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO TEMA 1079 DO STF – A DESPROPORCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DA CNH NA RECUSA AO ETILÔMETRO SEM SINAIS DE EMBRIAGUEZ” dos mesmos autores discutem que a interpretação do art. 165-A embora tendo sido declarado constitucional pelo STF tem conduzido à aplicação de sanções desproporcionais, ao equiparar a recusa ao teste à embriaguez comprovada, mesmo na ausência de elementos fáticos que indiquem risco à segurança viária.

A pesquisa “O CONTROLE JUDICIAL DA DISCRICIONARIEDADE EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DAS TESES DO STF E DO STJ: LIMITES ENTRE LEGALIDADE E MÉRITO ADMINISTRATIVO” de Ana Luiza Santana Cardilli, Felipe Nascimento Da Silva e Paula Regina Pereira Dos Santos Marques Dias reforça que a discricionariedade administrativa não é absoluta, estando submetida à juridicidade constitucional e ao controle jurisdicional, porém, em juízos de legalidade – em casos de abuso de poder, desvio de finalidade, ausência de motivação adequada ou manifesta desproporcionalidade – sem que isso implique incursão no núcleo legítimo do mérito administrativo.

O trabalho “A COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS APÓS O DECRETO Nº 11.123/2022: EXIGÊNCIA DE UCI E SEUS REFLEXOS NA VALIDADE DOS ATOS DEMISSIOAIS PRATICADOS POR REITORES” de Savio Antiógenes Borges Lessa e Andreia Alves De Almeida aponta que a competência demissional do Reitor não possui natureza originária, decorrendo de delegação e subdelegação válidas, de forma que sob o novo marco infralegal demanda a existência formal de unidade correcional instituída para a sua atuação sancionadora.

Na terceira parte, discute-se regulação administrativa, com a pesquisa “GOVERNANÇA PÚBLICA E COMPLIANCE ADMINISTRATIVO: DIAGNÓSTICO DE RISCOS INSTITUCIONAIS E NECESSIDADE DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM ÓRGÃO ESTADUAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA” de Cristina Abi Rached Iost, Audrey Moretti Martins e Ricardo Augusto Bonotto Barboza que apontam a necessidade e a relevância da implementação de um programa de integridade nesse órgão, com foco na identificação de vulnerabilidades organizacionais, riscos administrativos e inconsistências normativas que impactam a atuação dos servidores.

O texto “O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (LEI 13.019/2014) COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO E SOLIDARIEDADE” de Jenaina Saugo Gadini analisa o Marco da Lei n.º 13.019/2014 como instrumento de regulação consensual e de concretização da solidariedade constitucional no âmbito da Administração Pública contemporânea apontando que a falta de sua efetividade decorre da permanência de práticas administrativas formalistas, pela desconfiança institucional e pela fragilidade do sentimento constitucional.

A investigação “A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA DESLEGALIZAÇÃO NO BRASIL: SEPARAÇÃO DOS PODERES, AGÊNCIAS REGULADORAS E OS LIMITES DO PODER NORMATIVO TÉCNICO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL” de Jesiel Quadros Da Silva Junior aponta que a deslegalização não viola a separação de poderes ou princípio da legalidade, sendo resposta institucional legítima às exigências do Estado regulador contemporâneo, preservando o princípio da legalidade ao exigir base legal prévia e submissão dos atos normativos infralegais aos limites por ela fixados.

A pesquisa “QUANDO FINANCIAR É REGULAR: A FINEP COMO INDUTORA DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA BRASILEIRA” de Tiago Borges Santiago propõe o conceito de "regulação por financiamento", distinguindo-o da tradicional "regulação por contrato"

oportunidades e ameaças que distanciam o plano de regionalização apresentado pelo estado das metas de atendimento de água potável e coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033 nas unidades regionais de saneamento básico na política estadual de prestação regionalizada de São Paulo.

Por fim, o trabalho “SANDBOX REGULATÓRIO APLICADO À SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS: UMA LEITURA DA GOVERNANÇA EXPERIMENTALISTA COMO ALTERNATIVA INSTITUCIONAL AO MODELO REATIVO DE POLICIAMENTO” de Jorge Luiz Cândido Caldeira e Bruno Paiva Bernardes analisa a viabilidade jurídico-institucional do sandbox regulatório, sob a chave da governança experimentalista, como instrumento de superação do modelo reativo de policiamento na segurança pública mineira.

Os trabalhos, portanto, trazem importantes reflexões sobre temas contemporâneos discutidos no âmbito da pesquisa em Direito Administrativo na pós-graduação em Direito no Brasil como federalismo, políticas públicas e governo digital na Administração Pública, novas perspectivas no controle administrativo à luz da Constituição Federal, bem como, instrumentos de regulação que permitam uma governança pública aperfeiçoada.

Outono de 2026,

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UNIRIO/UFRRJ

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa, UENP

Profa. Dra. Janaina Rigo Santino, UFP

DIREITO À EDUCAÇÃO E DEVER DE PLANEJAMENTO: A ANÁLISE EX ANTE COMO CRITÉRIO DE JURIDICIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

RIGHT TO EDUCATION AND THE DUTY TO PLAN: EX ANTE ANALYSIS AS A CRITERION OF LEGALITY IN MUNICIPAL PUBLIC POLICIES

Marússia Tatianna de Freitas Dias

Resumo

O artigo examina a análise ex ante das políticas públicas municipais de educação sob perspectiva jurídico-institucional, superando sua compreensão como mera técnica de gestão. Parte da premissa de que o direito à educação, como direito fundamental social e eixo central da ordem constitucional de 1988, impõe ao Poder Público deveres positivos de atuação qualificada, racional e justificável. Sustenta-se, nesse contexto, que o dever de planejamento não pode ser reduzido a exigência administrativa acessória, mas deve ser compreendido como dimensão material da boa administração pública e da própria juridicidade da ação estatal. A análise ex ante, assim, funciona como instrumento de estruturação da decisão pública, ao contribuir para o diagnóstico do problema, o exame de alternativas, a antecipação de riscos e a fundamentação das escolhas administrativas. O problema de pesquisa consiste em investigar em que medida essa análise pode ser compreendida como critério de juridicidade das políticas públicas municipais voltadas à concretização do direito à educação. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com abordagem dedutiva, articulando referenciais do Direito Constitucional, do Direito Administrativo e do campo das políticas públicas. Conclui-se que, embora o ordenamento jurídico brasileiro não imponha expressamente modelo único de avaliação prévia, a ausência de exame ex ante minimamente consistente fragiliza a motivação do ato administrativo, compromete a racionalidade do gasto público, reduz a transparência decisória e dificulta o controle institucional e social das políticas educacionais.

Palavras-chave: Direito à educação, Dever de planejamento, Análise ex ante, Juridicidade, Políticas públicas municipais

helping identify the problem, assess alternatives, anticipate risks, and justify administrative choices. The research problem is to investigate to what extent such analysis may be understood as a criterion of legality in municipal public policies aimed at implementing the right to education. The study adopts a qualitative methodology, based on bibliographic and documentary research and a deductive approach, articulating references from Constitutional Law, Administrative Law, and public policy studies. It concludes that, although Brazilian law does not expressly impose a single model of prior assessment, the absence of a minimally consistent ex ante review weakens the reasoning of administrative acts, compromises the rationality of public spending, reduces transparency in decision-making, and hinders both institutional and social control over educational policies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to education, Duty to plan, Ex ante analysis, Legality, Municipal public policies

Introdução

A Constituição Federal de 1988 elevou a educação à condição de direito de todos e dever do Estado e da família, vinculando sua promoção ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho. Não se trata, portanto, de política pública facultativa ou de diretriz meramente programática, mas de compromisso constitucional estruturante, cuja concretização exige atuação positiva, coordenada e contínua do poder público. No desenho federativo brasileiro, essa obrigação assume especial relevo no plano local, uma vez que os municípios atuam prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, em regime de colaboração com os demais entes. A Lei Federal nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e a Lei Federal nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação, reforçam essa centralidade ao articularem diretrizes, metas e instrumentos voltados à universalização, à qualidade, à equidade e ao monitoramento das políticas educacionais.

Esse quadro normativo impõe consequência jurídica relevante. Se a educação é direito fundamental social, sua implementação não pode ficar submetida a escolhas administrativas improvisadas, instáveis ou deficientemente justificadas. A formulação de políticas públicas educacionais exige decisões capazes de demonstrar coerência entre o problema diagnosticado, os objetivos perseguidos, os meios escolhidos, as restrições existentes e os resultados esperados. Nesse sentido, Lima e Pacheco (2017) observam que o direito à educação não se esgota na proclamação normativa, mas depende da qualidade das políticas públicas que lhe dão concretude. Em chave semelhante, Freitas e Fernandes (2011) destacam que a municipalização ampliou a responsabilidade dos governos locais na efetivação desse direito, tornando ainda mais sensível a discussão sobre capacidade institucional, desenho federativo e qualidade da decisão pública.

É nesse ponto que a análise *ex ante* adquire densidade para além do universo estritamente gerencial. Nos manuais elaborados pela Casa Civil da Presidência da República e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018), ela é apresentada como instrumento de qualificação da ação estatal antes da implementação da política, permitindo a identificação do problema público, o exame de alternativas, a avaliação de riscos, a estimativa de custos e a definição mais clara de metas e indicadores. Antonio Lassance (2022) sustenta que políticas formuladas sem análise prévia tendem a nascer com objetivos nebulosos, público indefinido, ações fragmentadas e baixa aptidão para monitoramento e avaliação. Não se trata, assim, de refinamento técnico opcional, mas de mecanismo diretamente relacionado à racionalidade da intervenção estatal.

No campo jurídico, essa discussão deve ser lida à luz da superação de uma concepção estrita da legalidade administrativa. O constitucionalismo contemporâneo não autoriza compreender a juridicidade do agir estatal como simples conformidade formal com a lei. Ao contrário, exige da Administração Pública atuação compatível com os direitos fundamentais, com a finalidade pública, com a motivação adequada, com a eficiência e com padrões mínimos de racionalidade

decisória. Clarissa Sampaio Silva (2019), ao tratar do direito fundamental à boa administração, mostra que essa categoria amplia o controle sobre a atuação administrativa e reforça a exigência de decisões justificadas, transparentes e orientadas ao interesse público. Na mesma direção, Juarez Freitas (2015) sustenta que a boa administração reorienta a liberdade de escolha administrativa e impõe avaliação mais rigorosa das consequências das políticas públicas.

Sob essa perspectiva, o dever de planejamento deixa de ser visto apenas como etapa preparatória da ação estatal e passa a integrar o próprio conteúdo material da boa administração. Casimiro e Moraes (2017) defendem que o planejamento social, especialmente quando voltado à realização de direitos fundamentais, constitui instrumento essencial de organização da ação pública, justamente porque reduz improvisos, melhora a coordenação e confere maior consistência à atuação administrativa. Quando o objeto da intervenção é o direito à educação, essa exigência se torna ainda mais intensa, pois se está diante de política de efeitos coletivos e duradouros, cuja má formulação pode reproduzir desigualdades, desperdiçar recursos e comprometer trajetórias educacionais.

Busca-se, assim, investigar se a análise ex ante, no âmbito das políticas públicas municipais de educação, pode ser compreendida não apenas como técnica útil de gestão, mas como critério de juridicidade da atuação administrativa. A hipótese sustentada é a de que, embora o ordenamento jurídico brasileiro nem sempre imponha expressamente metodologia única de avaliação prévia, a ausência de exame minimamente consistente sobre o problema público, as alternativas disponíveis, os riscos, os custos, a viabilidade institucional e os efeitos distributivos fragiliza a motivação do ato estatal, compromete a transparência da escolha administrativa e dificulta o controle institucional e social da política adotada. Na concretização do direito à educação, a deficiência de planejamento pode representar mais do que falha técnica, podendo traduzir insuficiência jurídico-institucional da própria decisão pública.

A relevância do tema também decorre de traço persistente da experiência brasileira. Consolidou-se cultura institucional mais voltada ao controle posterior do que à construção de parâmetros mais densos sobre a qualidade jurídica da decisão administrativa antes da implementação da política. Nesse contexto, reconhecer a análise ex ante como parâmetro relevante da juridicidade das políticas educacionais municipais significa deslocar o debate da mera conveniência gerencial para o plano mais exigente da responsabilidade constitucional do Estado na realização de direitos fundamentais.

O problema de pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: em que medida a análise ex ante pode ser compreendida, no âmbito das políticas públicas municipais de educação, como critério de juridicidade da atuação administrativa voltada à concretização do direito fundamental à educação? Para responder a essa indagação, o artigo adota pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com abordagem dedutiva, articulando fontes normativas oficiais e literatura acadêmica sobre direito à educação, boa administração, planejamento e avaliação de

políticas públicas. O objetivo é demonstrar que, em um Estado Constitucional comprometido com a efetividade dos direitos fundamentais, não basta decidir; é preciso decidir de modo justificável, transparente e racionalmente defensável.

2 Direito à educação e dever de atuação qualificada do Estado

O direito à educação ocupa posição singular no constitucionalismo brasileiro, não apenas por constar expressamente no catálogo dos direitos sociais, mas por se projetar como condição de possibilidade para o exercício de outros direitos e para a própria inserção do indivíduo na vida democrática. Ao estabelecer a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, a Constituição Federal de 1988 atribuiu-lhe função que ultrapassa a dimensão prestacional imediata. A educação integra o núcleo estruturante do projeto constitucional de cidadania, igualdade material e desenvolvimento humano, razão pela qual sua proteção não pode ser compreendida em chave residual ou secundária. Sua realização exige ação pública continuada, coordenação institucional e escolhas administrativas compatíveis com a centralidade normativa que lhe foi conferida.

Essa compreensão afasta leituras minimalistas segundo as quais a obrigação estatal em matéria educacional se satisfaria com a simples existência formal de sistemas, programas ou matrículas. O texto constitucional impõe responsabilidade mais exigente. Não basta ofertar educação em termos meramente nominais. É necessário assegurar condições para que a política educacional seja orientada por parâmetros de acesso, permanência, qualidade e equidade, em consonância com os objetivos constitucionais da República e com a proteção prioritária da dignidade humana. Nesse sentido, Sarlet e Fensterseifer (2021) observam que os direitos fundamentais sociais não podem ser reduzidos a promessas vagas de atuação futura, pois vinculam concretamente o Estado e irradiam deveres positivos de implementação compatíveis com a máxima efetividade constitucional.

No campo educacional, essa exigência se torna ainda mais evidente porque o direito à educação possui caráter simultaneamente individual, coletivo e institucional. Individual, porque tutela posições jurídicas concretas de sujeitos em formação. Coletivo, porque condiciona a redução de desigualdades e o fortalecimento do tecido social. Institucional, porque sua concretização depende da existência de arranjos administrativos, financeiros e normativos aptos a sustentar políticas públicas duradouras. Lima e Pacheco (2017) assinalam, nesse sentido, que a efetividade do direito à educação não decorre apenas da previsão normativa, mas também da qualidade das estruturas decisórias e dos instrumentos de política pública mobilizados para realizá-lo.

Essa perspectiva dialoga com a evolução doutrinária e jurisprudencial que passou a reconhecer a normatividade intensa dos direitos sociais e a rejeitar sua submissão a uma lógica de plena disponibilidade política. Ainda que a implementação desses direitos envolve escolhas distributivas, formulação de prioridades e alocação de recursos escassos, isso não significa que a

Administração Pública disponha de liberdade indiferente quanto ao modo de decidir. Ao contrário, quanto maior a relevância constitucional do bem tutelado, maior a exigência de que a decisão estatal seja qualificada, motivada e orientada por critérios controláveis. Daniel Wunder Hachem (2014) sustenta que a fundamentalidade dos direitos sociais impõe releitura do regime jurídico-administrativo tradicional, de modo a limitar omissões arbitrárias e exigir atuação estatal compatível com sua densidade normativa.

Esse dever de atuação qualificada se expressa de forma particularmente intensa no plano municipal. A ordem constitucional atribuiu aos municípios atuação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental, o que faz deles protagonistas centrais da concretização cotidiana do direito à educação. A descentralização, contudo, não eliminou assimetrias históricas de capacidade institucional. Freitas e Fernandes (2011) destacam que a municipalização do ensino ampliou o protagonismo dos governos locais, mas também expôs de forma mais aguda problemas relacionados ao financiamento, à gestão, à coordenação federativa e à desigualdade de capacidades administrativas. Isso significa que o dever de atuação municipal em educação não pode ser lido apenas como distribuição formal de competências, mas como encargo jurídico de implementação responsável em ambiente marcado por heterogeneidade estrutural.

É precisamente por isso que a ideia de atuação qualificada do Estado adquire relevo normativo. Quando a Constituição confere prioridade material à proteção de determinado direito, exige que os agentes públicos orientem suas decisões por padrão reforçado de racionalidade institucional. A atuação qualificada não significa tecnocracia insensível, nem substituição da política pela expertise. Significa, isto sim, que a discricionariedade administrativa não pode ser exercida de modo intuitivo, improvisado ou dissociado de justificativas verificáveis. Em políticas públicas educacionais, a liberdade de conformação do administrador subsiste, mas não mais como espaço vazio de escolha. Trata-se de liberdade juridicamente vinculada à finalidade constitucional, à coerência do diagnóstico, à adequação dos meios escolhidos e à consideração séria dos efeitos previsíveis da decisão.

Essa formulação aproxima-se da noção de boa administração pública, que vem assumindo crescente protagonismo na doutrina contemporânea. Juarez Freitas (2015) afirma que a boa administração não representa mera qualidade desejável da gestão, mas verdadeiro dever jurídico de atuação eficiente, proporcional, transparente e motivada. Sob essa ótica, administrar bem não é faculdade ética suplementar, mas exigência que decorre do próprio Estado Constitucional. Clarissa Sampaio Silva (2019), ao examinar o direito fundamental à boa administração, reforça essa compreensão ao sustentar que a Administração Pública está sujeita a padrões materiais de qualidade decisória, os quais ampliam as possibilidades de controle e reduzem a tolerância institucional com decisões opacas ou insuficientemente fundamentadas. Aplicada ao direito à educação, essa concepção conduz à conclusão de que o Estado não apenas deve agir, mas deve agir bem, e agir bem pressupõe decidir com base em critérios minimamente consistentes de planejamento, motivação e responsabilidade.

A educação, ademais, não é política pública qualquer. Suas escolhas produzem efeitos de longo prazo, muitas vezes irreversíveis, que afetam trajetórias individuais, capacidades coletivas e oportunidades intergeracionais. Erros de formulação em matéria educacional não se limitam a ineficiências administrativas pontuais. Podem aprofundar desigualdades, descontinuar processos pedagógicos, comprometer vínculos institucionais e desperdiçar recursos cuja recomposição é lenta e custosa. Maria Paula Dallari Bucci (2019) observa que políticas públicas relacionadas a direitos fundamentais exigem tratamento jurídico compatível com sua complexidade, justamente porque envolvem programas de ação estatal orientados à transformação da realidade e à prestação continuada de serviços socialmente relevantes. Isso exige que o Direito deixe de olhar apenas para atos isolados e passe a considerar seriamente o desenho, a coerência e a racionalidade do processo decisório que antecede a implementação da política.

Nesse cenário, o dever estatal de atuação qualificada em matéria educacional pode ser compreendido a partir de três vetores centrais. O primeiro é o da finalidade constitucional, segundo o qual toda política educacional deve guardar coerência com os objetivos de inclusão, desenvolvimento da pessoa, redução das desigualdades e promoção da cidadania. O segundo é o da responsabilidade decisória, que impõe ao administrador o ônus de justificar suas escolhas com base em diagnósticos, dados, critérios de priorização e exame de alternativas. O terceiro é o da controlabilidade, segundo o qual as decisões públicas devem ser estruturadas de modo a permitir sua compreensão, avaliação e crítica pelos órgãos de controle e pela sociedade. Articulados, esses vetores afastam a ideia de que a formulação de políticas educacionais possa ser tratada como espaço de pura conveniência administrativa.

A LDB e o PNE reforçam essa leitura ao estabelecerem metas, diretrizes e instrumentos voltados não apenas à expansão da oferta, mas também à melhoria da qualidade, ao monitoramento e ao planejamento articulado entre os entes federativos. A normatividade desses diplomas não se limita a descrever intenções programáticas. Ao estruturar metas nacionais, estratégias de implementação e mecanismos de acompanhamento, o legislador sinaliza que o agir estatal em educação não pode ser casual ou errático. A juridicidade da política educacional passa, assim, a depender também da coerência entre a decisão administrativa concreta e esse horizonte normativo mais amplo.

Por essa razão, a atuação qualificada do Estado em matéria educacional deve ser lida como exigência jurídica reforçada pela centralidade do bem protegido. Não se trata apenas de reconhecer a importância social da educação, mas de afirmar que sua condição de direito fundamental altera o padrão de exigibilidade da decisão pública. A Administração não se desonra de suas responsabilidades pelo simples argumento da complexidade ou da escassez. Ao contrário, justamente porque opera em ambiente de restrições, torna-se ainda mais necessária a adoção de decisões planejadas, transparentes e justificáveis. A escassez, nesse contexto, não reduz o dever de racionalidade. Ela o intensifica.

É a partir dessa moldura que se prepara o passo seguinte da argumentação. Se o direito à educação impõe atuação qualificada do Estado, torna-se necessário examinar de que modo o dever de planejamento se incorpora ao regime jurídico da Administração Pública contemporânea. Mais do que fase auxiliar, o planejamento tende a assumir a condição de dimensão material da própria boa administração, funcionando como ponte entre a centralidade constitucional do direito protegido e a exigência de juridicidade concreta das políticas públicas formuladas para realizá-lo.

3 O dever de planejamento na Administração Pública contemporânea

A centralidade do planejamento na Administração Pública brasileira decorre, antes de tudo, da própria arquitetura constitucional de 1988. A Constituição não concebeu a ação estatal como sucessão improvisada de atos isolados, mas como atuação orientada por finalidades públicas, coordenação federativa e programação normativa. No campo educacional, essa lógica aparece de modo particularmente nítido nos artigos 205, 211 e 214 da Constituição Federal, que articulam direito à educação, regime de colaboração entre os entes federativos e planejamento educacional de alcance nacional. A LDB e o PNE reforçam esse desenho ao vincularem a política educacional a diretrizes, metas e estratégias de implementação, evidenciando que a atuação administrativa em educação não se satisfaz com respostas episódicas ou meramente reativas.

Essa moldura permite compreender que o planejamento, no Estado Constitucional, não se reduz a expediente interno de organização burocrática. Ele se converte em dimensão estruturante da juridicidade administrativa. Maria Paula Dallari Bucci (2019), ao discutir a abordagem direito e políticas públicas, sustenta que a ação governamental orientada a fins constitucionalmente relevantes exige arranjos institucionais, definição de objetivos, meios e responsabilidades, de modo que o Direito não se limita a controlar atos prontos, mas também deve examinar a conformação jurídica dos programas de ação estatal. Planejar deixa de ser apenas escolha prudencial do gestor e passa a integrar o modo juridicamente adequado de formular e conduzir políticas públicas.

No âmbito do Direito Administrativo contemporâneo, essa transformação relaciona-se à superação de uma visão estrita da legalidade, centrada apenas na conformidade formal do ato com a lei. A noção de juridicidade ampliou o campo de exigências incidentes sobre a Administração Pública, incorporando parâmetros como finalidade, racionalidade, proporcionalidade, motivação, transparência e aderência aos direitos fundamentais. Clarissa Sampaio Silva (2019) mostra que o direito fundamental à boa administração projeta sobre o agir administrativo um conjunto de deveres materiais de qualidade decisória, ampliando as possibilidades de controle sobre escolhas insuficientemente justificadas. Juarez Freitas (2015), em direção convergente, afirma que o direito fundamental à boa administração reorienta a liberdade de escolha administrativa e exige avaliação mais rigorosa das consequências das políticas públicas. Nessa perspectiva, o planejamento deixa de ser mera técnica de apoio e passa a figurar entre as expressões mais concretas da boa administração.

É justamente nessa chave que se deve compreender o dever de planejamento. Não se trata de impor ao administrador pretensão de onisciência, nem de desconsiderar a contingência inerente à ação pública. Planejar, juridicamente, não significa eliminar incertezas, mas demonstrar que a decisão estatal foi construída com exame minimamente sério do problema enfrentado, das alternativas disponíveis, dos meios mobilizáveis, dos riscos previsíveis e dos impactos esperados. O *Guia Prático de Análise Ex Ante*, elaborado pela Casa Civil da Presidência da República e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 2018, foi concebido precisamente para qualificar esse momento anterior à implementação, recomendando a identificação clara do problema público, a análise de alternativas, a estimativa de custos, a consideração de riscos e a definição de estratégias de implementação e monitoramento. O próprio guia revela esforço institucional de fortalecimento da formulação prévia das políticas, e não apenas de seu controle posterior.

Antonio Lassance (2022), ao sistematizar os fundamentos da análise ex ante, observa que políticas públicas mal formuladas frequentemente nascem com objetivos imprecisos, público-alvo indefinido, ações fragmentadas e baixa capacidade de monitoramento e avaliação. A observação é especialmente relevante para o Direito Público porque evidencia que a precariedade do planejamento não produz apenas ineficiência administrativa. Ela compromete a inteligibilidade da decisão estatal, enfraquece sua motivação e reduz as condições de controle institucional e social. Em outras palavras, quando o Estado atua sem examinar seriamente o problema que pretende enfrentar, o planejamento deixa de ser apenas ausente em termos técnicos e passa a ser deficiente em termos jurídico-institucionais.

A relevância desse ponto aumenta quando se trata de políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais sociais. Casimiro e Moraes (2017) sustentam que o planejamento social é instrumento essencial para a promoção de direitos fundamentais, justamente porque organiza a ação estatal em torno dos objetivos constitucionais do Estado Democrático e Social. A tese é especialmente fecunda para o campo educacional. Se o direito à educação exige prestações estatais continuadas, capilaridade territorial, coordenação intergovernamental e persistência temporal, a ausência de planejamento adequado não constitui falha periférica, mas atinge o próprio núcleo da capacidade estatal de realizar esse direito. O planejamento aparece, assim, como mediação entre norma constitucional e concretização institucional.

No caso da educação básica municipal, essa exigência assume contornos ainda mais intensos. O município é o ente que lida mais diretamente com a demanda por creches, pré-escolas e ensino fundamental, ao mesmo tempo em que convive, em muitos casos, com restrições técnicas, orçamentárias e administrativas expressivas. A Constituição Federal, a LDB e o PNE não autorizam, porém, que tais dificuldades sejam convertidas em justificativa genérica para decisões intuitivas ou erráticas. Ao contrário, em contextos de escassez, o dever de planejamento torna-se mais agudo, pois a limitação de recursos exige escolhas mais transparentes, comparáveis e

justificáveis. A escassez não elimina a responsabilidade decisória do gestor. Ela reforça a necessidade de planejamento como condição de legitimidade do agir estatal.

Esse raciocínio também ilumina a relação entre discricionariedade administrativa e planejamento. A discricionariedade, em políticas públicas, não desaparece. O gestor continua a operar com margens de escolha, definição de prioridades, sequenciamento de ações e adaptação a contextos concretos. O que se transforma, no Estado Constitucional, é a qualidade da justificação exigida para o exercício dessa liberdade. A discricionariedade deixa de ser compreendida como espaço indiferente ao Direito e passa a ser lida como liberdade juridicamente conformada. Nesse cenário, o planejamento funciona como técnica de densificação da discricionariedade, ao obrigar a explicitar pressupostos, ordenar prioridades, comparar alternativas e tornar a decisão inteligível para controle. Juarez Freitas (2015) chama atenção exatamente para esse ponto ao associar boa administração e avaliação de impactos, demonstrando que a liberdade administrativa precisa ser exercida com consideração séria das consequências previsíveis da ação pública.

Há, portanto, diferença importante entre o planejamento como formalidade e o planejamento como dever jurídico. O primeiro pode degenerar em peça ritual, produzida para cumprir exigências burocráticas sem efetiva influência sobre a decisão. O segundo exige que a etapa de formulação tenha conteúdo real, isto é, seja capaz de influenciar o desenho da política, testar sua viabilidade e qualificar a motivação do agir estatal. O *Guia Prático de Análise Ex Ante* do governo federal (2018) reforça essa segunda compreensão ao recomendar que a análise seja incorporada à nota técnica de mérito da política pública, não como anexo decorativo, mas como parte da própria fundamentação da proposta. Esse detalhe é expressivo, pois sinaliza que, para a administração pública federal, a qualidade da formulação integra o mérito juridicamente relevante da decisão.

A doutrina de políticas públicas também oferece suporte a essa leitura mais exigente. Maria Paula Dallari Bucci (2019) insiste em que as políticas públicas devem ser compreendidas como programas de ação governamental estruturados institucionalmente, e não como simples somatório de providências administrativas desconexas. Se a política pública é programa de ação, sua juridicidade não pode ser aferida apenas pelo exame atomizado de atos isolados. É necessário considerar também a coerência do desenho institucional, a articulação entre objetivos e meios e a consistência do processo que antecede a implementação. Planejar é, nesse sentido, organizar juridicamente a ação estatal para que ela possa ser reconhecida como política pública em sentido forte, e não apenas como reação dispersa a pressões conjunturais.

No plano prático, reconhecer o planejamento como dever jurídico amplia o ônus argumentativo da Administração, fortalece a transparência e o controle e dificulta escolhas fundadas apenas em voluntarismo, improviso ou oportunismo político. Essas consequências não suprimem a política, mas qualificam juridicamente o seu exercício.

Sob essa ótica, o dever de planejamento assume feição especialmente relevante no campo educacional municipal. A realização do direito à educação exige continuidade, coordenação federativa, previsibilidade mínima e capacidade de correção de rumos. Sem planejamento, a política educacional tende a se fragmentar em medidas descontínuas, vulneráveis à alternância política, de baixa controlabilidade e eficácia incerta. Com planejamento, ao contrário, cresce a possibilidade de alinhar o agir administrativo aos objetivos constitucionais, às metas legais e às exigências de boa administração. É por isso que, no presente artigo, o planejamento não é tratado como simples fase acessória, mas como dimensão material da juridicidade da atuação administrativa em matéria educacional.

A partir dessa conclusão, torna-se possível avançar para o núcleo seguinte do argumento. Se o planejamento integra a própria boa administração e densifica juridicamente a discricionariedade estatal, então a análise ex ante não pode mais ser vista apenas como técnica auxiliar de gestão. Ela deve ser examinada como instrumento específico por meio do qual o dever de planejamento ganha forma concreta, conferindo racionalidade, justificabilidade e controlabilidade à formulação das políticas públicas municipais de educação.

4 A análise ex ante para além da gestão: fundamento, função e densidade jurídica

A esta altura da argumentação, já não basta compreender a análise ex ante como simples mecanismo de racionalização administrativa ou expediente técnico voltado ao aprimoramento da eficiência da gestão pública. Embora essa dimensão exista e seja relevante, ela não esgota o alcance do instituto no contexto das políticas públicas destinadas à concretização de direitos fundamentais. Quando se trata do direito à educação, a análise ex ante adquire significado mais denso, passando a se apresentar como instrumento de qualificação jurídica da decisão estatal, na medida em que contribui para estruturar a motivação do agir administrativo, ampliar a transparência das escolhas públicas e fortalecer as condições de seu controle.

Essa mudança de perspectiva importa porque a tradição administrativa brasileira, durante muito tempo, tratou o planejamento e a avaliação prévia como matérias situadas em zona periférica em relação ao núcleo jurídico da atuação estatal. A legalidade era aferida, em regra, pelo exame formal de competência, forma, finalidade e adequação abstrata do ato à norma, enquanto a qualidade do processo de formulação da política permanecia relegada ao plano da conveniência administrativa. Essa separação, contudo, torna-se progressivamente insustentável em um Estado Constitucional comprometido com a efetividade dos direitos fundamentais, com a boa administração e com a necessidade de justificar racionalmente as escolhas públicas. Nessa moldura, a forma como o Estado decide passa a importar tanto quanto o conteúdo final da decisão.

É precisamente nesse ponto que a análise ex ante revela sua densidade jurídica. O exame prévio do problema público, das alternativas disponíveis, dos custos, dos riscos, das capacidades

institucionais requeridas e dos impactos esperados não representa apenas melhoria metodológica. Ele confere estrutura à decisão administrativa. Ao exigir que o poder público explicita por que determinado problema demanda intervenção, por que uma alternativa foi escolhida em detrimento de outras e quais são os efeitos previsíveis da política proposta, a análise ex ante reforça a integridade argumentativa do ato estatal e contribui para que a decisão pública deixe de ser mero exercício de autoridade e se converta em escolha institucionalmente justificável.

Antonio Lassance (2022) observa que a análise ex ante opera como etapa de qualificação da formulação de políticas públicas porque organiza o processo decisório em torno de perguntas estruturantes: qual é o problema, quem é afetado, quais são as alternativas possíveis, quais os custos e benefícios envolvidos, que riscos precisam ser considerados e como a implementação poderá ser acompanhada. Embora situada no campo das políticas públicas, essa formulação possui inequívoca relevância jurídica. A decisão estatal que consegue responder de forma minimamente consistente a essas questões aproxima-se de padrão mais robusto de motivação, coerência e racionalidade. Já a decisão que ignora esse percurso tende a se fragilizar não apenas em termos gerenciais, mas também no plano da juridicidade.

A análise ex ante cumpre, assim, função de mediação entre discricionariedade e controle. Em matéria de políticas públicas, especialmente na esfera municipal, é inevitável que o administrador disponha de certo espaço de conformação. Há múltiplas formas de enfrentar problemas educacionais, distintos arranjos institucionais possíveis e prioridades diversas a serem sequenciadas no tempo. O reconhecimento dessa margem, contudo, não pode ser confundido com autorização para decidir sem justificativa qualificada. Ao contrário, quanto maior a discricionariedade, maior a necessidade de instrumentos que lhe deem densidade racional e permitam sua fiscalização. A análise ex ante não elimina a liberdade decisória, mas reduz sua opacidade e exige que ela se apresente de forma inteligível e controlável.

Sob esse aspecto, a análise ex ante aproxima-se da ideia de motivação qualificada da decisão administrativa. Já não basta que o ato estatal apresente justificativa genérica, fundada em fórmulas abstratas de interesse público ou em referências vagas à conveniência administrativa. Em políticas públicas voltadas a direitos fundamentais, a motivação precisa demonstrar nexo entre diagnóstico, finalidade, meios e resultados esperados. A boa administração, como sustenta Juarez Freitas (2015), exige consideração séria das consequências da ação estatal. Essa consideração não pode ocorrer apenas após a implementação da política, quando os custos do erro já se materializaram. Ela deve integrar o momento anterior da formulação, precisamente para reduzir improvisos, prevenir distorções e conferir maior responsabilidade à escolha pública.

No campo do direito à educação, esse ponto assume especial importância. Políticas educacionais não são intervenções neutras ou facilmente reversíveis. Seus efeitos distribuem-se no tempo, atingem sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento e produzem consequências estruturais sobre igualdade de oportunidades, inclusão social e reprodução ou redução de desigualdades. Por

isso, a precariedade do exame prévio não constitui detalhe técnico secundário. Ela interfere diretamente na legitimidade e na adequação constitucional da ação estatal, seja quando compromete a capacidade institucional de implementação, seja quando conduz à adoção de soluções incapazes de enfrentar adequadamente as vulnerabilidades a que se dirigem.

Por essa razão, a análise ex ante deve ser compreendida também como instrumento de prevenção de insuficiência decisória. Em vez de olhar apenas para o excesso ou desvio do poder administrativo, ela permite identificar forma mais sutil de fragilidade estatal: a decisão pobremente fundamentada, mal diagnosticada ou insuficientemente estruturada para enfrentar o problema a que se dirige. Trata-se de hipótese particularmente sensível em políticas públicas sociais, nas quais a omissão não se manifesta apenas pela completa inação do Estado, mas também por atuações defeituosas, descoordenadas ou incapazes de produzir proteção adequada. Nesse sentido, a análise ex ante funciona como tecnologia institucional de contenção da precariedade decisória.

Sua relevância cresce ainda mais quando se recorda que o Estado brasileiro desenvolveu, historicamente, instrumentos mais robustos de controle posterior do que de qualificação prévia da decisão pública. Não faltam mecanismos de fiscalização da execução, apuração de ilegalidades, responsabilização por dano ou correção de irregularidades após a implementação. O que nem sempre se consolidou com igual intensidade foi uma cultura jurídica orientada à exigência de maior densidade no momento de formulação da política. A análise ex ante, quando incorporada seriamente ao processo decisório, contribui para preencher essa lacuna. Ela desloca parte da atenção institucional do fracasso consumado para a qualidade da decisão antes do fracasso, o que é especialmente relevante em matéria educacional, em que muitos danos não podem ser integralmente reparados depois.

Também por isso a análise ex ante possui função democrática. Ao explicitar pressupostos, critérios, prioridades e impactos esperados, amplia a possibilidade de debate público sobre a política proposta, fortalece a accountability e cria bases mais sólidas para acompanhamento e cobrança de resultados. No âmbito municipal, isso é especialmente relevante, pois a alternância política e a fragilidade administrativa frequentemente expõem políticas educacionais à descontinuidade e ao personalismo. Quando a formulação da política se ancora em exame prévio consistente, com diagnóstico documentado, objetivos definidos e estratégias justificadas, cresce a possibilidade de que ela se afirme como compromisso institucional mais estável e republicano.

Diante disso, parece possível afirmar que a análise ex ante não se situa apenas no plano da boa técnica administrativa. Ela integra gramática mais ampla da juridicidade contemporânea, na qual a validade e a legitimidade do agir estatal dependem cada vez mais da qualidade do processo que antecede a decisão. Em matéria de políticas públicas municipais de educação, essa percepção é ainda mais forte, porque o objeto tutelado é um direito fundamental cuja concretização exige planejamento, continuidade, coordenação e escolhas institucionalmente justificáveis. A análise

ex ante, nesse contexto, deixa de ser luxo metodológico e passa a se apresentar como instrumento de densificação jurídica da discricionariedade administrativa.

É a partir dessa conclusão que se pode avançar ao passo seguinte do artigo. Se a análise ex ante confere racionalidade, transparência e controlabilidade à formulação de políticas públicas educacionais, então se torna necessário examinar com maior precisão a relação entre discricionariedade administrativa, limites jurídicos da decisão pública e os parâmetros pelos quais a juridicidade dessas escolhas pode ser aferida no âmbito municipal.

5 Políticas públicas municipais de educação, discricionariedade e limites jurídicos da decisão administrativa

A formulação de políticas públicas municipais de educação situa-se em zona particularmente sensível do Direito Público contemporâneo. De um lado, há inequívoca margem de conformação administrativa. Os gestores locais precisam definir prioridades, ordenar a escassez, adaptar diretrizes nacionais a contextos territoriais distintos e responder a demandas concretas que nem sempre encontram solução pronta no texto normativo. De outro, essa liberdade de escolha não se exerce em terreno juridicamente vazio. Ao contrário, incide sobre matéria diretamente vinculada a direito fundamental social, o que impõe parâmetros mais rigorosos de justificação, coerência e responsabilidade institucional. É justamente nessa tensão entre discricionariedade e vinculação que se insere o problema central deste artigo.

A tradição administrativista brasileira, por longo período, tratou a discricionariedade como espaço relativamente imune a controles mais densos de racionalidade substancial, desde que preservados os elementos formais do ato e ausente violação manifesta à lei. Essa compreensão, porém, revela-se insuficiente diante da constitucionalização do Direito Administrativo e da crescente centralidade dos direitos fundamentais no controle da ação estatal. Em matéria de políticas públicas, especialmente quando voltadas à concretização de direitos sociais, a discricionariedade não pode mais ser entendida como autorização para escolhas intuitivas, opacas ou fracamente motivadas. A liberdade de conformação do administrador subsiste, mas passa a ser atravessada por deveres positivos de justificação e planejamento.

Maria Paula Dallari Bucci (2019) chama atenção para o fato de que políticas públicas não se confundem com atos isolados da Administração, mas representam programas de ação governamental juridicamente estruturados, orientados à realização de objetivos socialmente relevantes. Se a política pública é programa de ação, sua juridicidade não se esgota na análise fragmentada de atos singulares, mas exige atenção à coerência do desenho, à racionalidade da formulação e à articulação entre fins e meios. A decisão administrativa, nesse contexto, não é apenas escolha pontual, mas momento constitutivo de arranjo institucional voltado à concretização de comando constitucional.

No caso da educação municipal, essa exigência assume feição ainda mais intensa. Os municípios são responsáveis, prioritariamente, pela educação infantil e pelo ensino fundamental, o que os coloca em posição estratégica na efetivação do direito à educação. Ao mesmo tempo, convivem com capacidades institucionais profundamente desiguais, limitações de financiamento, dificuldades técnicas e descontinuidades políticas recorrentes. Freitas e Fernandes (2011) observam que a municipalização ampliou a relevância dos governos locais, mas também expôs a precariedade estrutural de muitos entes federativos no enfrentamento das exigências educacionais. Isso significa que a discricionariedade municipal em educação não pode ser lida apenas como liberdade de gestão, mas como exercício de competência constitucionalmente orientada, em ambiente de vulnerabilidade institucional que reforça, e não diminui, o dever de decisões qualificadas.

A escassez de recursos, frequentemente invocada como dado limitador da ação estatal, tampouco autoriza a redução da exigência jurídica sobre o processo decisório. É certo que políticas públicas sociais envolvem escolhas distributivas difíceis, priorização entre demandas legítimas e compatibilização entre necessidades amplas e recursos finitos. Contudo, justamente por isso, a decisão administrativa precisa ser mais densa, e não menos. Em cenários de escassez, a ausência de critérios claros, diagnóstico consistente e exame de alternativas não traduz realismo administrativo, mas risco agravado de arbitrariedade e de reprodução de desigualdades. A limitação material de recursos não transforma o espaço decisório em zona de imunidade ao controle. Ao contrário, intensifica a necessidade de transparência, motivação e planejamento.

Sob essa perspectiva, a discricionariedade administrativa em políticas educacionais deve ser reconduzida a uma lógica de discricionariedade responsável. Isso exige, ao menos, diagnóstico consistente do problema, adequação entre objetivos e instrumentos, consideração séria das alternativas disponíveis e explicitação dos impactos previsíveis da decisão. Tais elementos não eliminam o juízo político-administrativo, mas lhe conferem densidade jurídica e tornam a escolha racionalmente defensável.

Essa compreensão encontra respaldo na doutrina da boa administração pública. Juarez Freitas (2015) sustenta que a Administração está juridicamente vinculada a atuar de maneira eficiente, proporcional e transparente, com consideração séria das consequências de suas escolhas. Clarissa Sampaio Silva (2019), por sua vez, reforça que a juridicidade contemporânea exige decisões controláveis e motivadas. Aplicada ao campo educacional municipal, essa leitura conduz à conclusão de que o controle jurídico não deve incidir apenas sobre ilegalidades ostensivas, mas também sobre déficits de racionalidade decisória.

É importante assinalar, contudo, que o controle da discricionariedade em matéria de políticas públicas exige cautela metodológica. Não se trata de autorizar a substituição automática do administrador pelo controlador, nem de converter o Judiciário, os tribunais de contas ou o Ministério Público em formuladores diretos da política educacional. O que se propõe é

reconhecer que a liberdade de conformação administrativa encontra limites jurídicos materiais, especialmente quando voltada à realização de direitos fundamentais. Esses limites não se exprimem apenas na proibição do ilícito evidente, mas também na exigência de processo decisório minimamente qualificado. Em outras palavras, o controle não deve se orientar pela pretensão de impor a “melhor” política em abstrato, mas pela verificação de que a política escolhida foi construída de modo juridicamente sustentável.

Essa distinção é essencial para evitar dois extremos igualmente problemáticos: de um lado, a deferência excessiva ao administrador, capaz de transformar a discricionariedade em salvo-conduto para decisões frágeis, inconsistentes ou desprovidas de fundamento empírico mínimo; de outro, um maximalismo controlador que pretenda substituir integralmente a esfera administrativa, ignorando a complexidade do ciclo das políticas públicas e a necessidade de acomodação entre técnica, política e contexto institucional. Entre esses polos, há espaço de controle juridicamente mais sofisticado, voltado à aferição da qualidade do processo decisório, da suficiência da motivação e da coerência entre meios e fins. É exatamente nesse espaço que a análise *ex ante* adquire papel estratégico.

Isso ocorre porque a análise *ex ante* oferece linguagem institucional capaz de traduzir, em termos operacionais, exigências jurídicas que muitas vezes permanecem abstratas. Expressões como motivação adequada, racionalidade administrativa, boa administração ou proporcionalidade decisória ganham concretude quando associadas a perguntas estruturadas: qual problema se pretende enfrentar? Que evidências sustentam sua gravidade? Quais alternativas foram consideradas? Por que esta foi escolhida? Quais são os custos, riscos e impactos previsíveis? Como se dará o monitoramento da implementação? Quando a Administração é capaz de responder seriamente a essas questões, sua discricionariedade torna-se mais inteligível e defensável. Quando não é, cresce a suspeita de que a decisão repousa mais em improviso, voluntarismo ou conveniência política imediata do que em fundamento juridicamente consistente.

No âmbito municipal, essa questão é especialmente relevante porque o nível local concentra tanto a proximidade com os problemas quanto a vulnerabilidade da estrutura decisória. Políticas educacionais exigem escolhas complexas, frequentemente tomadas sob forte pressão social e limitação orçamentária. Nesses contextos, a fragilidade do processo decisório pode produzir danos distributivos importantes, atingindo de forma mais severa grupos já vulnerabilizados. A ausência de diagnóstico territorial adequado, de análise prévia de viabilidade ou de exame de alternativas pode conduzir a soluções mais visíveis politicamente, mas menos eficazes em termos pedagógicos e inclusivos. Em todos esses casos, o problema não é apenas de eficiência. É também de juridicidade da decisão pública.

Por isso, os limites jurídicos da discricionariedade administrativa em educação não devem ser buscados apenas nas proibições expressas do ordenamento, mas também nas exigências materiais

derivadas do regime constitucional do direito à educação. A Constituição Federal, a LDB e o PNE conformam a qualidade esperada dessa ação, ao imporem metas de universalização, equidade, qualidade e planejamento articulado. Uma política formulada sem consideração séria de seus impactos sobre acesso, permanência, qualidade e desigualdade não é apenas tecnicamente frágil, mas potencialmente desconectada das exigências constitucionais que justificam sua própria existência.

Nesse ponto, a análise ex ante aparece como ponte entre a discricionariedade administrativa e os limites jurídicos de sua atuação. Ela não cria, por si só, todos os parâmetros de validade da política pública, mas ajuda a revelar se a decisão foi produzida em ambiente institucional minimamente compatível com o Estado Constitucional. Seu papel não é anular a política, mas qualificar as condições sob as quais ela pode ser reconhecida como juridicamente aceitável. Quanto mais intensa a afetação de direitos fundamentais, mais relevante se torna essa qualificação prévia. Em matéria educacional, isso significa reconhecer que a liberdade administrativa subsiste, mas não como espaço vazio de opção. Subsiste como competência constitucionalmente conformada, cuja legitimidade depende, em medida crescente, da qualidade do processo de formulação.

Dessa forma, a discricionariedade administrativa em políticas públicas municipais de educação deve ser compreendida não como poder de decidir livremente entre quaisquer caminhos possíveis, mas como responsabilidade de construir escolhas institucionalmente justificadas, compatíveis com os objetivos constitucionais e abertas ao controle democrático e jurídico. A decisão pública, nessa seara, precisa ser mais do que formalmente válida. Precisa ser racionalmente defensável. É precisamente essa exigência que prepara o argumento final do presente artigo: o de que a análise ex ante pode ser compreendida não apenas como instrumento de gestão, mas como critério de juridicidade, motivação e controle das políticas públicas municipais voltadas à concretização do direito à educação.

6 A análise ex ante como critério de juridicidade, motivação e controle

A tese desenvolvida ao longo deste artigo conduz a uma inflexão importante na forma de compreender a análise ex ante no âmbito das políticas públicas municipais de educação. Não se trata apenas de técnica auxiliar de gestão, nem de ferramenta opcional de racionalização administrativa. Na concretização do direito fundamental à educação, a análise ex ante pode ser compreendida como instrumento de densificação da juridicidade da decisão pública, na medida em que qualifica a motivação administrativa, amplia a transparência das escolhas estatais e fortalece as condições de seu controle.

Essa afirmação não significa sustentar que toda política pública educacional deva submeter-se a modelo único, rígido e exaustivo de avaliação prévia. Tampouco implica converter falhas de formulação em causa automática de invalidade jurídica. O ponto central é mais preciso. Em um

Estado Constitucional comprometido com a efetividade dos direitos fundamentais, a liberdade de conformação administrativa não pode ser exercida de modo inteiramente desestruturado, intuitivo ou opaco. Quanto mais intensa a repercussão da política pública sobre direitos fundamentais, mais relevante se torna a exigência de processo decisório racionalmente justificável.

É justamente nesse cenário que a análise ex ante revela sua primeira função jurídica: densificar a motivação administrativa. A motivação, em políticas públicas, não pode limitar-se à invocação genérica do interesse público, à referência abstrata à conveniência administrativa ou à simples menção a metas normativas amplas. Quando a Administração formula política educacional, deve ser capaz de explicitar, com grau minimamente consistente, qual problema pretende enfrentar, por que determinada intervenção foi escolhida, quais alternativas foram consideradas, que riscos podem ser antecipados e quais impactos são esperados da medida. O *Guia Prático de Análise Ex Ante* (2018) estrutura justamente esse percurso analítico, ao recomendar a identificação do problema, o exame de alternativas, a análise de custos, riscos e estratégias de implementação.

Sob essa perspectiva, a análise ex ante não substitui a motivação do ato administrativo. Ela a qualifica. Ao exigir que a decisão pública seja precedida de diagnóstico, comparação e justificação, torna menos aceitável a permanência de escolhas baseadas apenas em fórmulas retóricas ou em voluntarismo político. Antonio Lassance (2022) observa, precisamente, que a formulação deficiente de políticas públicas tende a produzir objetivos vagos, público-alvo mal definido e baixa capacidade de monitoramento, o que compromete a racionalidade global da intervenção estatal. Transportada para o plano jurídico, essa percepção permite afirmar que a insuficiência da análise prévia fragiliza não apenas a eficácia gerencial da política, mas também a qualidade argumentativa da decisão administrativa.

A segunda função da análise ex ante consiste em operar como limite material da discricionariedade administrativa. Como visto, políticas públicas municipais de educação envolvem margens relevantes de escolha, seja na definição de prioridades, seja na seleção dos instrumentos mais adequados para sua execução. Isso, contudo, não autoriza que a discricionariedade seja tratada como espaço imune à juridicidade. Ao contrário, a análise ex ante atua como mecanismo de contenção da discricionariedade vazia, porque obriga a Administração a organizar sua escolha em termos mais inteligíveis, demonstráveis e comparáveis. Não elimina a liberdade decisória, mas exige que ela se apresente como liberdade institucionalmente responsável.

Essa leitura dialoga com a noção contemporânea de boa administração pública. Juarez Freitas (2015) sustenta que a Administração está juridicamente vinculada a considerar as consequências de suas escolhas, atuando de modo eficiente, transparente e proporcional. Clarissa Sampaio Silva (2019), por sua vez, assinala que o direito fundamental à boa administração amplia as exigências de controle sobre a qualidade material das decisões estatais. Assim, quando a Administração

deixa de examinar de forma minimamente séria as premissas, alternativas e impactos de uma política pública educacional, não incorre apenas em deficiência técnica. Pode também comprometer a integridade jurídica do exercício de sua competência discricionária.

A terceira função da análise ex ante está ligada à controlabilidade da política pública. Uma política educacional formulada sem clareza quanto ao problema, aos objetivos, aos meios e aos critérios de implementação torna-se mais difícil de acompanhar, avaliar e criticar. Nesses casos, o controle institucional tende a recair apenas sobre a legalidade formal dos atos ou sobre resultados já consumados, quando parte relevante dos danos já se produziu. Em sentido oposto, a política precedida de análise ex ante cria condições mais favoráveis para o controle pelos tribunais de contas, pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário, pelos órgãos legislativos e pela sociedade. Isso ocorre porque a decisão se torna mais transparente em sua cadeia argumentativa e mais visível em seus pressupostos.

Esse aspecto é particularmente relevante em matéria educacional. O direito à educação exige continuidade, coordenação e previsibilidade mínima. Políticas mal formuladas podem aprofundar desigualdades, interromper trajetórias escolares e desperdiçar recursos que deveriam ser alocados de modo mais equitativo. Ao documentar o diagnóstico, as razões da escolha e os resultados esperados, a análise ex ante contribui para tornar a política educacional menos dependente do imprevisto e mais suscetível à responsabilização pública. Nessa medida, fortalece não apenas a racionalidade administrativa, mas também a legitimidade democrática da decisão.

É possível afirmar, portanto, que a análise ex ante cumpre função tríplice no plano jurídico-institucional: reforça a motivação qualificada da decisão administrativa, densifica e limita materialmente o exercício da discricionariedade e amplia a transparência e o controle sobre a política pública formulada. Essas três funções, articuladas, permitem compreendê-la como critério relevante de juridicidade em políticas públicas municipais voltadas à concretização do direito à educação.

Isso não significa transformar a análise ex ante em fórmula mágica ou em exigência puramente formal a ser satisfeita por documentos padronizados e vazios. Seu valor jurídico depende de sua incorporação real ao processo decisório. Quando reduzida a ritual burocrático, perde potência administrativa e normativa. Quando, porém, efetivamente integrada à formulação da política, converte-se em mecanismo capaz de aproximar a decisão pública de padrão mais exigente de boa administração, racionalidade institucional e fidelidade aos compromissos constitucionais assumidos pelo Estado brasileiro.

No âmbito municipal, essa compreensão é ainda mais relevante. Justamente porque os municípios operam em ambiente de desigualdade de capacidades estatais, restrições orçamentárias e forte pressão por respostas imediatas, torna-se necessário afirmar que a escassez não dispensa o planejamento, mas o torna ainda mais imprescindível. Em contextos de fragilidade institucional, a análise ex ante pode funcionar como tecnologia jurídica e

administrativa de contenção do imprevisto, de organização da escolha pública e de proteção mais consistente do direito à educação.

Dessa forma, a análise ex ante deve ser lida, no âmbito das políticas públicas educacionais municipais, não apenas como técnica útil de gestão, mas como elemento de qualificação da própria juridicidade da ação estatal. Sua incorporação ao processo decisório contribui para transformar a liberdade administrativa em liberdade responsável, a motivação formal em motivação substancial e o controle tardio em controlabilidade prévia e continuada. É essa compreensão que autoriza sustentar, ao final, que o dever de planejamento, quando concretizado por instrumentos consistentes de análise ex ante, integra o conteúdo material da boa administração e da atuação estatal constitucionalmente comprometida com a efetividade do direito à educação.

Conclusão

O presente artigo partiu da premissa de que o direito à educação, por sua centralidade constitucional e por sua natureza de direito fundamental social, impõe ao Estado deveres positivos de atuação que não se esgotam na oferta formal de serviços ou na adoção episódica de programas administrativos. Demonstrou-se que, no âmbito municipal, essa exigência assume contornos ainda mais sensíveis, pois é justamente no plano local que a concretização do direito educacional se realiza de modo mais direto, cotidiano e desigual, em ambiente marcado por limitações institucionais, pressões distributivas e escassez de recursos.

A partir dessa moldura, sustentou-se que o dever de planejamento não pode ser compreendido como mera cautela gerencial ou simples faculdade administrativa. No Estado Constitucional, planejar integra a própria juridicidade do agir estatal, especialmente quando a decisão pública incide sobre direitos fundamentais e produz efeitos coletivos de longa duração. Boa administração, motivação adequada, racionalidade decisória e transparência não surgem, nesse contexto, como valores laterais, mas como exigências materiais da atuação pública constitucionalmente adequada.

Foi nesse sentido que a análise ex ante foi reinterpretada ao longo do texto. Em vez de permanecer restrita ao domínio da gestão, ela foi examinada como instrumento de densificação jurídica da formulação das políticas públicas municipais de educação. Sua relevância não decorre apenas de favorecer maior eficiência ou melhor organização administrativa, mas de conferir estrutura à motivação do ato estatal, tornar a discricionariedade mais inteligível, reduzir a opacidade das escolhas públicas e ampliar as condições de controle institucional e social da política adotada.

A hipótese central do trabalho, assim, mostrou-se confirmada. Embora o ordenamento jurídico brasileiro nem sempre imponha expressamente metodologia única e rigidamente formalizada de avaliação prévia, a ausência de exame minimamente consistente sobre problema público,

alternativas possíveis, custos, riscos, impactos e viabilidade institucional fragiliza a qualidade jurídica da decisão administrativa. Em matéria educacional, essa deficiência não representa apenas insuficiência técnica. Pode traduzir fragilidade da própria atuação estatal diante de um direito cuja concretização exige continuidade, coerência, coordenação e responsabilidade decisória.

Isso não significa defender a supressão da discricionariedade administrativa nem propor a substituição dos gestores pelos órgãos de controle. A conclusão alcançada é mais equilibrada e, ao mesmo tempo, mais exigente. A discricionariedade subsiste, mas não como espaço vazio de vontade política. Subsiste como competência constitucionalmente conformada, cuja legitimidade depende, em medida crescente, da qualidade do processo de formulação da política pública. Nesse cenário, a análise ex ante funciona como critério relevante para aferir se a liberdade administrativa foi exercida de forma juridicamente defensável.

Ao final, pode-se afirmar que, no âmbito das políticas públicas municipais voltadas à concretização do direito à educação, a análise ex ante deve ser compreendida como expressão concreta do dever de planejamento, da boa administração e da responsabilidade estatal na realização de direitos fundamentais. Sua incorporação séria ao processo decisório contribui para transformar escolhas administrativas em decisões mais transparentes, justificáveis e controláveis. Mais do que instrumento de gestão, ela se revela parâmetro de juridicidade da ação pública em um Estado que não pode apenas agir, mas deve agir de modo constitucionalmente qualificado.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**.

Brasília, DF: Ipea, 2018. Disponível em:

https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/guias/avaliacao_de_politicas_publicas_exante.pdf/view.

Acesso em: 13 fev. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP)**. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.430. Disponível em:

<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/430>. Acesso em: 12 mar. 2026.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/20947>. Acesso em: 13 fev. 2026.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Educação municipal e efetivação do direito à educação**. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 585-606, jul./set. 2011. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/423>. Acesso em: 13 fev. 2026.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. refund. e aum. São Paulo: Malheiros, 2014. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2014;001012246>. Acesso em: 20 mar. 2026.

FREITAS, Juarez. **Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração**. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, n. 70, p. 115-133, jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/bJmp9HRG7ynPXHSzNJpbTZJ/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2026.

LASSANCE, Antonio. **Análise ex ante de políticas públicas: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2817). DOI: 10.38116/td2817. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/items/bb87c6d6-e8d7-49d9-a953-37e9c9c495a2>. Acesso em: 12 fev. 2026.

LIMA, Marcelo; PACHECO, Zilka Sulamita Teixeira de Aguiar. **As políticas públicas e o direito à educação: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego versus Plano Nacional de Educação**. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 139, p. 489-504, abr./jun. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/DcNcfjDnyvfjqKQ4d8FhxLN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2019;001162094>. Acesso em: 25 mar. 2026.

SILVA, Clarissa Sampaio. **O direito fundamental à boa administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha, com desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira**. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, n. 82, p. 165-204, ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/Y5Nmhy9vrqmnmgqfBcctMCd/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2026.