

**Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP**  
**Mestrado Profissional em Direito**

**A Crise da Decisão na Assistência Farmacêutica Municipal e A Cultura do**  
**Medo:**  
desafios jurídicos e caminhos possíveis

Felipe Caribé de Andrade  
Orientador: Ramiro Nóbrega Sant'ana

Brasília  
2025

Felipe Caribé de Andrade

**A Crise da Decisão na Assistência Farmacêutica Municipal e A Cultura do  
Medo:**  
desafios jurídicos e caminhos possíveis

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação do professor apresentado para obtenção do Título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Ramiro Nóbrega Sant`ana

Brasília

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

A554c Andrade, Felipe Caribé de

A crise da decisão na assistência farmacêutica municipal e a cultura do medo: desafios jurídicos e caminhos possíveis / Felipe Caribé de Andrade — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

176 f. :

Orientador: Prof. Dr. Ramiro Nóbrega Sant`ana.

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Direito administrativo. 2. Consequencialismo jurídico. 3. Governança pública. I.Título

CDDir 341.3

Felipe Caribé de Andrade

**A Crise da Decisão na Assistência Farmacêutica Municipal e A Cultura do Medo:  
desafios jurídicos e caminhos possíveis**

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação do professor apresentado para obtenção do Título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Ramiro Nóbrega Sant'ana

**Brasília, 06 de dezembro de 2025.**

**Banca Examinadora**

**Prof. Dr. Ramiro Nóbrega Sant'ana**

**Orientador**

**Prof. Dr. Daniel Falcão Pimentel dos Reis**

**Examinador**

**Profa. Dra. Vânia Lúcia Vieira**

**Examinador**

À minha amada esposa Savina e aos meus filhos Samuel, Daniel e Sara, cuja compreensão, amor e presença iluminaram cada etapa desta jornada.

Ao professor Ramiro, pela vida vocacionada à academia e pelo exemplo inspirador de dedicação ao conhecimento.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, com sincera admiração, aos colegas de turma, cuja presença se revelou muito além da convivência acadêmica. Cada debate, cada troca genuína e cada gesto de apoio contribuiu significativamente para o meu amadurecimento pessoal e profissional. Foi entre vocês que encontrei inspiração para aprimorar minha prática, ampliar horizontes e reafirmar o compromisso com um trabalho jurídico mais responsável, humano e transformador. Levarei comigo não apenas o conhecimento partilhado, mas o exemplo de dedicação, integridade e colaboração que marcou essa caminhada coletiva.

Aos professores do Programa, manifesto minha profunda gratidão pela entrega diária a uma missão que ultrapassa o ato de ensinar. Sua disposição incansável para formar, provocar reflexões e transformar realidades revela a força de uma verdadeira vocação acadêmica. Cada orientação, cada crítica construtiva e cada estímulo intelectual ecoa muito além das salas de aula, impulsionando-nos a construir práticas profissionais mais sólidas, éticas e conscientes. É uma honra ter aprendido com mestres que fazem da educação um instrumento de impacto social duradouro.

## RESUMO

A dissertação investiga o fenômeno da paralisia decisória na gestão da assistência farmacêutica municipal, identificando como o medo de responsabilização pessoal — expresso no chamado “apagão das canetas” — compromete a efetividade das políticas públicas de saúde. A partir de abordagem qualitativa, o estudo articula fundamentos do Direito Administrativo, à luz das inovações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, da governança pública e da gestão em saúde para explicar como a cultura institucional punitivista, os controles excessivamente formais e a ausência de processos decisórios estruturados produzem um ambiente de insegurança que inibe a ação administrativa. Demonstra-se que a superação dessa disfunção depende da adoção de métodos objetivos capazes de ordenar a decisão pública, tais como análise de riscos, avaliação de consequências práticas, registro padronizado de justificativas e deliberação técnica integrada. Nesse contexto, apresenta-se um produto técnico — uma matriz de análise e qualificação decisória — destinado a orientar gestores municipais na tomada de decisões relativas à assistência farmacêutica. O instrumento sistematiza critérios operacionais, parâmetros de análise e procedimentos de motivação, oferecendo um método replicável para reduzir incertezas e fortalecer a segurança administrativa. Conclui-se que a institucionalização de processos estruturados de decisão e a aplicação das diretrizes da LINDB constituem condições essenciais para resgatar a confiança decisória, aprimorar a gestão farmacêutica e viabilizar a efetividade do direito à saúde.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Assistência Farmacêutica. Paralisia Decisória. Consequencialismo Jurídico. Governança Pública. Inovação. Decisão.

## ABSTRACT

This dissertation investigates the phenomenon of decisional paralysis in the management of municipal pharmaceutical services, identifying how the fear of personal liability—expressed in the so-called “*apagão das canetas*” (pen paralysis)—undermines the effectiveness of public health policies. Using a qualitative approach, the study articulates the foundations of Administrative Law, in light of the innovations introduced by Law No. 13,655/2018, together with principles of public governance and health management, to explain how a punitive institutional culture, excessively formalistic controls, and the absence of structured decision-making processes create an environment of insecurity that inhibits administrative action. The analysis demonstrates that overcoming this dysfunction requires the adoption of objective methods capable of organizing administrative decision-making, such as risk assessment, evaluation of practical consequences, standardized documentation of justifications, and integrated technical deliberation. Within this context, the dissertation presents a technical product—a decision analysis and qualification matrix—designed to guide municipal managers in making decisions related to pharmaceutical services. The instrument systematizes operational criteria, analytical parameters, and motivation procedures, offering a replicable method to reduce uncertainty and strengthen administrative security. The study concludes that institutionalizing structured decision-making processes and applying the guidelines of the LINDB are essential conditions for restoring decisional confidence, improving pharmaceutical management, and enabling the effective realization of the right to health.

**Keywords:** Administrative Law. Pharmaceutical Services. Decisional Paralysis. Legal Consequentialism. Public Governance. Innovation. Decision-Making.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
BNAFAR	Banco Nacional de Assistência Farmacêutica
CF	Constituição Federal
CFM	Conselho Federal de Medicina
CFT	Comissão de Farmácia e Terapêutica
DAF	Departamento de Assistência Farmacêutica
ESF	Estratégia Saúde da Família
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
NASF	Núcleo de Apoio à Saúde da Família
NOAS	Norma Operacional da Assistência à Saúde
NOBs	Normas Operacionais Básicas
OMS	Organização Mundial da Saúde
PNAF	Política Nacional de Assistência Farmacêutica
PNM	Política Nacional de Medicamentos
Qualifar-SUS	Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica no SUS
REMUME	Relações Municipais de Medicamentos Essenciais
RENAME	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1 A MUNICIPALIDADE E O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE.....</b>	<b>21</b>
1.1 O direito administrativo no desenvolvimento de políticas públicas em saúde.....	22
1.2 Estrutura e funcionamento da assistência farmacêutica nos municípios.....	28
1.3 Os desafios enfrentados pelos municípios para o desenvolvimento eficiente de soluções	34
1.4 Gestão municipal da assistência farmacêutica: oportunidades de avanço e obstáculos para implementação.....	40
<b>2. ANÁLISES DE DISFUNCIONALIDADES OCASIONADAS PELO DESENCORAJAMENTO AO ADMINISTRADOR PÚBLICO MUNICIPAL .....</b>	<b>44</b>
2.1. O direito administrativo do medo pragmático: o fenômeno do apagão das canetas .....	44
2.2 O sistema burocrático exacerbado de conformidade e controle .....	53
2.3 A paralisia decisória no desenvolvimento de políticas públicas .....	59
2.4 A delegação do direito do administrado ao administrado .....	63
2.5 A fuga da inovação e manutenção do <i>status quo</i> .....	66
<b>3. A LINDB: O CONSEQUENCIALISMO E O PRAGMATISMO COMO RAZÃO DA RESPONSABILIDADE DECISÓRIA .....</b>	<b>72</b>
3.1 O advento das normas de direito público através da alteração da lindb e o novo paradigma para ação .....	73
3.2 Novos parâmetros da LINDB para o controle da Administração e para responsabilização dos gestores públicos.....	79
3.3 O consequencialismo como mecanismo de análise de resultado .....	85
3.4 A quebra da forma pela forma para salvaguarda do interesse público primário .....	88
3.5 O pragmatismo jurídico como mecanismo de enfrentamentos dos desafios contemporâneos .....	91
<b>4 DO MEDO À AÇÃO: SUPERANDO A PARALISIA COM DECISÃO SEGURA E RESPONSÁVEL NA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA MUNICIPAL .....</b>	<b>98</b>
4.1 A LINDB como base para a tomada de decisão segura na assistência farmacêutica Municipal.....	98
4.2 A governança como instrumento de racionalidade e previsibilidade das decisões .....	104
4.3 A inovação como eixo estruturante da ação administrativa na assistência farmacêutica.	112

4.4 Adoção de métodos estruturados de análise e registro das decisões como eixo da segurança decisória na assistência farmacêutica .....	118
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>127</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>133</b>
<b>APÊNDICE A.....</b>	<b>147</b>

## INTRODUÇÃO

### *Contextualização geral*

O medo de agir é um adversário implacável na gestão pública, frequentemente sufocando o potencial de inovação e progresso. Este temor, muitas vezes alimentado por um sistema legal que pune o erro mais severamente do que celebra a iniciativa, cria ambiente que premia a inação e glamouriza a formalidade. A superação deste cenário é essencial para liberar a criatividade e a coragem administrativa necessárias para enfrentar os desafios complexos que são promovidos pela saúde pública nos dias de hoje.

Essa escolha temática não é aleatória: resulta da observação prática dos limites enfrentados por gestores locais em assegurar o direito à saúde em um ambiente jurídico hostil à decisão, à inovação e ao risco. A pesquisa nasce da inquietação gerada por esse quadro contraditório, em que o ordenamento jurídico, destinado a garantir direitos, muitas vezes os inviabiliza.

O Conselho Federal de Medicina<sup>1</sup> (CFM), no ano de 2018, encomendou pesquisa junto ao DataFolha para buscar entender a avaliação da população sobre o sistema de saúde. Os números expuseram um sistema execrado pela população e, ainda mais, retratam total descolamento do governo central com a realidade local. Vê-se que: i) 89% da população está insatisfeita com a saúde; ii) 39% entendem que a saúde é a prioridade máxima – a frente de todos os outros; iii) 78% buscam atendimento na atenção primária (municípios); iv) e os remédios gratuitos ocupam o terceiro lugar das reclamações, no montante de 52% (Pesquisa Datafolha, 2018).

A administração pública municipal no Brasil enfrenta uma série de desafios que frequentemente comprometem sua capacidade de responder efetivamente às necessidades de saúde de suas comunidades.

Neste cenário de crescente complexidade regulatória, pressões institucionais e escassez de recursos, os gestores públicos municipais da saúde — em especial aqueles envolvidos com a assistência farmacêutica — se deparam frequentemente com uma difícil encruzilhada. De um lado, são exigidos pela sociedade, pelos órgãos de controle e pelo Judiciário a garantir a concretização do direito à saúde. De outro, enfrentam realidade institucional marcada por insegurança jurídica, ausência de critérios claros para responsabilização e falta de apoio técnico para fundamentar decisões de maneira segura. Esse cenário tem contribuído para o

---

<sup>1</sup> PESQUISA DATAFOLHA. Opinião dos brasileiros sobre o atendimento público na área de saúde. Conselho Federal de Medicina, jun. 2018. Disponível em: [https://portal.cfm.org.br/images/PDF/datafolha\\_sus\\_cfm2018.pdf](https://portal.cfm.org.br/images/PDF/datafolha_sus_cfm2018.pdf). Acesso em: 26 nov. 2024.

fortalecimento de um estado de paralisia decisória, que compromete não apenas a eficiência administrativa, mas também o próprio acesso da população aos medicamentos essenciais, gerando impactos diretos na efetividade das políticas públicas de saúde.

### *Conceitos-chave*

Para os fins desta pesquisa, entende-se por “apagão das canetas” o fenômeno institucional de paralisia decisória motivada pelo medo da responsabilização individual do gestor público, em especial frente à atuação dos órgãos de controle<sup>2</sup>. Já a “assistência farmacêutica” é compreendida como a Política Nacional de Assistência Farmacêutica, como conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, por meio da garantia de acesso e uso racional de medicamentos – conforme Resolução nº. 338, de 06 de maio de 2004, do Ministério da Saúde. Esses conceitos estruturam o problema aqui analisado e balizam a abordagem proposta.

### *Contextualizações específicas*

A assistência farmacêutica é componente essencial e estratégico das políticas públicas de saúde, desempenhando papel vital na promoção do bem-estar e na garantia do direito à saúde da população. No Brasil, os municípios têm se tornado protagonistas na implementação dessas políticas, especialmente após a descentralização administrativa promovida pela Constituição de 1988 e suas emendas<sup>3</sup>. Este movimento de descentralização trouxe inegáveis avanços, conferindo aos municípios maior autonomia para adaptar e executar políticas de saúde que atendam às suas particularidades locais. Entretanto, também impôs desafios significativos relacionados à gestão eficiente e à inovação, especialmente no complexo campo da assistência farmacêutica.

Assim, nos municípios, a assistência farmacêutica não é apenas uma questão administrativa ou logística; ela é, acima de tudo, uma questão de finalidade pública e direito. Seu propósito é assegurar que todos os cidadãos tenham acesso a medicamentos seguros, tempestivos, eficazes e de qualidade, que são componentes indispensáveis para a promoção e recuperação da saúde. No Brasil, país de dimensões continentais e marcadas desigualdades, a

---

<sup>2</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos / Rodrigo Valgas dos Santos. – 3. Ed. Ver. Atual. E ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

<sup>3</sup> RIBEIRO, J. D. T.; BEZERRA, A. F. B. O protagonismo dos gestores locais de saúde diante da Emenda Constitucional nº 29: algumas reflexões. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 22, n. 4, p. 1014–1023, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-12902013000400005>.

atuação efetiva dos municípios na gestão deste serviço é essencial para reduzir disparidades e assegurar o direito constitucional à saúde para todos.

Neste contexto, o Direito Administrativo, aplicado ao âmbito municipal, emerge como elemento central. Ele fornece a estrutura legal que orienta a atuação dos gestores públicos, estabelecendo competências, definições de responsabilidades e regulamentações que guiam a implantação de políticas públicas e o uso de recursos. No entanto, o mesmo arcabouço legal que oferece orientação também pode, paradoxalmente, restringir a capacidade de inovação e a eficiência administrativa devido a excessivas burocracias e ao temor de responsabilizações legais (apagão das canetas).

As políticas públicas em saúde nos municípios enfrentam diversos desafios que ameaçam a sua eficácia. Estes vão desde limitações financeiras, deficiências de infraestrutura, até a falta de pessoal qualificado<sup>4</sup>. Tais desafios são agravados pelas exigências de conformidade regulatória que muitas vezes sobrecarregam os gestores com excesso de formalidades em detrimento do foco em resultados concretos para a saúde pública. Ao reconhecer essas barreiras, é imprescindível que os municípios desenvolvam estratégias que combinem conformidade com flexibilidade administrativa para incentivar decisões eficazes e fomentar o novo. Esse contexto municipal é particularmente relevante, pois é nele que a assistência farmacêutica se operacionaliza. As falhas nesse nível da federação impactam diretamente o cotidiano da população e escancaram as consequências da paralisia administrativa.

Apesar dessas dificuldades, o cenário atual oferece inúmeras oportunidades para a evolução na gestão municipal da saúde. Tecnologias emergentes, como sistemas de informação em saúde, e novos modelos de parceria e contratação com o setor privado apresentam soluções viáveis que podem modernizar a gestão e melhorar o acesso a medicamentos, por exemplo. Para capitalizar essas oportunidades, os municípios precisam adotar abordagem mais pragmática e aberta à experimentação, superando obstáculos culturais e regulatórios que historicamente têm limitado essas iniciativas.

No âmago deste problema está o que Rodrigo Valgas cunhou de “Direito Administrativo do Medo”, em uma conferência no ano de 2015<sup>5</sup>. Esta realidade é alimentada por um sistema

---

<sup>4</sup> SOUZA, Rogério Batista de. Problemas e desafios enfrentados pela gestão pública na saúde brasileira. *Lumen et Virtus*, São José dos Pinhais, v. XVI, n. XLVI, p. 1709–1724, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.56238/levv16n46-010>. Acesso em: 10 de junho de 2025.

<sup>5</sup> VIPIEVSKI JÚNIOR, José Mário; MILLANI, Maria Luiza. O direito administrativo do medo e os impactos nas políticas públicas. *Revista Jurídica da Universidade do Contestado, Canoinhas (SC)*, v. 2, n. 10, p. 1–26, 2022.

burocrático de conformidade e controle que, embora fundamental para a governança legal e fiscal, torna-se por vezes excessivamente restritivo – custando a eficiência operacional e a criatividade na solução de problemas reais<sup>6</sup>. A intenção de garantir a responsabilidade e a transparência, em muitos casos, culmina em sobrepeso burocrático que desestimula a tomada de decisões proativas e eficazes. Isto ocorre em detrimento de uma gestão pública que deveria ser ágil, responsiva e inovadora, sobretudo quando se lida com a saúde e vida da população. Neste cenário, a fuga da decisão instala situação em que os gestores, sufocados por normas e fiscalização, hesitam em exercitar plenamente suas competências administrativas.

A paralisia decisória é particularmente visível no campo da saúde pública e da assistência farmacêutica, onde a inação pode ter consequências diretas e adversas para a população. Os gestores, cientes dos riscos associados a decisões potencialmente contestáveis, muitas vezes preferem jogar pelo seguro, perpetuando práticas estabelecidas que mantêm o *status quo* em vez de buscar inovações que podem trazer melhorias substanciais aos serviços públicos na ponta.

Ademais, o que ora se denomina de “delegação do direito do administrado ao administrado” adiciona outra camada de complexidade a este cenário. Trata-se de uma situação em que a responsabilidade pelas decisões e execução de políticas públicas é descentralizada a ponto de, paradoxalmente, tornar-se justificativa para não agir. Este ciclo de delegação contínua e insuficientemente coordenada pode resultar em uma cadeia de responsabilidade difusa, onde ninguém é realmente responsável e, portanto, pouco ou nada é efetivamente implementado. Diz-se que a Administração se afasta da decisão, deixando de atender o administrado, para que este [o administrado] promova, por si só, os atos necessários para conseguir o acesso ao seu direito – comumente direcionado para a judicialização da saúde.

### *Delimitação do trabalho*

O presente trabalho se limitará à análise do fenômeno da paralisia decisória na gestão da assistência farmacêutica sob responsabilidade municipal, e realizará o cotejo desse cenário com as alterações da LINDB introduzidas pela Lei nº 13.655/2018. Serão excluídas as discussões relacionadas à assistência farmacêutica em nível estadual ou federal, concentrando-se na estrutura normativa e decisória local. Em suma, a assistência farmacêutica conduzida de maneira eficaz pelo ente local é uma demonstração definitiva do comprometimento do ente público com suas obrigações constitucionais e sociais.

---

<sup>6</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos / Rodrigo Valgas dos Santos. – 3. Ed. Ver. Atual. E ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

É importante reconhecer que esta pesquisa apresenta limitações decorrentes de sua abordagem inovadora por se concentrar na administração da assistência farmacêutica municipal. O foco específico na aplicação pragmática da LINDB como instrumento de superação da paralisia decisória no fornecimento público de medicamentos delimita intencionalmente o campo de análise, excluindo discussões clínicas, ou relativas à judicialização individualizada de medicamentos, bem como à regulação e financiamento em âmbito federal ou estadual. O desafio metodológico enfrentado consistiu justamente em compatibilizar a densidade dogmática do Direito Administrativo com os entraves práticos da gestão local da saúde, o que exigiu escolhas conceituais e recortes analíticos rigorosos. Dessa forma, o trabalho pretende contribuir para o aprimoramento institucional da gestão pública, sem, contudo, esgotar o tema ou propor soluções universais. A proposta aqui apresentada deve ser compreendida como provocação crítica e ponto de partida para agendas futuras de pesquisa, formação e inovação no campo jurídico-sanitário.

Propõe-se a exploração desses temas, analisando formas de otimizar a gestão pública para maximizar os benefícios sociais e de saúde proporcionados pela assistência farmacêutica municipal. Para lidar com essa realidade, é necessário compreender a posição estratégica dos municípios na configuração federativa brasileira. Reconhecidos como entes autônomos com competência normativa, administrativa e financeira, os municípios ocupam lugar singular na estrutura de implementação das políticas públicas de saúde.

### *A problemática*

A problemática central, portanto, reside na crescente aversão dos gestores públicos municipais a tomar decisões que escapem da normalidade burocrática habitual — sejam elas inovadoras, complexas ou simplesmente fora dos fluxos padronizados. Esse receio decorre de ambiente institucional marcado por insegurança jurídica, pressão assimétrica dos órgãos de controle e ausência de critérios adequados de responsabilização, gerando cenário em que o custo percebido da decisão é superior ao da omissão.

Ao longo desta dissertação, busca-se compreender as raízes dessa paralisia, que não pode ser atribuída exclusivamente à inércia ou inaptidão dos gestores. Ao contrário, identificou-se que a omissão administrativa muitas vezes resulta do medo de responsabilização pessoal, da ausência de diretrizes normativas que assegurem a legitimidade das escolhas públicas e da pressão crescente dos órgãos de controle. A ação estatal, nesse contexto, é constantemente submetida a interpretações contraditórias e decisões judiciais que, embora bem-intencionadas,

frequentemente desconsideram a estrutura e a lógica das políticas públicas previamente instituídas.

### *Explicação da problemática*

O enfrentamento dessa realidade, contudo, não se limita à denúncia dos seus efeitos. Ao final desta pesquisa, propõe-se um caminho de superação baseado na reconstrução da confiança decisória do gestor público, com base em fundamentos jurídicos sólidos e orientações técnico-institucionais capazes de conferir racionalidade, previsibilidade e segurança à tomada de decisão. A LINDB, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, oferece uma chave interpretativa essencial nesse processo. Ao exigir que decisões administrativas, controladoras e judiciais considerem as consequências práticas dos atos, bem como a realidade das políticas públicas existentes, a LINDB fornece diretrizes que permitem ao gestor agir com responsabilidade, mas também com legitimidade e coragem.

A complexidade da problemática torna-se ainda mais evidente quando se observa que a paralisia decisória não resulta apenas do medo individual do gestor, mas da própria arquitetura institucional em que ele está inserido. A ausência de processos internos padronizados, a fragmentação das informações entre setores, a inexistência de instâncias de deliberação colegiada e a falta de ferramentas de análise técnica tornam a decisão administrativa um salto no escuro. Sem estruturas que organizem o processo decisório, qualquer escolha pode parecer arriscada demais e qualquer omissão pode parecer mais segura do que agir. Assim, a paralisia decisória emerge não como falha pessoal do gestor, mas como produto de uma cultura organizacional que não oferece suporte para que ele decida de forma segura, coerente e ancorada em evidências.

Soma-se a isso um segundo fator relevante: a ausência de instrumentos que permitam mensurar riscos, documentar racionalidades e registrar justificativas de forma consistente. Na prática municipal, decisões sobre a assistência farmacêutica são frequentemente tomadas sem parâmetros objetivos, sem análise prévia das consequências práticas e sem um mecanismo institucional que organize e registre a motivação administrativa. Esse vazio metodológico intensifica a sensação de exposição e alimenta o receio de responsabilização pessoal, contribuindo diretamente para o apagão das canetas. Em vez de um processo decisório estruturado e previsível, forma-se um ambiente marcado por improvisações, insegurança e ausência de referenciais técnicos, o que amplia a vulnerabilidade do gestor e enfraquece a própria política pública.

### *Originalidade*

A originalidade da presente pesquisa reside justamente em aproximar os institutos da LINDB às dificuldades concretas da assistência farmacêutica municipal. Ao invés de análise genérica da norma, busca-se aqui aplicar suas diretrizes a um campo específico de política pública, onde as consequências da insegurança jurídica são particularmente visíveis e deletérias.

Neste caminho, pretende-se, no recorte necessário, abordar e superar essas disfunções administrativas, propondo caminho(s) para que a gestão pública municipal possa evoluir além das amarras do estado atual das coisas no desenvolvimento de políticas públicas de assistência farmacêutica mais efetivas e que afetem diretamente a realidade local. Ao focar em estratégias de enfrentamento das decisões e adequações práticas, são oferecidos apontamentos críticos para informar ações que não só minimizam o impacto do apagão das canetas, mas que também promovem abordagem mais aberta, colaborativa e orientada a resultados para a governança pública.

### *Método*

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise documental normativa e jurisprudencial. Utiliza, ainda, elementos da análise institucional aplicada à gestão pública para compreender como o ambiente jurídico-administrativo influencia a tomada de decisão no nível local. A interdisciplinaridade entre o Direito Administrativo, Direito da Saúde e a Governança Pública é central para a proposta metodológica.

### *Justificativa*

Na busca por uma administração pública que supere os grilhões do medo e da burocracia exacerbada, a reavaliação de práticas e a implementação de novo paradigma de gestão mostram-se urgentemente necessárias. Este novo paradigma deve ser alicerçado não apenas na conformidade, mas também na flexibilidade administrativa e na capacidade de adaptação às realidades locais. Assim, a administração municipal pode tornar-se verdadeiramente inovadora e eficaz, com uma assistência farmacêutica que funciona em harmonia com o interesse público, beneficiando efetivamente a sociedade que serve.

A adoção de novas diretrizes através da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pode, por exemplo, oferecer nova perspectiva para a administração pública local, ao introduzir conceitos de consequencialismo e pragmatismo nas decisões administrativas. Essas diretrizes têm o potencial de mitigar o apagão das canetas, incentivando gestores a tomarem decisões informadas e equilibradas que priorizem o interesse público primário. Em última análise, a efetivação de uma assistência farmacêutica eficiente e inovadora

pelos municípios não apenas reforça o direito à saúde, mas também consolida o papel do município como agente garantidor do bem-estar e da qualidade de vida de seus cidadãos, alinhando-se com a finalidade pública que lhes é atribuída constitucionalmente.

Emerge, assim, a não tão recente alteração da LINDB, que se importou em afinar a orquestra do Direito Público, trazendo balizas mais responsivas para a tomada e os efeitos da decisão. E, sob essa batuta, deu-se caminho para a linha consequencialista e pragmática de edição de normas, de interpretação dos regulamentos e da prática dos atos administrativos.

Acrescendo mais elementos finalísticos, o pragmatismo<sup>7</sup> jurídico, como defendido pelas recentes alterações na LINDB, dá suporte a uma administração pública que seja proativa, adaptável e centrada no interesse público. O pragmatismo apresenta-se como um roteiro prático que permite aos gestores públicos identificarem caminhos de maior valor social por meio de decisões que ecoam não apenas as necessidades imediatas, mas também considerações futuras e constantes mudanças sociais<sup>8</sup>. Este enfoque encoraja o novo e oferece a oportunidade para superar a estagnação institucional, oferecendo caminho para o progresso baseado em resultados tangíveis, de forma a transformar estruturalmente o modo como as políticas públicas — especialmente na área da saúde — são concebidas e implementadas, garantindo que a assistência farmacêutica, em particular, cumpra sua finalidade pública de modo eficiente e abrangente.

Embora tanto o pragmatismo jurídico quanto o consequencialismo jurídico compartilhem a valorização dos efeitos concretos das decisões, seus fundamentos e aplicações são distintos. O consequencialismo jurídico consiste em uma teoria normativa que orienta o processo decisório com base na previsão dos impactos sociais, econômicos e jurídicos das medidas adotadas. Por sua vez, o pragmatismo jurídico configura uma abordagem metodológica de raiz filosófica, que compreende o Direito como prática social voltada à resolução de problemas reais, defendendo soluções contextualizadas, adaptáveis e eficazes, ainda que isso implique flexibilizar formalismos. Assim, enquanto o consequencialismo fornece um parâmetro objetivo para a tomada de decisões públicas, o pragmatismo jurídico propõe uma postura interpretativa contínua, marcada por sensibilidade institucional, realismo jurídico e compromisso com a efetividade.

---

<sup>7</sup> POSNER, Richard. *Law, Pragmatism and Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 2003. P. 60-61

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Luciana da Cunha Barbato; TIBÚRCIO, Isabella Pressotti. “Pragmatismo jurídico e advocacia pública: a Lindb na AGE-MG”. *Consultor Jurídico*, 29 jan. 2023, <https://www.conjur.com.br/2023-jan-29/publico-pragmatico-pragmatismo-juridico-advocacia-publica-lindb-age-mg/>. Acesso em 25 nov. 2024.

As já mencionadas mudanças introduzidas pela LINDB, representam tentativa de incorporar enfoque mais finalístico e adaptado à realidade da administração pública, especialmente dentro dos limites da ação municipal. Este novo conjunto de diretrizes legais oferece aos gestores públicos a capacidade de considerar as consequências práticas de suas decisões, priorizando o interesse público primário sobre a adesão estrita a procedimentos formais. A LINDB propõe que as decisões não sejam apenas exercício de conformidade burocrática, mas que leve em conta o mundo concreto da gestão pública<sup>9</sup>.

Uma das mais significativas contribuições da LINDB é o fortalecimento da ideia de responsabilidade dos gestores públicos. Sob a nova legislação, a responsabilidade não é apenas questão de cumprimento das normas, mas de avaliação dos impactos reais das decisões administrativas<sup>10</sup>. Os gestores agora têm a obrigação de considerar os efeitos de suas ações em contexto mais amplo, sopesando os benefícios e riscos de suas decisões. Isso não apenas eleva o padrão de responsabilidade pessoal, mas também fomenta cultura de maior consciência e inclusão do impacto social nas esferas de decisão.

Nesse contexto, a LINDB deve ser compreendida não como um salvo-conduto para validar decisões arbitrárias ou contrariar o ordenamento jurídico, mas como um instrumento legítimo de enfrentamento da paralisia decisória. Seu papel é o de aportar parâmetros de racionalidade consequencialista, proporcional e funcional à tomada de decisão administrativa, sobretudo diante de cenários complexos em que a legalidade, isoladamente considerada, revela-se insuficiente para orientar condutas eficazes. Em tempos de retração institucional e judicialização crescente, assegurar segurança para decidir — com base em fundamentos normativos, evidências e impacto real — é imperativo para a concretização dos direitos e a preservação do Estado Democrático de Direito.

O consequencialismo, introduzido como mecanismo de análise de resultado pela LINDB, incentiva reavaliação das práticas tradicionais de gestão. Este enfoque realista demanda que os gestores observem o resultado de suas ações futuras, guiando suas políticas pelo potencial de criação de valor público sustentável. Ao priorizar as consequências práticas, os gestores são encorajados a ultrapassar o simples cumprimento de regulamentos e buscar soluções criativas e eficazes que beneficiem tanto o cidadão quanto o aparato estatal.

---

<sup>9</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB*. 2. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 194p. ISBN 978-65-5518-336-8.

<sup>10</sup> FRANÇA, Phillip Gil. Algumas considerações sobre como decidir conforme o consequencialismo da Lei 13.655/2018. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (coord.). *A nova LINDB*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

Quebrando o tradicionalismo da “forma pela forma,” a LINDB instaura paradigmática mudança de enfoque, postulando que a preservação do interesse público deve sobrepor-se ao cumprimento estrito da forma. Isso não significa licença para a ilegalidade, mas sim chamada a uma maior flexibilidade na aplicação de regras onde a letra da lei não atende, ou mesmo prejudica, o interesse público fundamental. Este panorama permite que a administração pública se mova com mais liberdade e eficácia, agindo de forma a promover a maior vantagem social. Assume, a LINDB, posição de lei bússola, uma espécie de guia geral para a tomada de decisões na esfera pública, que vale tanto para o controlador quanto para a Administração<sup>11</sup>.

É nesse contexto que se insere a necessidade de fortalecimento de mecanismos de governança, capazes de estruturar o processo decisório com base em critérios técnicos, protocolos objetivos e instâncias deliberativas institucionais. Quando a decisão administrativa é construída de forma fundamentada, transparente e colaborativa, amplia-se a sua capacidade de resistir à contestação externa e de demonstrar sua adequação ao interesse público. A previsibilidade das escolhas públicas, somada à institucionalização de práticas administrativas estáveis, contribui para a redução de condutas reativas e casuísticas, promovendo um ambiente decisório mais seguro e menos vulnerável ao medo paralisante da responsabilização.

Ao lado disso, destaca-se o papel da inovação como vetor fundamental de transformação da gestão pública, especialmente no campo da assistência farmacêutica. Inovar, nesse contexto, significa repensar fluxos, criar soluções colaborativas entre entes federativos, utilizar dados para qualificar a alocação de recursos e desenvolver arranjos normativos que respondam às peculiaridades locais. A inovação institucional não apenas amplia a eficiência das políticas, como também favorece a redução da judicialização ao oferecer respostas administrativas mais efetivas e céleres às demandas da população.

Essa mudança de paradigma demanda, ainda, postura ativa por parte da Administração Pública, que deve se antecipar aos conflitos e não mais atuar apenas reativamente frente às determinações judiciais ou dos órgãos de controle. A interferência externa excessiva — entendida como aquela que desestrutura a política pública e compromete a equidade do sistema — só poderá ser enfrentada de maneira consistente quando a Administração demonstrar que suas decisões se baseiam em evidências, em critérios técnicos e em fundamentos jurídicos coerentes. A legitimidade das escolhas públicas precisa ser visível e comunicável, permitindo que o controle externo se exerça com base na avaliação dos parâmetros utilizados, e não na simples substituição da vontade administrativa pela judicial.

---

<sup>11</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB*. 2. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 194p. ISBN 978-65-5518-336-8.

Ao articular a problemática da paralisia decisória com as inovações introduzidas pela LINDB, esta dissertação defende que é possível resgatar a confiança do gestor público, conferindo segurança jurídica por meio de governança fundamentada em evidências e técnica, da inovação e de uma análise de risco responsável. A proposta aqui apresentada pretende demonstrar como essa transformação pode ser aplicada no campo específico da assistência farmacêutica municipal. O compromisso com a legalidade permanece inegociável, mas ele deve caminhar lado a lado com a efetividade, a justiça social e a preservação da capacidade institucional de promover o bem comum. O enfrentamento da crise da decisão se dará com confiança institucional, clareza nos papéis, e sobretudo, com segurança fundamentada para decidir, mesmo diante da incerteza.

Para desenvolver essa proposta, a dissertação organiza-se em quatro capítulos. O primeiro examina a assistência farmacêutica municipal sob a perspectiva do Direito Administrativo, evidenciando os desafios estruturais, institucionais e operacionais que moldam o cenário decisório local. O segundo aprofunda a análise jurídico-normativa da LINDB, destacando seus fundamentos consequencialistas e pragmáticos e mostrando como suas diretrizes podem orientar decisões administrativas responsáveis. O terceiro investiga o fenômeno da paralisia decisória, identificando suas causas, manifestações e impactos sobre a efetividade das políticas de saúde. Por fim, o quarto apresenta caminhos concretos de superação, culminando na proposta do produto técnico — uma matriz de análise e qualificação decisória voltada à assistência farmacêutica — como ferramenta para fortalecer a governança municipal, reduzir incertezas e conferir maior segurança para decidir. A dissertação conclui retomando os achados e demonstrando como a abordagem proposta contribui para a evolução institucional da gestão farmacêutica em âmbito local.

## **1. A MUNICIPALIDADE E O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE**

Para compreender o papel central que o Direito Administrativo, aplicado ao âmbito municipal, desempenha na administração pública local, é necessário atentar para a sua importância na concretização de políticas públicas vitais. No Brasil, o processo de descentralização administrativa concedeu aos municípios significativas responsabilidades em diversas esferas, particularmente na saúde, educação e assistência social. Esta atribuição de tarefas transformou os municípios em atores principais na execução de políticas destinadas ao bem-estar geral da população.

A promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>12</sup> representou marco histórico ao reconhecer os municípios como entes federados, conferindo-lhes não apenas autoridade para legislar sobre questões de interesse local, mas também a capacidade de reorganizar seus serviços administrativos. Além disso, foram dotados de autonomia para planejar e implementar ações em diferentes setores, com destaque para a área de saúde. Essa autonomia proporcionou nova dinâmica ao sistema federativo brasileiro, dando espaço a um modelo participativo e descentralizado, em que cada ente federativo tem um papel essencial a desempenhar.

Neste contexto, a elaboração e implementação de políticas públicas de saúde a nível municipal se apresentam como empreendimento complexo, demandando a harmonização de normas e competências entre os três níveis governamentais: federal, estadual e municipal. Essa intrincada tarefa visa assegurar o funcionamento eficaz do sistema de saúde, respeitando as particularidades e demandas específicas de cada localidade. Entretanto, a implementação dessas políticas é frequentemente obstruída por desafios significativos, como a insuficiência de recursos financeiros, que compromete a capacidade de execução das políticas planejadas. Além disso, a ineficiência gerencial dentro da administração pública e a burocracia excessiva são entraves adicionais que dificultam o progresso desejado.

Em meio a esse cenário crítico, ressalta-se o fenômeno conhecido como “apagão das canetas”, que ilustra a paralisia decisória dos gestores públicos. Assim, compreender este instituto como elemento que atravessa a dinâmica das políticas públicas municipais é passo indispensável para analisar como a insegurança jurídica e a ausência de mecanismos de governança adequados afetam a efetividade das políticas de saúde, exigindo respostas institucionais capazes de reconstruir a segurança decisória e promover atuação administrativa mais coerente, consequencial e orientada a resultados.

### **1.1. O direito administrativo no desenvolvimento de políticas públicas em saúde**

A Constituição brasileira de 1988 consolidou a organização do Estado brasileiro sob a forma federativa, estabelecendo a autonomia das entidades que o compõem: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Neste sentido, já no art. 1º do texto constitucional há a definição da estrutura federativa brasileira: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos”.

---

<sup>12</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

Essa estrutura é reforçada no art. 18 da Carta<sup>13</sup> (Brasil, 1988) ao estabelecer que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. O art. 18 é responsável, também, por determinar a autonomia de todos os entes federados, inclusive municípios, estabelecendo, assim, uma federação de três níveis – federal, estadual e municipal – diferentemente do que ocorre na maioria das federações do mundo<sup>14</sup>.

Sobre o tema, Almeida pondera que se trata de escolha presente desde as origens do federalismo brasileiro:

O fato, porém, é que, no Brasil, salvo restrições episódicas, a autonomia político-administrativa dos Municípios obteve reconhecimento constitucional desde 1891, autorizando a afirmação de que a nossa Federação, desde o berço, desenvolveu-se em três planos, nela se identificando não a tradicional divisão entre ordem central e ordens estaduais, mas uma tríplice estrutura que compreende a ordem central, a ordem estadual e a ordem municipal.<sup>15</sup>

Essa visão do município como entidade dotada de autonomia e integrante da estrutura federativa brasileira teve como um de seus maiores defensores o professor Hely Lopes Meirelles, cuja posição, muito embora tenha encontrado opositores, é hoje pacificamente aceita pela doutrina:

Em face dessas atribuições já não se pode sustentar, como sustentavam alguns publicistas, ser o Município uma entidade meramente administrativa. Diante de atribuições tão eminentemente políticas e de um largo poder de autogoverno, sua posição atual no seio da Federação é de entidade político-administrativa de terceiro grau, como bem salientavam os comentadores da Constituição.<sup>16</sup>

Sendo assim, dúvidas não pairam mais a respeito da autonomia municipal, gozando os municípios de autonomia política, administrativa e financeira, as quais se traduzem na capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e edição de normas próprias, respeitados os limites impostos pela Constituição Federal<sup>1718</sup>.

A auto-organização se expressa na elaboração de sua Lei Orgânica; o autogoverno é garantido pela eleição direta do chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo

<sup>13</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

<sup>14</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

<sup>15</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 96.

<sup>16</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 46.

<sup>17</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

<sup>18</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

municipal; a capacidade normativa própria permite legislar sobre matérias de interesse local; e a autoadministração se dá por meio da prestação de serviços públicos<sup>19</sup>.

O que se verifica, contudo, é que essa autonomia sofre constantes desafios na prática institucional, especialmente em razão da centralização do poder normativo e financeiro pela União. A centralização de competências legislativas pela União e a desigual distribuição de recursos entre os entes federativos, comprometem a plena efetivação da autonomia municipal<sup>20</sup>.

A autonomia financeira, em particular, é um dos pontos mais sensíveis dessa problemática. Os municípios dependem, em grande medida, de transferências intergovernamentais, notadamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que os torna vulneráveis às políticas de centralização fiscal da União.

Neste sentido, Ferrari pondera:

A verdade é que grande parte dos Municípios brasileiros depende da transferência de receitas, principalmente, do Fundo de Participação de Municípios distribuído de modo proporcional à sua população e à sua renda per capita, o que de certo modo favorece os de menor porte e localizados em regiões menos desenvolvidas, pois, sua autonomia financeira não é igual a dos de maior expressão populacional, nos quais a capacidade contributiva decorre do maior número de habitantes e da maior capacidade de desenvolvimento econômico.<sup>21</sup>

Ademais, a autonomia municipal se dá também pela sua competência legislativa para criar normas que regulamentem aspectos locais da administração pública, desde que respeitados os preceitos constitucionais. No contexto federativo, essa prerrogativa implica que a intervenção da União e estados nos assuntos locais deve ocorrer apenas quando o município demonstrar incapacidade para lidar com determinada questão, não havendo que se falar em hierarquia entre os entes federados:

Na utilização desses direitos constitucionais não há prevalência da lei federal ou estadual sobre a municipal. O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeite ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. Só há hierarquia entre as leis quando, por inexistir exclusividade de Administração, as três entidades (União – Estado-membro – Município) regularem concorrentemente a mesma matéria, caso em

---

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>20</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Autonomia municipal no Estado federal brasileiro*. Revista *Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 1, n. 2, p. 199–208, 2014. DOI: 10.14409/rr.v1i2.4623. Disponível em:

<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/4623>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>21</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Autonomia municipal no Estado federal brasileiro*. Revista *Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 1, n. 2, p. 205, 2014. DOI: 10.14409/rr.v1i2.4623. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/4623>. Acesso em: 24 mar. 2025.

que a lei municipal cede à estadual, e esta à federal. ImproPRIAMENTE se diz que o Município está subordinado à União e ao Estado-membro. Não ocorre tal subordinação. O que existe são esferas próprias de ação governamental, que decrescem gradativamente da União para o Estado-membro e do Estado-membro para o Município. Não há, pois, submissão do Município ao Estado ou à União, porque nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local na solução de casos afetos à Administração Municipal; o que há é respeito recíproco pelas atribuições privativas de cada qual<sup>22</sup>.

No entanto, o Brasil vivenciou, nos últimos anos, progressiva centralização das decisões políticas e econômicas na União. Esse fenômeno decorre, em parte, da implementação de políticas nacionais uniformes que, embora visem garantir padrões mínimos de atendimento à população, acabam por esvaziar o poder de decisão dos governos municipais, comprometendo a capacidade dos municípios de exercerem plenamente suas funções institucionais<sup>23</sup>.

A autonomia municipal é um elemento essencial da federação brasileira, garantindo a descentralização do poder e a proximidade da Administração Pública com a população<sup>24</sup>. No entanto, desafios significativos comprometem a sua plena efetivação. A centralização normativa e financeira da União, a dependência de transferências intergovernamentais e a dificuldade de implementação de políticas públicas locais são obstáculos a serem superados.

Neste sentido, urge debater a dinâmica que se estabelece quanto à descentralização das políticas públicas de saúde no Brasil, no contexto da repartição de competências estabelecida pela Constituição brasileira. A descentralização das políticas públicas no Brasil, intensificada a partir da Constituição Federal de 1988, impactou significativamente a área da saúde, alterando as relações intergovernamentais e redefinindo o papel dos entes federativos na gestão e prestação de serviços<sup>25</sup> (Leite; Fonseca, 2011).

---

<sup>22</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 93.

<sup>23</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Autonomia municipal no Estado federal brasileiro. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 1, n. 2, p. 199–208, 2014. DOI: 10.14409/rr.v1i2.4623. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/4623>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>24</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Autonomia municipal no Estado federal brasileiro. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 1, n. 2, p. 199–208, 2014. DOI: 10.14409/rr.v1i2.4623. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/4623>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>25</sup> LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco César Pinto da. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. *O&S*, Salvador, v. 18, n. 56, p. 99-117, jan./mar. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302011000100005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/3BrZvxc3YNx3qTPGBDr86wD/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

Desta forma, salienta-se que o Sistema Único de Saúde (SUS) emerge como um dos principais exemplos desse processo, promovendo um modelo de governança que combina descentralização administrativa e financiamento tripartite.<sup>26</sup>

A Constituição de 1988 redefiniu a seguridade social, abrangendo a previdência, a saúde e a assistência social, com princípios como universalidade do atendimento, equidade na distribuição dos serviços e descentralização administrativa com participação social<sup>27</sup>. No entanto, o desenho institucional que emergiu desse marco jurídico resultou em um sistema complexo, no qual a coordenação entre os diferentes níveis de governo se tornou um desafio central.

A descentralização da saúde foi regulamentada por um conjunto de normativas, entre elas, a Lei Orgânica da Saúde – Lei n. 8.080<sup>28</sup>, que definiu as competências de cada ente federativo, estabelecendo que os municípios seriam os principais responsáveis pela prestação dos serviços básicos de saúde. Os estados assumiriam um papel de coordenação e apoio técnico e financeiro, enquanto a União se encarregaria do financiamento e da formulação da política nacional de saúde.

As Normas Operacionais Básicas (NOBs) foram instrumentos essenciais na regulação desse processo. A NOB SUS 01/91 estabeleceu a transferência negociada de recursos para os municípios, mas sem garantir autonomia plena na alocação desses recursos. Já a NOB SUS 01/93 fortaleceu a relação direta entre o nível federal e o municipal ao instituir a transferência “fundo a fundo” dos recursos federais, permitindo que municípios habilitados tivessem maior controle sobre a execução dos serviços de saúde. A NOB SUS 01/96 consolidou o modelo de municipalização, criando o conceito de “SUS municipal”, no qual cada município passou a ser responsável pela totalidade das ações e serviços de saúde em seu território<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco César Pinto da. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. O&S, Salvador, v.18, n. 56, p. 99-117, jan./mar. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302011000100005>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/osoc/a/3BrZvxc3YNx3qTPGBDr86wD/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>27</sup> BARRETO JÚNIOR, Irineu Francisco; SILVA, Zilda Pereira. Reforma do Sistema de Saúde e as novas atribuições do gestor estadual. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 3, p.47-56, set., 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000300006>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/spp/a/rYBDDdQzBHCxrYjLYc98zDt/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>28</sup> BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1990.

<sup>29</sup> BARRETO JÚNIOR, Irineu Francisco; SILVA, Zilda Pereira. Reforma do Sistema de Saúde e as novas atribuições do gestor estadual. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 3, p.47-56, set., 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000300006>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/spp/a/rYBDDdQzBHCxrYjLYc98zDt/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

Esse modelo conferiu grande protagonismo aos municípios, mas também gerou desafios, especialmente para cidades menores, que possuem menor capacidade técnica e administrativa para gerir a rede de saúde. Como resposta, a regionalização dos serviços de saúde foi impulsionada pela Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS SUS 01/2002), que buscou equilibrar a descentralização com a necessidade de coordenação regional, atribuindo aos estados o papel de organizadores da rede de atendimento de média e alta complexidade<sup>30</sup>.

A relação entre União, estados e municípios na gestão do SUS continua a ser permeada por tensões e desafios. A União, por meio do Ministério da Saúde, exerce forte poder de indução sobre as políticas locais por meio da edição de portarias ministeriais, condicionando transferências de recursos à adesão dos entes subnacionais às diretrizes federais<sup>31</sup>.

Isso, por um lado, garante a implementação nacional de diretrizes estratégicas, mas, por outro, reduz a autonomia dos estados e municípios na formulação de políticas adaptadas às suas realidades locais.

Um aspecto central da descentralização da saúde no Brasil é o financiamento. Como mencionado, o SUS opera com um modelo de financiamento tripartite, no qual União, estados e municípios compartilham responsabilidades. Entretanto, a centralização de recursos na esfera federal e a dependência dos municípios das transferências intergovernamentais geram desequilíbrio na autonomia financeira dos entes locais<sup>32</sup>. O subfinanciamento do SUS, agravado pela criação de contribuições sociais não compartilhadas com estados e municípios, compromete a sustentabilidade do sistema e aumenta a pressão sobre os orçamentos municipais.

Apesar dessas dificuldades, o fortalecimento da governança municipal no SUS resultou em avanços na ampliação do acesso à saúde básica, com a implementação de programas como a Estratégia Saúde da Família (ESF) e a expansão da atenção primária<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco César Pinto da. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. O&S, Salvador, v.18, n. 56, p. 99-117, jan./mar. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302011000100005>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/osoc/a/3BrZvxc3YNx3qTPGBDr86wD/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>31</sup> INSTITUTO DE ESTUDOS PARA POLÍTICAS EM SAÚDE (IEPS). Competências interfederativas e regionalização: um panorama normativo. Relatório Técnico nº 6. São Paulo: IEPS, 2023. Disponível em <https://agendamaisus.org.br/wp-content/uploads/2023/06/ieps-relatorio06-competencias-interfederativas-regionalizacao.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

<sup>32</sup> LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco César Pinto da. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. O&S, Salvador, v.18, n. 56, p. 99-117, jan./mar. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302011000100005>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/osoc/a/3BrZvxc3YNx3qTPGBDr86wD/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>33</sup> LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco César Pinto da. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. O&S, Salvador, v.18, n. 56, p. 99-117, jan./mar. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302011000100005>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/osoc/a/3BrZvxc3YNx3qTPGBDr86wD/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

Adicionalmente, os Consórcios Intermunicipais de Saúde surgiram como alternativa para otimizar recursos e fortalecer a gestão regional dos serviços de saúde, permitindo que pequenos municípios compartilhassem a prestação de serviços de maior complexidade<sup>34</sup>.

Dessa forma, a descentralização das políticas de saúde no Brasil apresenta um quadro complexo e multifacetado, com avanços na gestão municipal da saúde, mas também desafios relacionados à coordenação intergovernamental, financiamento e desigualdades regionais. A análise desse processo evidencia a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação entre os entes federativos, visando garantir maior equidade e eficiência na prestação dos serviços de saúde pública.

Nesse cenário de descentralização, no qual os municípios assumem papel central na execução das políticas de saúde, torna-se imprescindível compreender como se estrutura e funciona, na prática, um dos pilares dessas ações: a assistência farmacêutica. A efetividade do Sistema Único de Saúde na ponta depende diretamente da capacidade dos entes locais de gerenciar os serviços sob sua responsabilidade, o que inclui garantir o acesso regular, seguro e equitativo a medicamentos essenciais. Diante disso, o aprofundamento sobre a configuração institucional, os fluxos operacionais e os desafios enfrentados na assistência farmacêutica municipal é essencial para entender as fragilidades do sistema e as possibilidades de superação no plano local.

## **1.2. Estrutura e funcionamento da assistência farmacêutica nos municípios**

A Assistência Farmacêutica configura-se como um instrumento normativo fundamental para a estruturação e organização das políticas setoriais no contexto do Sistema Único de Saúde (Gonçalves et al, 2024). Sua importância decorre da capacidade de orientar a implementação de ações que visam aprimorar as condições da assistência à saúde da população. Trata-se de um conjunto articulado de iniciativas direcionadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, tanto em nível individual quanto coletivo, tendo o medicamento como insumo essencial e buscando garantir tanto o acesso quanto o uso racional desses produtos<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> RIBEIRO, José Mendes; ROSÁRIO COSTA, Nilson. Regionalização Da Assistência À Saúde No Brasil:: Os Consórcios Municipais No Sistema Único De Saúde (SUS). Planejamento e Políticas Públicas, n. 22, 2000.

<sup>35</sup> GONÇALVES, Lucas Pantoja; COSTA, Bruno Wesley Bezerra; LIMA, Gustavo Campos de; SOLER, Orenzio. Profile of the institutionalization of pharmaceutical services in the municipality of Chaves, State of Pará (PA), Brazil. Research, Society and Development, [S. l.], v. 13, n. 8, p. e1513846532, 2024. DOI: 10.33448/rsd-v13i8.46532. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/46532>. Acesso em: 24 mar. 2025.

No Brasil, o acesso aos medicamentos é um direito constitucionalmente assegurado e está diretamente relacionado ao conceito de uso racional. Para que esse direito seja efetivado, é imprescindível que os usuários recebam os medicamentos apropriados às suas necessidades clínicas, na dosagem correta e pelo período adequado. Há uma intrincada rede logística e executiva que precisa estar em pleno funcionamento para que se alcance o mais mínimo resultado.

Apesar dos avanços nas políticas públicas voltadas à ampliação desse acesso, persistem desafios estruturais e operacionais que comprometem sua plena efetivação. Tais desafios abrangem tanto a disponibilidade quanto a acessibilidade dos medicamentos, evidenciando lacunas que ainda precisam ser superadas.

A assistência farmacêutica tem como eixo central o medicamento, abrangendo a logística da aquisição e distribuição deste<sup>36</sup>. Neste sentido, a parte logística da assistência farmacêutica abrange a seleção, a aquisição, o armazenamento e a distribuição dos medicamentos. Cada etapa deste fluxo necessário carrega suas particularidades, procedimentos e regramentos próprios que precisam convergir entre si e entre os demais normativos dos Estados e da União.

A seleção de medicamentos é orientada pela Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME), que serve como referência para a elaboração das Relações Municipais de Medicamentos Essenciais (REMUME). Essa adaptação local permite que os municípios atendam às especificidades de sua população, considerando o perfil epidemiológico e as demandas regionais. A programação adequada de medicamentos baseia-se em dados epidemiológicos e no consumo histórico, visando evitar tanto a falta quanto o excesso de medicamentos, o que poderia levar ao desperdício de recursos públicos. A gestão eficiente desses processos é essencial para assegurar a disponibilidade contínua de medicamentos e a sustentabilidade financeira do sistema de saúde municipal<sup>37</sup>.

A aquisição de medicamentos deve seguir os princípios da transparência e eficiência, conforme as normas de licitação vigentes no país<sup>38</sup>. A centralização das compras pode ser

---

<sup>36</sup> GONÇALVES, Lucas Pantoja; COSTA, Bruno Wesley Bezerra; LIMA, Gustavo Campos de; SOLER, Orenzio. Profile of the institutionalization of pharmaceutical services in the municipality of Chaves, State of Pará (PA), Brazil. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 13, n. 8, p. e1513846532, 2024. DOI: 10.33448/rsd-v13i8.46532. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/46532>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>37</sup> BERNARDINO, Caroline Nóbrega; BATISTA, Almária Mariz. Assistência Farmacêutica na atenção primária à saúde de um município potiguar, Brasil. *Infarma - Ciências Farmacêuticas*, [S. l.], v. 31, n. 2, p. 86–92, 2019. DOI: 10.14450/2318-9312. Disponível em: <https://cff.emnuvens.com.br/infarma/article/view/2434>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>38</sup> GONÇALVES, Lucas Pantoja; COSTA, Bruno Wesley Bezerra; LIMA, Gustavo Campos de; SOLER, Orenzio. Profile of the institutionalization of pharmaceutical services in the municipality of Chaves, State of Pará

estratégia eficaz para obter melhores preços e condições de fornecimento, especialmente em municípios de menor porte<sup>39</sup>.

O armazenamento adequado dos medicamentos é, doutra banda, crucial para garantir sua qualidade e eficácia terapêutica. Isso requer infraestrutura apropriada e custosa, com controle rigoroso de temperatura, umidade e segurança, além de sistemas de informação que permitam o monitoramento contínuo dos estoques e a rastreabilidade dos lotes, dado a responsabilidade da administração de químicos. A falta de condições adequadas de armazenamento pode comprometer a integridade dos medicamentos e, conseqüentemente, a saúde dos usuários<sup>40</sup>.

A distribuição eficiente dos medicamentos assegura que eles cheguem às unidades de saúde de forma oportuna e em condições adequadas para o uso. A dispensação, realizada por profissionais farmacêuticos, é um momento essencial para a orientação dos pacientes sobre o uso correto dos medicamentos, posologia, possíveis efeitos adversos e interações medicamentosas<sup>41</sup>.

Apesar de ser o medicamento o centro de atuação da assistência farmacêutica, a abrangência desta não se restringe às questões logísticas, tratando-se de política voltada ao cuidado integral do paciente, considerando aspectos clínicos, assistenciais e gerenciais<sup>42</sup>.

Nesse contexto, o papel do farmacêutico municipal (órgão ou pessoa) torna-se crítico, uma vez que sua atuação não se limita à entrega adequada de medicamentos, mas inclui intervenções no acompanhamento terapêutico, contribuindo para a segurança e eficácia dos tratamentos<sup>43</sup>. Fortalece-se, assim, a razão de que o fluxo de responsabilidades do ente executor da política pública não se resume aos simples atos de comprar e entregar.

---

(PA), Brazil. Research, Society and Development, [S. l.], v. 13, n. 8, p. e1513846532, 2024. DOI: 10.33448/rsd-v13i8.46532. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/46532>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>39</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Síntese de evidências para políticas de saúde: melhoria da eficiência e economicidade nas compras públicas de medicamentos. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. Disponível: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sintese\\_evidencias\\_politicas\\_saude\\_melhoria\\_eficiencia\\_economicidade\\_compras\\_publicas\\_medicamentos.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sintese_evidencias_politicas_saude_melhoria_eficiencia_economicidade_compras_publicas_medicamentos.pdf). Acesso em: 10 jun. 2025.

<sup>40</sup> BERNARDINO, Caroline Nóbrega; BATISTA, Almária Mariz. Assistência Farmacêutica na atenção primária à saúde de um município potiguar, Brasil. *Infarma - Ciências Farmacêuticas*, [S. l.], v. 31, n. 2, p. 86–92, 2019. DOI: 10.14450/2318-9312. Disponível em: <https://cff.emnuvens.com.br/infarma/article/view/2434>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>41</sup> BERNARDINO, Caroline Nóbrega; BATISTA, Almária Mariz. Assistência Farmacêutica na atenção primária à saúde de um município potiguar, Brasil. *Infarma - Ciências Farmacêuticas*, [S. l.], v. 31, n. 2, p. 86–92, 2019. DOI: 10.14450/2318-9312. Disponível em: <https://cff.emnuvens.com.br/infarma/article/view/2434>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>42</sup> GONÇALVES, Lucas Pantoja; COSTA, Bruno Wesley Bezerra; LIMA, Gustavo Campos de; SOLER, Orenzio. Profile of the institutionalization of pharmaceutical services in the municipality of Chaves, State of Pará (PA), Brazil. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 13, n. 8, p. e1513846532, 2024. DOI: 10.33448/rsd-v13i8.46532. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/46532>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>43</sup> BEZERRA, Indara Cavalcante; SILVA, Raimunda Magalhães da; GONÇALVES, Jonas Loiola; JORGE, Maria Salete Bessa; PINHEIRO, Cleoneide Paulo Oliveira; MENDONÇA, Francisco Antônio da Cruz. Eu

Em primeiro plano, os especialistas salientam que a interação direta entre o farmacêutico e o paciente contribui para a adesão ao tratamento e para a promoção do uso racional dos medicamentos, reduzindo riscos de automedicação e complicações decorrentes do uso inadequado<sup>44</sup>. A presença de farmacêuticos nas unidades de saúde é, portanto, basilar para a qualidade da assistência farmacêutica<sup>45</sup>. O acompanhamento farmacoterapêutico visa monitorar a eficácia e a segurança dos tratamentos medicamentosos, identificando e prevenindo problemas relacionados ao uso de medicamentos, como reações adversas e interações medicamentosas<sup>46</sup>. Essa prática envolve a avaliação contínua do paciente, a educação em saúde e a comunicação efetiva entre os profissionais de saúde.

Deste modo, defende-se que a implementação de programas de acompanhamento farmacoterapêutico nos municípios pode melhorar os resultados clínicos, aumentar a satisfação dos pacientes e otimizar os recursos do sistema de saúde. No entanto, para que essas atividades sejam efetivas, é necessário investir na capacitação dos profissionais e na integração dos serviços de saúde.<sup>47</sup>

Além da importância que a atuação do farmacêutico revela na relação direta com o paciente, ressalta-se, também, a relevância de sua participação estratégica na formulação e implementação de políticas públicas que visam qualificar os serviços farmacêuticos no SUS. A atuação do farmacêutico está diretamente vinculada à execução de políticas públicas

---

realizo mais atividades burocráticas: análise da Assistência Farmacêutica na Atenção Primária a Saúde. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, [S. l.], v. 33, 2021. DOI: 10.5020/18061230.2020.12162. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/RBPS/article/view/12162>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>44</sup> GONÇALVES, Lucas Pantoja; COSTA, Bruno Wesley Bezerra; LIMA, Gustavo Campos de; SOLER, Orenzio. Profile of the institutionalization of pharmaceutical services in the municipality of Chaves, State of Pará (PA), Brazil. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 13, n. 8, p. e1513846532, 2024. DOI: 10.33448/rsd-v13i8.46532. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/46532>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>45</sup> BEZERRA, Indara Cavalcante; SILVA, Raimunda Magalhães da; GONÇALVES, Jonas Loiola; JORGE, Maria Salete Bessa; PINHEIRO, Cleoneide Paulo Oliveira; MENDONÇA, Francisco Antônio da Cruz. Eu realizo mais atividades burocráticas: análise da Assistência Farmacêutica na Atenção Primária a Saúde. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, [S. l.], v. 33, 2021. DOI: 10.5020/18061230.2020.12162. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/RBPS/article/view/12162>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>46</sup> OLIVEIRA, Alan Maicon de; FILIPIN, Marina Del Vecchio; REIS, Débora Alves; MONTEIRO, Lázara Mariane Moreira; CUBAYACHI, Camila; MADRUGA, Isabella Ribeiro Ramos; GIARDINI, Mariana Honorato. Pharmaceutical services strengthen the brazilian Unified Health System: experience of the practice of technical and clinical activities that result in safety. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 11, n. 14, p. e15111435645, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i14.35645. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/35645>. Acesso em: 24 mar. 2025

<sup>47</sup> OLIVEIRA, Alan Maicon de; FILIPIN, Marina Del Vecchio; REIS, Débora Alves; MONTEIRO, Lázara Mariane Moreira; CUBAYACHI, Camila; MADRUGA, Isabella Ribeiro Ramos; GIARDINI, Mariana Honorato. Pharmaceutical services strengthen the brazilian Unified Health System: experience of the practice of technical and clinical activities that result in safety. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 11, n. 14, p. e15111435645, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i14.35645. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/35645>. Acesso em: 24 mar. 2025

estruturantes, como a Política Nacional de Medicamentos (PNM) e a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF)<sup>48</sup>.

Essas políticas representaram marcos importantes para a assistência farmacêutica, promovendo avanços na organização dos serviços e no acesso equitativo aos medicamentos. A PNM, em particular, propõe uma reorientação da assistência farmacêutica, ultrapassando a perspectiva convencional centrada exclusivamente na aquisição e distribuição de medicamentos<sup>49</sup>. Essa abordagem reforça a necessidade de garantir a sustentabilidade desta nos âmbitos político, administrativo e social, integrando-a de maneira efetiva às demais ações de saúde<sup>50</sup>.

A qualificação da assistência farmacêutica envolve a implementação de distintas intervenções que contribuem para a melhoria dos serviços farmacêuticos prestados à população. Essas intervenções podem ser classificadas em organizacionais, financeiras, profissionais, governamentais/regulatórias e multifacetadas, abrangendo desde o aprimoramento da infraestrutura até a capacitação contínua dos profissionais e a formulação de estratégias de gestão mais eficientes<sup>51</sup>.

A gestão da assistência farmacêutica nos municípios brasileiros enfrenta diversos desafios, como a necessidade de qualificação profissional, a garantia de financiamento adequado e a integração efetiva entre os diferentes níveis de atenção à saúde. A adoção de tecnologias de informação e a implementação de sistemas de gestão eficientes são estratégias promissoras para aprimorar a assistência farmacêutica municipal<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> BERNARDINO, Caroline Nóbrega; BATISTA, Almária Mariz. Assistência Farmacêutica na atenção primária à saúde de um município potiguar, Brasil. *Infarma - Ciências Farmacêuticas*, [S. l.], v. 31, n. 2, p. 86–92, 2019. DOI: 10.14450/2318-9312. Disponível em: <https://cff.emnuvens.com.br/infarma/article/view/2434>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>49</sup> BERNARDINO, Caroline Nóbrega; BATISTA, Almária Mariz. Assistência Farmacêutica na atenção primária à saúde de um município potiguar, Brasil. *Infarma - Ciências Farmacêuticas*, [S. l.], v. 31, n. 2, p. 86–92, 2019. DOI: 10.14450/2318-9312. Disponível em: <https://cff.emnuvens.com.br/infarma/article/view/2434>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>50</sup> MENDES, Samara Jamile; SASSI, Patricia Bernardi; FARACO, Emília Baierle; ALMEIDA, Noemia Liege Maria Bernardo de; PEIXOTO, Rafaela Tavares; BARRETO, Benilson Beloti; RICARDO, Letícia Mendes; BASTOS, Ediane de Assis; LEITE, Silvana Nair. Fatores sociais e técnicos relacionados ao desenvolvimento da gestão municipal da Assistência Farmacêutica: resultados do Qualifica AF. *Saúde em debate*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 143, e. 8833, out./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2358-289820241438833P>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/jtsdmhCKKfmvJXmmGqvncd/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>51</sup> GONÇALVES, Lucas Pantoja; COSTA, Bruno Wesley Bezerra; LIMA, Gustavo Campos de; SOLER, Orenzio. Profile of the institutionalization of pharmaceutical services in the municipality of Chaves, State of Pará (PA), Brazil. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 13, n. 8, p. e1513846532, 2024. DOI: 10.33448/rsd-v13i8.46532. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/46532>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>52</sup> MENDES, Samara Jamile; SASSI, Patricia Bernardi; FARACO, Emília Baierle; ALMEIDA, Noemia Liege Maria Bernardo de; PEIXOTO, Rafaela Tavares; BARRETO, Benilson Beloti; RICARDO, Letícia Mendes; BASTOS, Ediane de Assis; LEITE, Silvana Nair. Fatores sociais e técnicos relacionados ao desenvolvimento da gestão municipal da Assistência Farmacêutica: resultados do Qualifica AF. *Saúde em debate*, Rio de Janeiro, v.

Além disso, ressalta-se que é fundamental fortalecer as políticas públicas que assegurem a continuidade e a qualidade dos serviços de assistência farmacêutica, promovendo a equidade no acesso aos medicamentos e a integralidade do cuidado. A participação social e o controle social também desempenham papel importante na construção de uma assistência farmacêutica mais eficiente e alinhada às necessidades da população<sup>53</sup>.

O que se observa é que a realidade da assistência farmacêutica nos municípios brasileiros revela um cenário heterogêneo e fragmentado. A ausência de dados estruturados e sistematizados compromete a efetividade das ações e gera entraves ao processo de aprimoramento da assistência farmacêutica no SUS. A carência de informações organizadas impacta negativamente a tomada de decisão e dificulta a implementação de políticas mais assertivas para o fortalecimento desse setor<sup>54</sup>.

Diante desse contexto, a institucionalização da assistência farmacêutica emerge como um processo essencial para consolidar a assistência farmacêutica como uma política pública estruturante no SUS. A institucionalização consiste na elevação de práticas sociais, normativas e administrativas ao status de regra, garantindo sua implementação e sustentabilidade no longo prazo. O fortalecimento desses serviços requer investimentos contínuos em gestão, infraestrutura e capacitação profissional, visando à promoção da saúde e ao bem-estar da população<sup>55</sup>.

Assim, a materialização da assistência farmacêutica enquanto política pública requer a criação e execução de estruturas formais que permitam sua integração plena ao sistema de saúde, assegurando que os princípios da equidade, integralidade e universalidade sejam efetivamente aplicados na gestão dos medicamentos e dos serviços farmacêuticos<sup>56</sup>.

---

48, n. 143, e. 8833, out./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2358-289820241438833P>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/jtsdmhCKKfmvJXmmGqvncd/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>53</sup> MENDES, Samara Jamile; SASSI, Patricia Bernardi; FARACO, Emília Baierle; ALMEIDA, Noemia Liege Maria Bernardo de; PEIXOTO, Rafaela Tavares; BARRETO, Benilson Beloti; RICARDO, Letícia Mendes; BASTOS, Ediane de Assis; LEITE, Silvana Nair. Fatores sociais e técnicos relacionados ao desenvolvimento da gestão municipal da Assistência Farmacêutica: resultados do Qualifica AF. *Saúde em debate*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 143, e. 8833, out./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2358-289820241438833P>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/jtsdmhCKKfmvJXmmGqvncd/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>54</sup> BEZERRA, Indara Cavalcante; SILVA, Raimunda Magalhães da; GONÇALVES, Jonas Loiola; JORGE, Maria Salete Bessa; PINHEIRO, Cleoneide Paulo Oliveira; MENDONÇA, Francisco Antônio da Cruz. Eu realizo mais atividades burocráticas: análise da Assistência Farmacêutica na Atenção Primária a Saúde. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, [S. l.], v. 33, 2021. DOI: 10.5020/18061230.2020.12162. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/RBPS/article/view/12162>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>55</sup> LOPES, Lucas Silva; SANTOS, Tayanne Andrade dos; RODRIGUES, Rafael Luiz de Araújo. Analysis of the pharmaceutical assistance management situation in a municipality in the interior of Bahia. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 9, n. 11, p. e3009119889, 2020. DOI: 10.33448/rsd-v9i11.9889. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/9889>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>56</sup> BEZERRA, Indara Cavalcante; SILVA, Raimunda Magalhães da; GONÇALVES, Jonas Loiola; JORGE, Maria Salete Bessa; PINHEIRO, Cleoneide Paulo Oliveira; MENDONÇA, Francisco Antônio da Cruz. Eu realizo mais atividades burocráticas: análise da Assistência Farmacêutica na Atenção Primária a Saúde. *Revista*

Apesar da relevância e da complexidade da assistência farmacêutica municipal enquanto política pública de saúde, sua plena efetivação ainda esbarra em múltiplos entraves práticos que comprometem o desempenho do sistema. A análise da estrutura e funcionamento da assistência farmacêutica nos municípios evidencia que, para além das diretrizes normativas e dos fluxos institucionais, subsistem obstáculos que dificultam a implementação eficiente e sustentável de soluções concretas. Nesse sentido, torna-se necessário examinar, de forma mais específica, os desafios enfrentados pelos gestores municipais na superação das barreiras operacionais, técnicas e institucionais que limitam a consolidação da assistência farmacêutica como política estruturante.

### 1.3. Os desafios enfrentados pelos municípios para o desenvolvimento eficiente de soluções

A assistência farmacêutica nos municípios brasileiros varia consideravelmente em sua organização e funcionamento, refletindo tanto as especificidades de cada localidade quanto os desafios enfrentados na implementação das políticas de saúde. Conforme será abordado a seguir, as pesquisas que têm sido desenvolvidas sobre assistência farmacêutica nos municípios demonstram avanços, mas também constataam dificuldades no que se refere ao pleno acesso à assistência farmacêutica no Brasil.

A pesquisa conduzida por Mendes apresenta estudo diagnóstico realizado no âmbito do projeto Qualifica AF, com o objetivo de identificar os componentes técnicos e sociais que caracterizam a gestão municipal da Assistência Farmacêutica (AF). A pesquisa foi conduzida em municípios habilitados ao Eixo Estrutura do Programa Qualifar-SUS, utilizando um questionário de autopreenchimento. Foram selecionadas oito variáveis para avaliar o grau de participação da gestão da assistência farmacêutica nas atividades da gestão municipal em saúde e a análise dos dados foi realizada por meio de modelo de regressão logística multinomial.<sup>57</sup>

Os resultados encontrados pelos autores<sup>58</sup> indicam que 42,4% dos municípios estudados apresentam alta participação da assistência farmacêutica nas atividades de gestão municipal.

---

Brasileira em Promoção da Saúde, [S. l.], v. 33, 2021. DOI: 10.5020/18061230.2020.12162. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/RBPS/article/view/12162>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>57</sup> MENDES, Samara Jamile; SASSI, Patricia Bernardi; FARACO, Emília Baierle; ALMEIDA, Noemia Liege Maria Bernardo de; PEIXOTO, Rafaela Tavares; BARRETO, Benilson Beloti; RICARDO, Letícia Mendes; BASTOS, Ediane de Assis; LEITE, Silvana Nair. Fatores sociais e técnicos relacionados ao desenvolvimento da gestão municipal da Assistência Farmacêutica: resultados do Qualifica AF. Saúde em debate, Rio de Janeiro, v. 48, n. 143, e. 8833, out./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2358-289820241438833P>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/jtsdmdhCKKfmvJXmmGqvncd/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>58</sup> MENDES, Samara Jamile; SASSI, Patricia Bernardi; FARACO, Emília Baierle; ALMEIDA, Noemia Liege Maria Bernardo de; PEIXOTO, Rafaela Tavares; BARRETO, Benilson Beloti; RICARDO, Letícia Mendes; BASTOS, Ediane de Assis; LEITE, Silvana Nair. Fatores sociais e técnicos relacionados ao desenvolvimento da

Essa participação é evidenciada por articulações com outros setores da secretaria municipal de saúde, vínculos estabelecidos com outras coordenações, participação ativa no controle social, atuação nos relatórios de gestão do município, bem como no planejamento e avaliação, além do envolvimento em capacitações. Observou-se que o aumento da participação da assistência farmacêutica na gestão municipal da saúde está associado a resultados positivos em termos de estrutura, organização, utilização de recursos pelos municípios e articulações com outras instâncias de gestão.

A pesquisa, no entanto, também identificou desafios que comprometem a efetiva integração da assistência farmacêutica na gestão municipal. O isolamento operacional desta, historicamente tratada como uma atividade técnica desvinculada do planejamento global da saúde, limita sua contribuição para a melhoria dos serviços (Mendes et al, 2024). Acresce-se a isso, a falta de articulação intersetorial prejudica a implantação de estratégias integradas de atenção à saúde. A baixa participação do controle social nos espaços da assistência farmacêutica, como conselhos de saúde, também reduz a transparência e limita a influência da comunidade nas políticas de medicamentos<sup>59</sup>.

Outra dificuldade apontada foi a deficiência nos processos de planejamento e avaliação, dificultando a identificação de necessidades e a adoção de melhorias baseadas em evidências. O estudo também destacou a necessidade de capacitação contínua dos profissionais envolvidos na assistência farmacêutica, garantindo a atualização de conhecimentos e a adoção de práticas inovadoras<sup>60</sup>.

Diante desse cenário, enfatiza-se a importância de superar a visão fragmentada da assistência farmacêutica e considerá-la como parte integrante da gestão municipal da saúde. Para isso, é essencial fortalecer a articulação intersetorial, ampliar a participação no controle social, aprimorar o planejamento e a avaliação das políticas de assistência farmacêutica e investir na formação de profissionais qualificados:

Assim, foi possível compreender que gestão da AF mais participativa apresenta melhores resultados para questões reivindicadas pelos farmacêuticos e pela sociedade, para melhores condições de acesso aos medicamentos e aos serviços farmacêuticos. Esses resultados apontam para uma nova abordagem na formação dos profissionais responsáveis pelo setor e, ainda, para a necessidade de estratégias robustas e integradas de suporte aos municípios, ultrapassando os limites até então colocados na

---

gestão municipal da Assistência Farmacêutica: resultados do Qualifica AF. Saúde em debate, Rio de Janeiro, v. 48, n. 143, e. 8833, out./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2358-289820241438833P>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/jtsdmdhCKKfmvJXmmGqvncd/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>59</sup> *Idem.*

<sup>60</sup> *Idem.*

definição de gestão da AF como atividade técnica e isolada do processo de atenção e gestão da saúde nos municípios.<sup>61</sup>

Em paralelo a essa pesquisa mais ampla, há profusão de estudos focados em municípios específicos – o que se justifica pela própria lógica discutida supra quanto à competência dos entes municipais para a estruturação da assistência farmacêutica. A seguir, são apresentados os resultados de algumas pesquisas realizadas em variados municípios brasileiros.

No município de Caicó (acima de 60 mil habitantes), localizado no estado do Rio Grande do Norte, a assistência farmacêutica na atenção básica foi avaliada com base em indicadores propostos pela Organização Mundial da Saúde. O estudo revelou que o município possui apenas uma farmácia básica, com uma Central de Abastecimento Farmacêutico anexa, e conta com um farmacêutico responsável técnico que também atua como coordenador da assistência farmacêutica<sup>62</sup>.

Embora exista uma Relação Municipal de Medicamentos Essenciais, não há uma Comissão de Farmácia e Terapêutica estabelecida. Além disso, não foi identificado um órgão específico responsável pela aquisição de medicamentos, e não há registros de controle de temperatura e umidade nos ambientes de armazenamento. A dispensação é realizada por atendentes de farmácia através de uma janela na entrada e saída da farmácia<sup>63</sup>.

Esses achados indicam que a assistência farmacêutica em Caicó ainda enfrenta desafios significativos e requer maiores esforços dos gestores para uma melhor estruturação, visando garantir um cuidado integral aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS). Em conclusão, os autores apontam o seguinte:

A ausência do farmacêutico nas UBS é aspecto decisivo para comprometimento das etapas do ciclo da assistência farmacêutica, mas não se pode deixar de destacar a responsabilidade dos gestores municipais quanto a suas atribuições no contexto da assistência farmacêutica; no caso, viabilizar ocupação da coordenação da assistência farmacêutica por farmacêutico, além de melhorar as condições da estrutura física e

---

<sup>61</sup> MENDES, Samara Jamile; SASSI, Patricia Bernardi; FARACO, Emília Baierle; ALMEIDA, Noemia Liege Maria Bernardo de; PEIXOTO, Rafaela Tavares; BARRETO, Benilson Beloti; RICARDO, Letícia Mendes; BASTOS, Ediane de Assis; LEITE, Silvana Nair. Fatores sociais e técnicos relacionados ao desenvolvimento da gestão municipal da Assistência Farmacêutica: resultados do Qualifica AF. *Saúde em debate*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 143, e. 8833, out./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2358-289820241438833P>, p. 13. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/jtsdmdhCKKfmvJXmmGqvncd/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>62</sup> BERNARDINO, Caroline Nóbrega; BATISTA, Almária Mariz. Assistência Farmacêutica na atenção primária à saúde de um município potiguar, Brasil. *Infarma - Ciências Farmacêuticas*, [S. l.], v. 31, n. 2, p. 86–92, 2019. DOI: 10.14450/2318-9312. Disponível em: <https://cff.emnuvens.com.br/infarma/article/view/2434>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>63</sup> *Idem*.

operacional. Neste último caso, estruturação de sistema informatizado para controle de estoque, por exemplo.<sup>64</sup>

Em Juiz de Fora (acima de 540 mil habitantes), Minas Gerais, Braga e outras (2020) conduziram pesquisa em que intentaram analisar a assistência farmacêutica a partir dos Planos Municipais de Saúde entre 1988 e 2017. O estudo demonstrou avanços, como a introdução da assistência farmacêutica no organograma da Secretaria Municipal de Saúde, a criação do Departamento de Assistência Farmacêutica (DAF), a implantação da Comissão de Farmácia e Terapêutica (CFT), a presença de farmacêuticos na gestão da assistência farmacêutica, o aumento do número desses profissionais no quadro funcional do município e a formação de uma equipe para acompanhar os processos de aquisição de medicamentos (Braga; Paula; Alves, 2020).

Fragilidades foram identificadas relacionadas ao sistema de informação sobre medicamentos e à gestão da assistência farmacêutica, ao acesso racional aos medicamentos, à falta e desperdício de medicamentos, à não implantação do Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) e à discussão e materialização das farmácias distritais<sup>65</sup>.

Esses aspectos ressaltam a necessidade de aprimoramento contínuo para assegurar uma assistência farmacêutica eficaz e alinhada às necessidades da população, já que, conforme as autoras, “uma assistência farmacêutica bem estruturada constitui um dos pilares para os sistemas de apoio das redes de atenção à saúde, garantindo o acesso e o uso racional de medicamentos, enquanto direito de cidadania”<sup>66</sup>.

No município de Chaves (acima de 20 mil habitantes), no estado do Pará, foi analisado o perfil da institucionalização dos serviços farmacêuticos<sup>67</sup>. O estudo destacou a importância de fortalecer a estrutura organizacional da assistência farmacêutica, garantindo a presença de farmacêuticos nas unidades de saúde e promovendo a integração desses profissionais com as equipes multiprofissionais.

---

<sup>64</sup> BERNARDINO, Caroline Nóbrega; BATISTA, Almária Mariz. Assistência Farmacêutica na atenção primária à saúde de um município potiguar, Brasil. *Infarma - Ciências Farmacêuticas*, [S. l.], v. 31, n. 2, p. 91, 2019. DOI: 10.14450/2318-9312. Disponível em: <https://cff.emnuvens.com.br/infarma/article/view/2434>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>65</sup> BRAGA, Maria Helena; PAULA, Patrícia Aparecida Baumgratz; ALVES, Terezinha Noemides Pires. A Assistência Farmacêutica no município de Juiz de Fora em Minas Gerais: uma visão a partir dos Planos Municipais de Saúde. *Revista APS*, v. 23, n. 2, p. 251-267, abr./jun., 2020. DOI: <https://doi.org/10.34019/1809-8363.2020.v23.26106>. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/aps/article/view/26106/22920>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>66</sup> *Idem*.

<sup>67</sup> GONÇALVES, Lucas Pantoja; COSTA, Bruno Wesley Bezerra; LIMA, Gustavo Campos de; SOLER, Orenzio. Profile of the institutionalization of pharmaceutical services in the municipality of Chaves, State of Pará (PA), Brazil. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 13, n. 8, p. e1513846532, 2024. DOI: 10.33448/rsd-v13i8.46532. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/46532>. Acesso em: 24 mar. 2025.

A pesquisa também ressaltou a necessidade de investimentos em infraestrutura e capacitação profissional para melhorar a qualidade dos serviços farmacêuticos oferecidos à população:

Avanços recentes, como a formalização da Comissão de Farmácia e Terapêutica e adesão ao Sistema Hórus, prometem melhorar a padronização de medicamentos e a gestão de estoques. No entanto, persistem desafios na integração regional, implementação de políticas complementares e aprimoramento dos serviços técnico-assistenciais. Assim, o desenvolvimento contínuo da AF em Chaves requer esforços coordenados para superar lacunas identificadas e garantir serviços farmacêuticos de qualidade e acessíveis a toda a população.<sup>68</sup>

Por sua vez, estudo conduzido por Lopes, Santos e Rodrigues<sup>69</sup> no município de Planalto (acima de 20 mil habitantes), no estado da Bahia evidenciou fragilidades que comprometem a eficiência do setor, demandando aprimoramentos em diferentes aspectos organizacionais e processuais.

Em relação à estrutura organizacional, observou-se que a equipe responsável pela assistência farmacêutica é composta por profissionais com formações diversas, o que pode ser um fator positivo para a multidisciplinaridade das ações.<sup>70</sup>

A escassez de farmacêuticos especializados e a necessidade de capacitação contínua emergem como pontos críticos, uma vez que a ausência de qualificação específica pode comprometer a efetividade das práticas de gestão e assistência<sup>71</sup>. Eixo importante a ser analisado, visto que tal deficiência não se encontra em um ou outro local específico, sendo uma constante no estudo ora apresentado.

Os processos de trabalho da assistência farmacêutica também se mostraram frágeis, especialmente nos eixos de seleção, programação, aquisição, armazenamento e distribuição de medicamentos<sup>72</sup>. A inexistência de protocolos padronizados e a carência de sistemas informatizados dificultam a organização e a rastreabilidade dos insumos, prejudicando tanto o

---

<sup>68</sup> GONÇALVES, Lucas Pantoja; COSTA, Bruno Wesley Bezerra; LIMA, Gustavo Campos de; SOLER, Orenzio. Profile of the institutionalization of pharmaceutical services in the municipality of Chaves, State of Pará (PA), Brazil. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 13, n. 8, p. e1513846532, 2024. DOI: 10.33448/rsd-v13i8.46532. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/46532>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>69</sup> LOPES, Lucas Silva; SANTOS, Tayanne Andrade dos; RODRIGUES, Rafael Luiz de Araújo. Analysis of the pharmaceutical assistance management situation in a municipality in the interior of Bahia. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 9, n. 11, p. e3009119889, 2020. DOI: 10.33448/rsd-v9i11.9889. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/9889>. Acesso em: 24 mar. 2025

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> LOPES, Lucas Silva; SANTOS, Tayanne Andrade dos; RODRIGUES, Rafael Luiz de Araújo. Analysis of the pharmaceutical assistance management situation in a municipality in the interior of Bahia. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 9, n. 11, p. e3009119889, 2020. DOI: 10.33448/rsd-v9i11.9889. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/9889>. Acesso em: 24 mar. 2025

controle de estoques quanto a dispensação adequada à população. A ausência de um fluxo estruturado para essas atividades compromete a eficiência da gestão e aumenta os riscos de desperdício e desabastecimento.

Além disso, os pesquisadores também observaram que a falta de monitoramento contínuo dos indicadores de desempenho da assistência farmacêutica constitui um entrave para a implementação de melhorias. A ausência de um sistema integrado de informações impede a coleta sistemática de dados essenciais para a análise e aprimoramento das estratégias de gestão. Essa limitação afeta a capacidade de planejamento e dificulta a tomada de decisões baseadas em evidências, impactando negativamente o acesso e o uso racional de medicamentos no município.<sup>73</sup>

Diante desse panorama, os pesquisadores concluem pela evidente necessidade de investimentos para qualificar a gestão da assistência farmacêutica. Medidas como a capacitação contínua dos profissionais, a adoção de sistemas informatizados para gestão de estoques e dispensação, bem como a definição de protocolos e indicadores de desempenho, são fundamentais para aprimorar a organização e eficiência do setor. Seria esse o ponto de partida.<sup>74</sup>

Esses estudos evidenciam que, embora haja esforços significativos para aprimorar a assistência farmacêutica nos municípios brasileiros, desafios persistem. A diversidade regional, aliada a fatores socioeconômicos e estruturais, exige abordagens personalizadas que considerem as especificidades locais. De forma simples, diz-se que não existe uma fórmula padrão aplicada a todas as realidades que garanta uniforme resultado. É um caminho que apresenta traços variados, repletos de particularidades que devam ser vividas e experienciadas em seu contexto.

Fato é que não se deve perder de vista que o fortalecimento da assistência farmacêutica municipal como um todo, alinhado às diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), representa um passo essencial para garantir a equidade no acesso a medicamentos e a melhoria dos serviços de saúde prestados à população. Neste sentido, a troca de experiências exitosas entre os municípios, bem como a observância dos desafios comuns enfrentados, contribui para este fim.

Superar os desafios estruturas, técnicos e institucionais da assistência farmacêutica municipal requer mais do que o reconhecimento das fragilidades existentes: exige a construção de soluções inovadoras, capazes de romper com modelos obsoletos e promover maior

---

<sup>73</sup> LOPES, Lucas Silva; SANTOS, Tayanne Andrade dos; RODRIGUES, Rafael Luiz de Araújo. Analysis of the pharmaceutical assistance management situation in a municipality in the interior of Bahia. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 9, n. 11, p. e3009119889, 2020. DOI: 10.33448/rsd-v9i11.9889. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/9889>. Acesso em: 24 mar. 2025

<sup>74</sup> *Idem*.

eficiência, equidade e integração aos serviços. Nesse sentido, é fundamental examinar as oportunidades que se desenham no cenário atual, bem como os obstáculos concretos que ainda dificultam sua plena implementação nos contextos locais. A análise crítica dessas possibilidades permitirá vislumbrar caminhos mais eficazes para consolidar a assistência farmacêutica como política pública essencial.

#### **1.4 Gestão municipal da assistência farmacêutica: oportunidades de avanço e obstáculos para implementação**

Conforme buscou-se apontar no tópico anterior, a assistência farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) desempenha um papel central na promoção da saúde pública, especialmente nos municípios, que são responsáveis pela gestão direta dos serviços de saúde.

Nesse contexto, a adoção de inovações na assistência farmacêutica municipal abre caminhos promissores para tornar os serviços mais eficientes e qualificados. No entanto, as pesquisas não deixam de verificar desafios a serem superados para que os avanços se concretizem. A incorporação de tecnologias digitais e a integração de sistemas de informação, por exemplo, representam grande oportunidade para melhorar a gestão e o acesso aos medicamentos. Há de salientar que cada realidade contempla uma maturidade administrativa e uma crença gerencial, trazendo cada ente para a sua única conjuntura.

Ferramentas como prontuários eletrônicos e sistemas de gestão de medicamentos podem otimizar processos de dispensação, monitorar o uso de medicamentos e melhorar a comunicação entre profissionais de saúde, resultando em um atendimento mais seguro e eficaz (Oliveira et al, 2022).

Neste sentido, salienta-se a adoção do sistema Hórus pelo município de Chaves, no estado do Pará, como estratégia para a modernização e melhoria na gestão da assistência farmacêutica. Segundo os autores (Gonçalves et al, 2024, p. 17):

O Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica, conhecido como HÓRUS foi criado com o objetivo de melhorar a gestão da AF nas três esferas do Sistema Único de Saúde (SUS). A iniciativa do Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (DAF/SECTICS/MS) em desenvolver o HÓRUS começou em 2009 e envolveu o DAF/SECTICS/MS, a Secretaria Municipal de Saúde de Recife (SMS/PE), a empresa Pública de Informática de Recife (EMPREL), o Departamento de Informática do SUS (DATASUS/SE), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS). Essa colaboração foi fundamental para

implementar um sistema integrado que visa ampliar o acesso aos medicamentos e melhorar a qualidade da atenção à saúde oferecida à população brasileira.<sup>75</sup>

Quanto às vantagens na adoção desse sistema salienta-se as seguintes:

Vale ressaltar que muitos são os benefícios com implantação do Sistema Hórus. As melhorias incluem um controle técnico e científico mais robusto da qualidade da assistência farmacêutica, uma dispensação mais eficiente de medicamentos, e uma atenção à saúde mais eficaz. Além do aumento na capacitação dos recursos humanos e na gestão do conhecimento, uma melhoria na relação entre gestores de saúde e usuários de medicamentos, avanços na gestão administrativa e inter-federativa, além de aprimoramentos na infraestrutura tecnológica.<sup>76</sup>

Outras estratégias também têm sido adotadas a nível federal, tais como o Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica no SUS (Qualifar-SUS), na intenção de fortalecer a estrutura dos serviços farmacêuticos municipais. Em 2024, o Ministério da Saúde investiu mais de R\$ 4 milhões para a estruturação da assistência farmacêutica, permitindo que 83 novos municípios qualificassem suas centrais de abastecimento farmacêutico e farmácias do SUS.<sup>77</sup>

Por outro lado, a implementação de inovações na assistência farmacêutica municipal enfrenta diversos desafios. Um dos principais obstáculos é a limitação de recursos financeiros, que pode dificultar a aquisição de novas tecnologias e a capacitação de profissionais. Embora haja investimentos federais, como os mencionados anteriormente, a sustentabilidade dessas iniciativas depende da continuidade dos recursos e da capacidade de gestão local.

Neste sentido, o estudo empreendido por Mendes<sup>78</sup>, no âmbito da implementação do Qualifar-SUS, evidenciou “um quadro com grandes assimetrias na organização e estruturação

---

<sup>75</sup> GONÇALVES, Lucas Pantoja; COSTA, Bruno Wesley Bezerra; LIMA, Gustavo Campos de; SOLER, Orenzio. Profile of the institutionalization of pharmaceutical services in the municipality of Chaves, State of Pará (PA), Brazil. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 13, n. 8, p. e1513846532, 2024. DOI: 10.33448/rsd-v13i8.46532. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/46532>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>76</sup> GONÇALVES, Lucas Pantoja; COSTA, Bruno Wesley Bezerra; LIMA, Gustavo Campos de; SOLER, Orenzio. Profile of the institutionalization of pharmaceutical services in the municipality of Chaves, State of Pará (PA), Brazil. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 13, n. 8, p.17, 2024. DOI: 10.33448/rsd-v13i8.46532. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/46532>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>77</sup> PENIDO, Alexandre; SOUSA, Amanda; MATOS, Franciéle. Ministério da Saúde investe mais de R\$ 4 milhões para estruturação da Assistência Farmacêutica. Ministério da Saúde, 23 nov. 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/ministerio-da-saude-investe-mais-de-r-4-milhoes-para-estruturacao-da-assistencia-farmacautica?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/ministerio-da-saude-investe-mais-de-r-4-milhoes-para-estruturacao-da-assistencia-farmacautica?utm_source=chatgpt.com). Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>78</sup> MENDES, Samara Jamile; SASSI, Patricia Bernardi; FARACO, Emília Baierle; ALMEIDA, Noemia Liege Maria Bernardo de; PEIXOTO, Rafaela Tavares; BARRETO, Benilson Beloti; RICARDO, Letícia Mendes; BASTOS, Ediane de Assis; LEITE, Silvana Nair. Fatores sociais e técnicos relacionados ao desenvolvimento da gestão municipal da Assistência Farmacêutica: resultados do Qualifica AF. *Saúde em debate*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 143, e. 8833, out./dez. 2024, p. 11. DOI: <https://doi.org/10.1590/2358-289820241438833P>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/jtsdmhCKKfmvJXmmGqvncd/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

da assistência farmacêutica municipal, em seus aspectos técnico-operacionais, organizacionais e políticos”.

Segundo os autores, o processo de descentralização da gestão da Assistência Farmacêutica foi acompanhado por normativas que visavam estabelecer padrões organizacionais capazes de fortalecer a administração municipal do setor, consolidando-se apenas na década de 2000. No entanto, os dados colhidos na pesquisa indicam que esse desenvolvimento ocorreu de forma desigual entre os municípios, refletindo disparidades no acesso e uso de medicamentos pela população brasileira.<sup>79</sup>

Pesquisas anteriores já apontavam para essa problemática, evidenciando discrepâncias na estrutura, força de trabalho, gestão administrativa e nos recursos financeiros destinados à aquisição de medicamentos, variando significativamente entre os entes municipais.<sup>80</sup>

As deficiências estruturais e organizacionais na gestão da assistência farmacêutica municipal são reconhecidas há anos como barreiras para a garantia do acesso e uso adequado de medicamentos na atenção básica. Em resposta a esses desafios, o governo federal adotou estratégias para mitigar tais desigualdades, como a implementação da ponderação dos valores de repasse do Componente Básico da assistência farmacêutica com base no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), a partir de 2019, e a criação do Qualifar-SUS, vigente desde 2012.<sup>81</sup>

No entanto, mesmo entre os municípios habilitados a receber os recursos de estruturação do programa — totalizando 3.508 em 2022 —, menos de 20% receberam regularmente esses repasses. Esse cenário pode ser explicado, em parte, pela recorrente ausência do envio de informações ao Banco Nacional de Assistência Farmacêutica (BNAFAR) (Mendes et al, 2024). Entre os gestores municipais participantes do estudo, 37% relataram não possuir conhecimento sobre o uso ou monitoramento dos recursos destinados à assistência farmacêutica em seu município.<sup>82</sup>

Para os autores<sup>83</sup>, esses achados indicam a existência de deficiências organizacionais substanciais, que não podem ser superadas apenas com o repasse financeiro. A consolidação da

---

<sup>79</sup> MENDES, Samara Jamile; SASSI, Patricia Bernardi; FARACO, Emília Baierle; ALMEIDA, Noemia Liege Maria Bernardo de; PEIXOTO, Rafaela Tavares; BARRETO, Benilson Beloti; RICARDO, Letícia Mendes; BASTOS, Ediane de Assis; LEITE, Silvana Nair. Fatores sociais e técnicos relacionados ao desenvolvimento da gestão municipal da Assistência Farmacêutica: resultados do Qualifica AF. *Saúde em debate*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 143, e. 8833, out./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2358-289820241438833P>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/jtsdmdhCKKfmvJXmmGqvncd/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>80</sup> *Idem.*

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> *Idem.*

<sup>83</sup> MENDES, Samara Jamile; SASSI, Patricia Bernardi; FARACO, Emília Baierle; ALMEIDA, Noemia Liege Maria Bernardo de; PEIXOTO, Rafaela Tavares; BARRETO, Benilson Beloti; RICARDO, Letícia Mendes;

gestão da assistência farmacêutica municipal ainda enfrenta obstáculos estruturais e administrativos, evidenciando a necessidade de estratégias complementares que fortaleçam a governança e o planejamento na aplicação dos recursos disponíveis.

Nestes termos, conforme observado até aqui, pode-se concluir que a assistência farmacêutica nos municípios brasileiros possui potencial significativo para se beneficiar de inovações tecnológicas e organizacionais. No entanto, para que essas inovações sejam efetivamente implementadas e resultem em melhorias concretas na qualidade dos serviços, é necessário enfrentar desafios relacionados a recursos financeiros, capacitação profissional e integração de sistemas.

Políticas públicas que incentivem investimentos contínuos, programas de educação permanente e a padronização de sistemas de informação são fundamentais para superar esses obstáculos e promover uma assistência farmacêutica mais eficiente e centrada no paciente.

## 2. ANÁLISES DE DISFUNCIONALIDADES OCASIONADAS PELO DESENCORAJAMENTO AO ADMINISTRADOR PÚBLICO MUNICIPAL

No presente capítulo, a pesquisa se propõe a examinar criticamente os efeitos negativos decorrentes do desencorajamento ao administrador público municipal, comportamento que tem se mostrado cada vez mais recorrente na gestão pública brasileira. Serão analisadas as principais disfuncionalidades geradas por esse ambiente de insegurança e responsabilização excessiva, que, longe de promover a eficiência administrativa, contribui para cenário de imobilismo e conservadorismo institucional. A abordagem parte da identificação de comportamento pragmático de medo por parte dos gestores, o que impacta diretamente a tomada de decisões e o exercício da função pública. Também será discutido como o excesso de mecanismos burocráticos de controle e conformidade cria obstáculos à fluidez da administração e à implementação de políticas públicas eficazes. O capítulo ainda explorará as consequências da inércia decisória e o deslocamento da responsabilidade do poder público para o próprio administrado, além de refletir sobre a resistência à inovação que se instala como estratégia de autoproteção frente a um cenário de intensa judicialização e fiscalização. Essas análises são fundamentais para compreender os entraves enfrentados no plano municipal e pensar alternativas que equilibrem controle e eficiência na administração pública.

### 2.1. O direito administrativo do medo pragmático: o fenômeno do apagão das canetas

Conforme explicam Chagas *et al*<sup>84</sup>, o fenômeno conhecido como “apagão das canetas” traduz disfunção institucional que decorre do receio constante, por parte dos agentes públicos, de assumirem responsabilidades administrativas que, em ambiente de intensa vigilância e responsabilização pessoal, podem resultar em sanções jurídicas ou administrativas. Esse comportamento, identificado como uma consequência do Direito Administrativo do Medo, manifesta-se de maneira prática na recusa deliberada de decisões que, embora legalmente viáveis e muitas vezes necessárias ao interesse público, são evitadas em razão da insegurança quanto à interpretação posterior por órgãos de controle, tribunais ou mesmo pela mídia. Trata-se de mecanismo que atua silenciosamente na engrenagem da gestão pública, comprometendo sua operacionalidade, visto que o medo da responsabilização impede a tomada de decisões ordinárias e excepcionais, especialmente em contextos que demandam celeridade, criatividade

---

<sup>84</sup> CHAGAS, Maria Liduína das et al. Direito administrativo do medo: fator de influência na inovação da administração pública?. *Gestão Contemporânea*, v. 12, n. 1, p. 88-112, 2022.

e autonomia técnica. Sob outra perspectiva, Gullo apresenta sua pesquisa conceitual acerca do tema em sua pesquisa:

Como fenômeno social, o “apagão das canetas”, quando muito, revela uma propensão, uma tendência, através de dados incertos. Portanto, para este trabalho, este fenômeno trata-se de uma espécie do gênero das estratégias de fuga da responsabilização da improbidade administrativa, cuja reflexão se debruça sobre os riscos da atividade política em face de sua eventual responsabilização. Trata-se dos denominados: *blame games*, ou jogos de culpa, cuja finalidade é desviar a responsabilidade do gestor por intermédio de estratégias escolhidas com intuito de evitar as consequências políticas e jurídicas da responsabilização. Com efeito, o – *blame risk* – ou – risco da culpa – ou risco de responsabilização, trata-se de um risco muito diferente daqueles a que estamos acostumados, tais como os tradicionais riscos da atividade administrativa para a sociedade ou para a atividade empresarial, exemplificados em riscos ambientais, de segurança ou riscos alimentares. Este problema é inerente à atividade e ocorre pelo mundo de forma diferenciada, tanto um dos principais motivos pelo qual a regulamentação administrativa se tornou “ossificada” (outro termo que exprime o mesmo fenômeno do “apagão” das decisões) foi a ameaça da revisão judicial (*judicial review*).<sup>85</sup>

A estrutura jurídico-administrativa vigente, ancorada em modelo de controle *ex ante* e *ex post* que privilegia a formalidade excessiva em detrimento da finalidade, contribui para a consolidação desse estado de hesitação decisória. A normatividade fragmentada, muitas vezes ambígua e sujeita a interpretações divergentes, não oferece aos gestores parâmetros claros para a adoção de medidas administrativas seguras. Como resultado, o agente público adota posturas defensivas, nas quais prevalecem a lógica da omissão em detrimento da ação, mesmo quando esta última se apresenta como condição indispensável para a efetivação de políticas públicas. Em vez de atuar como garantidor da legalidade e da boa administração, o sistema de responsabilização individual fomenta a insegurança e incentiva práticas de não-decisão que afetam negativamente a efetividade dos serviços públicos (Chagas *et al*, 2022; Ribeiro; Campos; Maia, 2023).

A intensificação do controle externo e a expansão das competências de órgãos fiscalizadores, embora legitimadas pelo discurso da moralização da gestão, frequentemente ultrapassam os limites da razoabilidade e produzem efeitos paralisantes no cotidiano administrativo. O gestor, inserido em ambiente de constante avaliação punitiva, torna-se avesso ao risco, não no sentido da prudência técnica, mas como expressão de autoproteção institucional. A cultura do medo, portanto, estabelece-se não apenas como obstáculo de ordem subjetiva, mas como fator estruturante que redefine a forma de atuação dos entes públicos,

---

<sup>85</sup> GULLO, Felipe Ramirez. "Apagão das canetas": análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa. Ministério Público de São Paulo (MPSP), 2022, p. 20.

especialmente na esfera municipal, onde a limitação de recursos e a sobreposição de exigências normativas ampliam o impacto dessas disfunções.<sup>86</sup>

A ausência de diretrizes consistentes para a interpretação dos princípios constitucionais da administração pública, como legalidade, eficiência e impessoalidade, amplia o espaço de indeterminação normativa e compromete a segurança jurídica das decisões. Nessa conjuntura, o administrador, ao buscar conformidade com parâmetros muitas vezes contraditórios, acaba optando pela inércia como estratégia de sobrevivência funcional. A gestão pública, nesse contexto, deixa de ser um campo de ação propositiva e passa a operar sob o signo da cautela extrema, prejudicando a implementação de políticas públicas que exijam inovação, agilidade e comprometimento com resultados.<sup>87</sup>

Desse modo, o Direito Administrativo do Medo configura-se como desdobramento do modelo sancionador vigente, que, ao invés de estimular a atuação responsável, gera ambiente avesso à iniciativa e refratário à eficiência. O apagão das canetas, portanto, não deve ser compreendido como simples escolha individual, mas como expressão sintomática de um arranjo institucional que penaliza a atuação proativa e privilegia a neutralização das decisões por meio do excesso de formalismo. A superação desse quadro exige, mais do que reformas pontuais, uma revisão dos pressupostos normativos que regem a responsabilidade do gestor público e uma reorganização dos mecanismos de controle que considere os riscos administrativos não apenas sob a ótica da punição, mas também da viabilidade e da razoabilidade das ações.<sup>88</sup>

A propagação do fenômeno denominado “apagão das canetas” compromete gravemente o desempenho funcional da administração pública, implicando prejuízos diretos à realização do princípio da eficiência, incorporado ao texto constitucional por meio da Emenda nº 19, de 1998 (Brasil, 1998). A dinâmica instaurada por essa lógica de retração decisória configura ambiente institucional em que a disfunção não se limita à paralisia ocasional de atos administrativos, mas se consolida como mecanismo recorrente de autodefesa por parte dos agentes públicos. A intersecção entre o temor pessoal e o aparato normativo-administrativo estabelece uma

---

<sup>86</sup> FERREIRA, Ana Catarina dos Santos Oliveira; ROCHA FRANÇA, Vladimir. Eficiência e juridicidade na aplicação de normas de gestão pública a partir da linha de interpretação do artigo 22 da LINDB. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 9, n. 2, p. 173-195, 2022.

<sup>87</sup> BORBOREMA, Bruno Novaes de. O direito administrativo do medo na prática judicial: resultados das ações de improbidade administrativa julgadas pelo TJDFT entre 2015 e 2020. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 1, 2022.

<sup>88</sup> CHAGAS, Maria Liduína das et al. Direito administrativo do medo: fator de influência na inovação da administração pública?. *Gestão Contemporânea*, v. 12, n. 1, p. 88-112, 2022.

ambiência dissuasiva, em que a ação do gestor se subordina ao receio de eventuais sanções, expondo a atividade estatal a um esvaziamento de iniciativa e comprometimento.<sup>89</sup>

O exercício da função pública, nesse cenário, passa a ser regido por uma racionalidade que valoriza a omissão em detrimento da deliberação, favorecendo a procrastinação de atos ou a transferência indevida de competências. A abdicação do juízo técnico-administrativo, motivada pela apreensão em relação às instâncias fiscalizadoras, transforma a indecisão em escolha deliberada, ainda que motivada por pressupostos defensivos. A aparente passividade que decorre dessa postura não representa uma falha de conduta isolada, mas o sintoma de um sistema que, ao exagerar nas estruturas de controle, mina a autonomia funcional dos gestores e subverte a lógica da responsabilidade administrativa. Assim, posterga-se a adoção de políticas públicas, retardam-se procedimentos essenciais à consecução dos fins estatais e perpetua-se uma cultura de aversão à responsabilidade.<sup>90</sup>

O descompasso entre os mecanismos de gestão e os dispositivos de controle, intensificado desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, resulta na elevação do grau de exposição dos agentes públicos a responsabilizações múltiplas, cujos efeitos transcendem a esfera administrativa e invadem os domínios cível e penal. A sofisticação dos instrumentos de fiscalização, embora concebida com a finalidade de garantir a probidade e a legalidade dos atos, fomenta um ambiente em que o zelo pela conformidade formal suprime a liberdade decisória necessária à inovação e à resolutividade. A gestão pública, submetida a esse cerco normativo, tende a se enclausurar em procedimentos de baixo risco, restringindo a margem de atuação ao que é percebido como seguro, ainda que insuficiente para atender às demandas sociais.<sup>91</sup>

Nesse contexto, a adoção de comportamentos de evitação, por parte dos administradores, constitui estratégia de sobrevivência institucional diante da crescente vulnerabilidade jurídica a que estão expostos. O temor de incorrer em desvios interpretativos ou de ser responsabilizado por escolhas legítimas, porém controvertidas, induz o agente público a restringir seu campo de ação ao mínimo necessário, adotando condutas de baixa exposição e evitando posicionamentos que, embora tecnicamente adequados, envolvam margens de discricionariedade. Essa retração decisória acarreta em uma gestão descomprometida com os resultados e marcada por uma inércia estruturante, que não apenas dificulta a implementação

---

<sup>89</sup> MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva. A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado “apagão das canetas”. *Revista Avant*, v. 6, n. 1, p. 99-119, 2022.

<sup>90</sup> *Idem*.

<sup>91</sup> FRISON, Caroline Bettini et al. O apagão das canetas e a responsabilização dos gestores: uma análise da Nova Lei de Licitações. *Simpósio Brasileiro De Gestão E Economia Da Construção*, v. 13, p. 1-8, 2023.

de políticas públicas eficazes, mas também enfraquece a legitimidade da administração perante a sociedade.<sup>92</sup>

As implicações práticas decorrentes do “apagão das canetas” comprometem de modo direto a funcionalidade estrutural da administração pública, repercutindo na capacidade operativa do Estado em responder com celeridade, proporcionalidade e eficácia às demandas que lhe são dirigidas. A hesitação decisória dos agentes administrativos, motivada por ambiente normativo pautado por controles excessivos e por temor institucionalizado de responsabilização, acarreta prejuízos à presteza da atuação estatal, inviabilizando respostas tempestivas a situações que exigem intervenções imediatas e ponderadas. A paralisação de decisões administrativas, motivada por esse estado de retração, reflete-se na qualidade dos serviços públicos prestados, interferindo negativamente na percepção dos administrados quanto à legitimidade, confiabilidade e efetividade das ações governamentais.<sup>93</sup>

Essa disfunção se manifesta, ainda, na deterioração da relação custo-benefício que deve nortear a implementação de políticas públicas, dado que a morosidade decisória e a insegurança jurídica inibem a adoção de soluções inovadoras e comprometem a racionalidade econômica dos atos administrativos. A avaliação da utilidade e da necessidade das ações estatais passa a ser contaminada por critérios extrajurídicos, oriundos de uma cultura institucional avessa ao risco e centrada na preservação individual dos agentes. Além disso, restringe-se de forma indevida a presença do Estado nas relações privadas, uma vez que a omissão se torna mecanismo preferencial diante da incerteza normativa, o que enfraquece o papel interventivo da administração em setores estratégicos à garantia do interesse público.<sup>94</sup>

O fenômeno em análise revela-se intensamente vinculado ao crescimento dos instrumentos de fiscalização e à progressiva ampliação da legislação voltada ao combate à improbidade administrativa e à corrupção. Embora tais instrumentos desempenhem papel relevante na defesa da moralidade pública e da legalidade, seu uso desproporcional ou dissociado de critérios de razoabilidade tem favorecido cultura repressiva e inibidora, que desconsidera os desafios e a complexidade da gestão pública contemporânea. A sobreposição de instâncias de controle, aliada à ausência de parâmetros claros para a aferição da boa-fé e da

---

<sup>92</sup> GULLO, Felipe Ramirez. "Apagão das canetas": análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa. Ministério Público de São Paulo (MPSP), 2022.

<sup>93</sup> Gullo

<sup>94</sup> RIBEIRO, Adilson Pires; CAMPOS, Ellen Prim; MAIA, Giglione Edite Zanela. Direito administrativo do medo e contemporaneidade: casuística disfuncional nas ações de controle versus eficiência na gestão pública. In: Economia Do Conhecimento E Contemporaneidade Em Pesquisa. Editora Científica Digital, 2023. p. 62-78.

discricionabilidade técnica, contribui para a disseminação de lógica paralisante, que transforma o temor em diretriz implícita de conduta.<sup>95</sup>

Durante a emergência sanitária provocada pela pandemia da Covid-19, essa tensão tornou-se mais evidente, pois a urgência e a excepcionalidade das decisões administrativas contrastaram com o recrudescimento das suspeitas de desvios e a intensificação dos controles. A atuação do Estado, então, foi submetida a uma dupla exigência: agir com agilidade e eficácia diante do cenário de crise, sem ultrapassar os limites estreitos de conformidade normativa que, em muitas situações, careciam de interpretação adequada às circunstâncias excepcionais. Tal paradoxo evidenciou a necessidade de se reavaliar os contornos do controle sobre a atividade administrativa, especialmente no que tange ao equilíbrio entre repressão e funcionalidade.<sup>96</sup>

Nesse sentido, a superação dos efeitos negativos provocados pelo “apagão das canetas” demanda a reestruturação das práticas interpretativas aplicadas à legislação sancionatória, notadamente à Lei de Improbidade Administrativa<sup>97</sup>, de modo que sua utilização se oriente por critérios de proporcionalidade, intencionalidade e adequação ao caso concreto.

No estudo conduzido pela Fundação Tide Setúbal, os pesquisadores<sup>98</sup> realizaram revisão da literatura sobre o tema, a qual revelou que a temática é abordada a partir de três principais perspectivas: (i) as causas e o contexto político, social e normativo que conduzem à paralisia decisória; (ii) os impactos do fenômeno na execução de políticas públicas e na administração; e (iii) as estratégias e soluções propostas para mitigar seus efeitos.

Embora a paralisia decisória decorrente do excesso de controle não seja tema novo, sua abordagem ganhou maior projeção a partir de 2018, quando diversas publicações acadêmicas e institucionais começaram a tratar da insegurança jurídica e da inação de gestores diante da ameaça de responsabilização. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU) e estudiosos do direito alertaram para os riscos da “infantilização” da Administração Pública, apontando que a hipertrofia do controle leva à inibição de decisões inovadoras e à evitação de atos administrativos simples devido ao temor de sanções.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade; QUEIROZ, Sheyla Barreto Braga. Consensualidade e Deferência versus Medo do Controle Externo da Administração Pública: O Diálogo do Possível. Seminário De Administração, Economia E Tecnologia Do IDP, v. 2, n. 1, 2021.

<sup>96</sup> MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva. A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado “apagão das canetas”. Revista Avant, v. 6, n. 1, p. 99-119, 2022.

<sup>97</sup> BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 out. 2021.

<sup>98</sup> LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2024.

<sup>99</sup> LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2024.

Essa insegurança jurídica foi agravada pelo movimento de criminalização da Administração Pública, que, ao tratar erros administrativos como potenciais crimes, afastou profissionais qualificados da gestão pública e gerou ambiente de receio generalizado entre os gestores.<sup>100</sup>

Os desafios enfrentados pela administração pública não se originam unicamente das falhas técnicas nas legislações ou nos processos dos agentes, mas também de tendência jurídica que prioriza a adoção de rigor extremo e controle, mesmo que essa abordagem prejudique a eficácia na gestão dos recursos públicos.<sup>101</sup>

As alterações realizadas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), no ano de 2018, buscaram mitigar esse cenário ao estabelecer parâmetros mais claros para a responsabilização dos gestores públicos. A norma introduziu a necessidade de fundamentação técnica para decisões de controle e limitou a responsabilização pessoal dos gestores a casos de dolo ou erro grosseiro. Contudo, apesar do reconhecimento acadêmico sobre a importância dessa legislação, os estudos indicam que sua implementação ainda não foi suficiente para eliminar a insegurança jurídica que permeia a administração pública<sup>102</sup>. Outros passos precisam ser dados para que se legitimem as condutas e conduzam o executor para um caminho de prudência e responsabilidade.<sup>103</sup>

Esses achados reforçam a centralidade da LINDB para a reconstrução da segurança decisória, evidenciando que seus comandos — sobretudo a exigência de análise de consequências e de motivação qualificada — ainda não foram plenamente incorporados nem pela gestão, nem pelos órgãos de controle.

Os desafios associados ao apagão das canetas estão fortemente ligados à assimetria de responsabilidades entre gestores e órgãos de controle. Enquanto servidores e administradores públicos são amplamente responsabilizados por suas decisões, controladores externos, como membros dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, não estão submetidos ao mesmo nível de prestação de contas. Essa disparidade contribui para um ambiente em que os gestores

---

<sup>100</sup> LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2024.

<sup>101</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Chega de axé no direito administrativo. 2016. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld-chega-deaxe-no-direito-administrativo.pdf> Acesso em 02 de abril de 2025.

<sup>102</sup> LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2024.

<sup>103</sup> CORRÊA, Camila Braga et al. O princípio da ampla defesa no Direito Público brasileiro do Estado Constitucional à luz da LINDB e da lei nº 13.655, de 2018. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 8, p. e11984836-e11984836, 2020.

priorizam a autoproteção em detrimento da eficiência administrativa, o que compromete a execução de políticas públicas essenciais.<sup>104</sup>

Diante desse cenário, a literatura aponta algumas soluções para equilibrar controle e gestão, garantindo segurança aos gestores sem comprometer a fiscalização. Entre as propostas mais discutidas, destaca-se a necessidade de aprimorar a capacitação técnica dos órgãos de controle, reduzindo decisões arbitrárias e incompatíveis com a complexidade da administração pública. Além disso, sugere-se a criação de mecanismos de controle que também responsabilizem os próprios controladores por decisões equivocadas ou abusivas.<sup>105</sup>

Em suma, a análise acadêmica sobre o apagão das canetas revela que se trata de um fenômeno relativamente recente, intensificado nos últimos anos pelo endurecimento do controle externo e pela judicialização das políticas públicas. Apesar dos avanços normativos, ainda persistem desafios que demandam um reequilíbrio entre controle e autonomia administrativa, a fim de evitar que a inação dos gestores prejudique a implementação de políticas públicas essenciais.<sup>106</sup>

Neste sentido, o “apagão das canetas” emerge como um fator que pode ser explicativo desse fenômeno, pois gestores evitam tomar decisões estratégicas por medo de serem responsabilizados judicial ou administrativamente, muitas vezes de forma desproporcional (. O não decidir se mostra como um caminho mais seguro, pois que o fazer pode impulsionar consequências desastrosas quando mal interpretadas pelos controladores externos.

A pesquisa coordenada evidenciou que o crescimento da atuação dos órgãos de controle, em especial Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, tem gerado insegurança jurídica e aversão ao risco entre gestores públicos. E, embora o controle seja essencial para coibir irregularidades e garantir a eficiência da Administração Pública, sua sobreposição à atuação do gestor resulta em paralisia decisória e em ambiente de cautela excessiva. Muitos servidores relataram o temor de enfrentar processos onerosos e desgastantes, levando-os a optar pela inação ou por decisões conservadoras, ainda que isso comprometa a inovação e a qualidade das políticas públicas.<sup>107</sup>

O estudo combinou análise qualitativa, por meio de entrevistas com gestores públicos, e um levantamento quantitativo, que identificou uma percepção generalizada de que a intensa

---

<sup>104</sup> LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2024.

<sup>105</sup> LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2024.

<sup>106</sup> *Idem.*

<sup>107</sup> *Idem.*

fiscalização dificulta a implementação de políticas públicas. Os resultados quantitativos desta pesquisa aprofundam esse diagnóstico. Os dados revelam que 60,6% dos gestores entrevistados concordam que *o medo do controle é um empecilho para contratar soluções inovadoras* (p; 49), enquanto 67,7% discordam da afirmação de que *“os gestores públicos se sentem seguros para contratar soluções inovadoras”*.<sup>108</sup>

Observou-se que, embora a porcentagem de servidores federais que tiveram envolvimento em processos resultantes em condenações seja baixa, a pesquisa revelou que 68% dos participantes afirmaram que suas atividades são diretamente impactadas por demandas de controladores, e 67% de servidores municipais (p.38). Além disso, 77% (federal) e 72% (municipal) expressaram preocupação constante em evitar problemas relacionados a esses controladores (p. 39), e 78% (federal) e 68% (municipal) interpretam uma simples recomendação deles como uma determinação.<sup>109</sup>

Além disso, o relatório destaca que a complexidade e a multiplicidade de órgãos de controle resultam em interpretações divergentes sobre as mesmas questões, agravando a sensação de insegurança. Como consequência, observa-se uma tendência de gestores evitarem assumir cargos de decisão ou buscarem proteção jurídica para minimizar os riscos de sua atuação.<sup>110</sup>

Diante desse cenário, o estudo sugere a necessidade de reformulação dos mecanismos de controle para garantir maior segurança jurídica aos gestores públicos, sem comprometer a fiscalização eficiente dos recursos públicos. Recomenda-se um maior equilíbrio entre controle e governança, com a ampliação do caráter orientador dos órgãos fiscalizadores e o fortalecimento de medidas que incentivem a tomada de decisões responsáveis, sem gerar um ambiente de medo e estagnação.<sup>111</sup>

O apagão das canetas, portanto, não é apenas um problema burocrático, mas um reflexo de um sistema de controle que precisa ser repensado para viabilizar a execução eficiente das políticas públicas e garantir que a Administração Pública atenda, de fato, às necessidades da população. E, neste ponto, tem-se a assistência farmacêutica – a distribuição de medicamentos – como vítima de um sistema impiedoso que favorece o inerte e persegue o realizador.

Dessa forma, a racionalização do controle, a partir de leitura otimizada do ordenamento, é capaz de preservar a integridade dos atos administrativos legítimos e fomentar a cultura de

---

<sup>108</sup> LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2024, p. 46.

<sup>109</sup> *Idem.*

<sup>110</sup> *Idem.*

<sup>111</sup> *Idem.*

responsabilidade comprometida com resultados e com a efetividade das políticas públicas, sem comprometer a integridade e a moralidade que devem reger a conduta dos agentes públicos. Essa mudança de paradigma não implica a flexibilização do combate aos ilícitos, mas sim a construção de ambiente jurídico que distinga, com precisão, o erro administrativo da má-fé, favorecendo a segurança necessária à boa governança e à continuidade do serviço público.

## **2.2 O sistema burocrático exacerbado de conformidade e controle**

A ampliação das competências dos órgãos de controle e a intensificação das ações fiscalizatórias sobre a atuação administrativa têm contribuído significativamente para a elevação do número de processos sancionatórios, em especial aqueles voltados contra gestores públicos, cuja conduta é interpretada, muitas vezes, à margem das circunstâncias concretas que motivaram suas decisões. Tal constatação é corroborada<sup>112</sup> ao destacar o aumento expressivo das irregularidades identificadas e das condenações administrativas e judiciais, com agravamento na severidade das sanções impostas.

O apagão das canetas, que também é relacionado com o direito administrativo conduzido pelo medo, revela conjuntura institucional em que a assimetria entre as exigências normativas e os instrumentos efetivos de proteção jurídica dos gestores favorece o esvaziamento da autonomia decisória na administração pública. Essa assimetria decorre, em larga medida, da sobreposição de instâncias fiscalizatórias, da ausência de uniformização interpretativa e da proliferação de normas ambíguas, cujo conteúdo normativo comporta leituras diversas e, por vezes, contraditórias. Essa insegurança jurídica, amplificada por um ambiente normativo excessivamente burocratizado, gera efeitos paralisantes sobre a atuação dos agentes públicos, os quais passam a evitar a tomada de decisões administrativas com receio de futuras imputações de responsabilidade.<sup>113</sup>

O resultado desse contexto é a retração do Estado em sua função proativa de provimento de bens e serviços públicos. A aversão ao risco jurídico-administrativo passa a orientar condutas institucionais, substituindo a racionalidade gerencial pela lógica da autodefesa institucional, o que compromete diretamente a eficiência, a responsividade e a efetividade das políticas públicas. A tentativa de ampliar o controle e a integridade administrativa, embora necessária,

---

<sup>112</sup> LUSTOSA, Pedro Aurélio Azevedo. Responsabilização de Agentes Públicos sob a Perspectiva do Artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro –LINDB. 2019. 80 f. TCC (Graduação) -Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

<sup>113</sup> CAVALCANTE, L. R. Ambiente de negócios, insegurança jurídica e investimentos: elementos para a formulação de políticas públicas no Brasil. *Direito e Desenvolvimento*, v. 12, n. 1, p. 82-96, 29 jul. 2021.

produz, paradoxalmente, efeitos adversos quando desprovida de critérios proporcionais, de garantias normativas adequadas à complexidade da gestão pública e de mecanismos que assegurem aos agentes estatais a possibilidade de atuação segura e juridicamente respaldada.<sup>114</sup>

Ainda que o controle das atividades administrativas seja indispensável à conformidade da atuação estatal com os princípios constitucionais, notadamente os da legalidade, moralidade e impessoalidade, sua aplicação não pode assumir contornos inibitórios da própria função administrativa. A intensificação das práticas de fiscalização, quando destituída de critérios razoáveis de equilíbrio entre controle e discricionariedade, tende a produzir efeitos deletérios não apenas sobre a dinâmica decisória dos gestores públicos, mas, em especial, sobre a consecução do interesse público, que depende diretamente da atuação eficiente e proativa do Estado. A transposição dos limites do controle legítimo para um modelo repressivo e punitivista compromete gravemente a capacidade do administrador de deliberar com segurança jurídica, gerando uma inércia decisória cujos impactos recaem, de forma indireta, porém intensa, sobre a coletividade.<sup>115</sup>

Visto das mais variadas formas esses quadros de má conduta na gestão pública, somado a Agenda Anticorrupção, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, Advocacias Públicas e Controladorias acabaram por construir e desenvolver um controle abertamente mais ofensivo na repressão, com certa preferência pela punição do mau gestor<sup>116</sup>. Para tanto, faz-se o recorte necessário da atuação do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas no exacerbamento de controle, ultrapassando as linhas regulamentares de atuação para influenciar diretamente o desenvolvimento de políticas públicas.

Um dos graves problemas a fundamentar essa atuação disfuncional, e com viés ideológico, deve-se ao protagonismo do Judiciário e ao seu ativismo, que pode culminar na criação de normas não alinhadas com o direito positivo, numa intenção de dar vazão a certo anseio político de forma que se pareça juridicamente fundamentada. E, sobre essa atuação do

---

<sup>114</sup> CAVALCANTE, L. R. Ambiente de negócios, insegurança jurídica e investimentos: elementos para a formulação de políticas públicas no Brasil. *Direito e Desenvolvimento*, v. 12, n. 1, p. 82-96, 29 jul. 2021.

<sup>115</sup> MESSEDER, Ana Maria; OSORIO-DE-CASTRO, Claudia Garcia Serpa; LUIZA, Vera Lúcia. Mandados judiciais como ferramenta para garantia do acesso a medicamentos no setor público: a experiência do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 525-534, mar./abr. 2005. Disponível em: <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/view/2484>. Acesso em: 25 jul. 2025.

MODESTO, Paulo. *Direito administrativo da experimentação: uma introdução*. Consultor Jurídico, v. 14, 2021.

<sup>116</sup> OLIVEIRA, Gustavo Justino de. O hiperativismo do controle externo da gestão pública pós-lei federal nº 13.655/18: panorama das adaptações comportamentais e normativas do TCU e do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP frente aos novos parâmetros pragmatistas e consequencialistas de Direito Público fixados pela LINDB. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (coord.). *A nova LINDB*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

Judiciário, vê-se a pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros: *Quem somos. A magistratura que queremos* (2018).<sup>117</sup>

A resposta a Questão 64 indica clara postura ativa do Judiciário, pois que 35,4% dos juízes de primeiro grau (em atividade) responderam que: “A presença do Poder Judiciário em diferentes dimensões da vida brasileira favorece a ampliação de direitos que não encontram passagem no Poder Legislativo” (p. 92) e 46,8% dos juízes de primeiro grau (em atividade) responderam que: “A presença do Poder Judiciário em diferentes dimensões da vida brasileira é um fenômeno positivo para a consolidação da democracia no país, na medida em que propicia um maior controle do funcionamento dos poderes Executivo e Legislativo” (p. 92), mostrando que o Judiciário quer investir-se de certo protagonismo.<sup>118</sup>

Essa postura proativa do Judiciário implica em interferência direta no modelo de política pública em saúde previamente estabelecida pelo Executivo, vez que podem afetar – sem prévia organização municipal, a alteração de programas instituídos, na modificação da forma de estoque, guarda e logística de abastecimento, bem como o legítimo escopo da cobertura farmacêutica de competência daquele ente.

No que toca a atuação do Ministério Público, esta merece grande reflexão. De um lado é desejável que o órgão Ministerial seja atuante e cioso dos seus deveres, de outro necessita-se de balizas mais claras para fiscalização da atuação do *parquet*. Emerge-se a velha pergunta: quem controla o controlador?<sup>119</sup>. A atuação do Ministério Público, embora seja essencial para a defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, pode se tornar indevidamente ativista em determinadas situações, gerando efeitos negativos sobre o desenvolvimento de políticas públicas municipais e ampliando o clima de medo decisório entre gestores públicos, a exemplo: i) atuação como formulador de políticas públicas – desviando-se de sua função institucional: sugerindo implantação de estruturas físicas, contratações ou fornecimentos sem adequação orçamentária ou logística; ii) apresentação de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) com viés coercitivo e sem respaldo técnico: recomendando estoques mínimos ou garantia de cobertura farmacêutica integral sem atentar-se para as competências dos entes públicos; iii) adoção do sistema punitivo: instaurando inquéritos ou propondo ações por suposta omissão na assistência farmacêutica sem esgotar as tentativas administrativas e a pactuação tripartite do Sistema Único de Saúde.

---

<sup>117</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos / Rodrigo Valgas dos Santos. – 3. Ed. Ver. Atual. E ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

<sup>118</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos / Rodrigo Valgas dos Santos. – 3. Ed. Ver. Atual. E ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

<sup>119</sup> *Idem*.

A Constituição Federal de 1988, inseriu o Tribunal de Contas da União (e demais Cortes de Contas) na rede de *accountability*, o que reforçou a percepção de “desordem de múltiplas formas de *accountability*” como uma prática atual na administração pública brasileira. Essa pluralidade de atores fiscalizadores não coordenados fragmentam e fragilizam o controle, gerando externalidades negativas, traduzindo-se em sobrecarga operacional para a gestão pública<sup>120</sup>. Medeiros identifica várias formas de apresentação da sobrecarga de auditoria, que vão desde a adição de camadas normativas geradoras de incerteza até a proliferação de atores fiscalizadores com expectativas conflitantes, passando pela desconsideração dos custos para implementação de medidas e a criação de incentivos adversos (de não fazer) para os gestores públicos.

Nesse cenário de atuação e sobrecarga, os Tribunais de Contas extrapolam sua função de controle externo e avançam sobre a formulação e condução de políticas públicas. Em aplicação, as recomendações oriundas dos Tribunais costumam exceder os seus poderes regulamentares e assumem papel de cogestores da política pública, ditando como a Administração deve se portar<sup>121</sup>, a exemplo de determinações para que o município adote determinada metodologia de distribuição de medicamentos ou fluxos administrativos de forma específica, sem considerar as peculiaridades locais. Soma-se ainda o formalismo excessivo sem congruência com a realidade operacional, impondo seus rigores puramente instrumentais em detrimento da ação eficaz e transparente do ente executor, como na compra emergencial de medicamentos com risco de desabastecimento por qualquer variável de mercado ou social existente.

As consequências de suas ações culminam em efeito psicológico negativo para os gestores, fomentando a cultura do medo e da paralisia decisória. A perspectiva de ter suas contas rejeitadas, sofrer multas, inelegibilidade ou ações por supostos danos ao erário leva gestores a evitar decisões legítimas, mesmo em situações urgentes, configurando o fenômeno já amplamente descrito como apagão das canetas. Essas atuações das Cortes de Contas ignoram as consequências jurídicas dos seus atos (enquanto fiscalizador) e os atos dos gestores (enquanto promotores da ação), não avaliando as variadas dificuldades reais enfrentadas por cada ente público, penalizando os agentes por falhas meramente formais ou por descumprimento de recomendação impossível de ser executada naquele contexto, sem avaliar se houve dolo, má-

---

<sup>120</sup> MEDEIROS, Thayamara Soares. *Accountability Social: Medida De Controle Preventivo Contra A Corrupção*. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, v. 12, n. 21, 2025.

<sup>121</sup> FGV-EAESP. *Controle Externo e Policy Making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal*. São Paulo: FGV, 2020, p. 73-78. Disponível em: [https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/pesquisa-eaesp-files/arquivos/controlado\\_externo\\_e\\_policy\\_making.pdf](https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/pesquisa-eaesp-files/arquivos/controlado_externo_e_policy_making.pdf). Acesso em 13 jun. 2025.

fé ou efetivo prejuízo ao erário, desconsiderando ainda os esforços empreendidos para manter os serviços e fornecimentos essenciais em pleno funcionamento.

Nesse cenário, evidencia-se um fenômeno de paralisação de iniciativas governamentais relevantes, cujas implicações se manifestam concretamente na estagnação de projetos estruturantes e na manutenção de gargalos históricos das políticas em saúde. Cristóvam e Sousa (2022) destacam que a hesitação no exercício da função decisória, motivada pelo receio de responsabilizações futuras, tem sido responsável por impedir o avanço de políticas públicas estratégicas, cujo potencial de transformação social e econômica permanece bloqueado por barreiras normativas e por uma cultura institucional de aversão ao risco.

Apesar de não se tratar especificamente do recorte apresentado, faz-se necessário observar o que outras instituições trouxeram ao analisar esta situação: a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (2022)<sup>122</sup> também aponta que grande parte das obras públicas inacabadas decorre, em alguma medida, da indecisão administrativa alimentada por esse ambiente de hipercontrole, evidenciando que a rigidez excessiva dos mecanismos de fiscalização pode conduzir ao desperdício de recursos, ao enfraquecimento da confiança nas instituições e ao descrédito da própria governança pública.

Ademais, a lógica punitiva que permeia a atuação de muitos órgãos de controle desencoraja práticas administrativas voltadas à inovação, cuja natureza experimental e prospectiva requer liberdade decisória e abertura à imprevisibilidade dos resultados. A experimentação, enquanto elemento indispensável à modernização da gestão pública, implica a assunção de riscos inerentes à tentativa de implementação de soluções inéditas, cujos efeitos não podem ser integralmente previstos ou mensurados a priori. Quando submetida a uma estrutura de responsabilização que desconsidera a boa-fé, o contexto, os dados disponíveis à época da decisão e o interesse público envolvido, essa forma de atuação tende a ser evitada pelos gestores, comprometendo o aprimoramento institucional e a eficiência dos serviços prestados pelo Estado.<sup>123</sup>

Desse modo, constata-se que a ausência de balizas normativas adequadas à realidade da gestão pública contemporânea, aliada à ampliação desproporcional dos instrumentos de controle, não apenas fragiliza a autonomia dos decisores administrativos, mas também obstrui

---

<sup>122</sup> CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIADA CONSTRUÇÃO (Brasil) (org.). O labirinto das obras públicas: edição revisada à lei nº 14.133/2021. 2. ed. Brasília: Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC, 2022. 138 p. Disponível em: <https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2022/02/o-labirinto-obras-publicas2aedicao.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2025.

<sup>123</sup> MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane; BUENO, Mariana. Ressarcimento do dano ao Erário: a prescrição e a desmistificação do “direito administrativo do medo”. Controle em Foco: Revista MPC-MG, v. 2, n. 3, p. 65-81, 2022.

a materialização de políticas públicas inovadoras, sustentáveis e eficazes. O Estado, em sua dimensão operativa, torna-se refém de uma racionalidade jurídica excessivamente formalista, que ignora as peculiaridades da atuação administrativa em contextos complexos e dinâmicos, e que termina por subverter a própria finalidade das normas de controle: a tutela do interesse público.<sup>124</sup>

Em um cenário em que o administrador se vê constantemente pressionado por um emaranhado de normas, fiscalizações rigorosas e a possibilidade de responsabilizações por eventuais erros de julgamento, a resposta mais segura parece ser a inatividade. Em termos práticos, essa inatividade se traduz na suspensão de decisões necessárias, na procrastinação de processos administrativos e na demora na implementação de projetos fundamentais para o progresso do ente público.

Além disso, o fenômeno do “apagão das canetas” torna-se ainda mais problemático quando associamos a excessiva burocratização e a multiplicidade de normas ambíguas à ineficiência do Estado na resolução de questões urgentes. As obras inacabadas e os projetos interrompidos são o reflexo direto de um sistema em que as decisões são sistematicamente adiadas ou negligenciadas devido à insegurança jurídica e ao medo de ultrapassar as fronteiras de um controle que se revela excessivamente punitivo. A consequência dessa paralisia é que os problemas de saúde, tal qual os de infraestrutura acima ilustrados, que exigem uma atuação resolutiva e célere do poder público, continuam sem solução, afetando diretamente a qualidade de vida da população e o funcionamento de setores estratégicos para o desenvolvimento do país.

O “apagão das canetas”, portanto, não é apenas uma falha na capacidade de decisão.<sup>125126</sup> Mas também reflexo da incompatibilidade entre a necessidade de inovação e a rigidez normativa que envolve a administração pública. A tentativa de controle absoluto, embora bem-intencionada no combate à corrupção e ao desvio de recursos públicos, acaba por sufocar a criatividade e a flexibilidade que a administração pública precisa para se adaptar às novas demandas da sociedade. A gestão pública, nesse contexto, torna-se um processo burocrático excessivo, no qual a elaboração de soluções inovadoras, essenciais para a melhoria

---

<sup>124</sup> NUNES, Rafael Rabelo; BATISTA SIDRIM PERINI, Marcela Teixeira; MELO MOURÃO PINTO, Inácio Emiliano. A gestão de riscos como instrumento para a aplicação efetiva do Princípio Constitucional da Eficiência. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 3, 2021.

<sup>125</sup> CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIADA CONSTRUÇÃO (Brasil) (org.). *O labirinto das obras públicas: edição revisada à lei nº 14.133/2021*. 2. ed. Brasília: Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC, 2022. 138 p. Disponível em: <https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2022/02/o-labirinto-obras-publicas2aedicao.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2025.

<sup>126</sup> PIRES, Fernanda. 'Apagão das canetas' trava infraestrutura. *Valor Econômico*, São Paulo, 27 jul. 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/07/27/apagao-das-canetas-trava-infraestrutura.ghtml>. Acesso em: 06 abr. 2025.

da saúde pública e da qualidade dos serviços públicos, é progressivamente inibida pela constante vigilância e pela ameaça de penalizações. Esse quadro reflete a distorção de um sistema que, ao buscar garantir a transparência e a moralidade, acaba por criar um cenário de ineficiência, imobilismo e perda de capacidade administrativa.<sup>127</sup>

### 2.3 A paralisia decisória no desenvolvimento de políticas públicas

A intensificação das ações dos órgãos de controle sobre a gestão pública contribuiu significativamente para a retração decisória dos gestores. A atuação constante desses órgãos, ainda que voltada à integridade e à legalidade, tem gerado ambiente de cautela extrema, no qual o receio de responsabilizações por erros administrativos, mesmo que honestos, desencoraja a tomada de decisões. O resultado é um comportamento defensivo pautado na recusa de assinar atos e na adesão cega a ritos burocráticos, configurando o fenômeno do apagão das canetas.<sup>128</sup>

Observa-se que o administrador honesto tende a adotar postura meramente formalista, evitando qualquer iniciativa que o exponha a riscos<sup>129</sup>. Emerge, então, o alerta que esse cenário está produzindo uma geração de gestores apáticos e paralisados<sup>130</sup>. A crítica se estende à racionalidade do controle excessivo: ao invés de fortalecer a capacidade de entrega do Estado, o foco nas penalidades administrativas sufoca a inovação e inibe a atuação discricionária legítima.

A pesquisa de Patrícia Vieira da Costa<sup>131</sup>, ao analisar o Tribunal de Contas da União, demonstra que estratégias agressivas de *accountability* podem prejudicar a eficácia governamental, desestimular talentos e reduzir a capacidade operacional do Estado.

Estudo empírico de Guilherme Lichand<sup>132</sup>, aplicado ao setor de saúde, reforça essa tese ao evidenciar que a intensificação do controle, apesar de reduzir gastos improdutivos, também

<sup>127</sup> RIBEIRO, Adilson Pires; CAMPOS, Ellen Prim; MAIA, Gigliane Edite Zanela. Direito administrativo do medo e contemporaneidade: casuística disfuncional nas ações de controle versus eficiência na gestão pública. In: Economia Do Conhecimento E Contemporaneidade Em Pesquisa. Editora Científica Digital, 2023. p. 62-78.

<sup>128</sup> MONTEIRO, Vera. Gestores públicos paralisados – Como a agenda de controle afeta a discricionariedade administrativa?. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JORDÃO, Eduardo; MOREIRA, Egon Bockmann; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; BINENBOJM, Gustavo; MENDONÇA, José Vicente Santos de; CÂMARA, Jacintho Arruda; JUSTEN FILHO, Marçal; PRADO, Mariana Mota; MONTEIRO, Vera. Publicistas: direito administrativo sob tensão. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

<sup>129</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB-A cláusula geral do erro administrativo. Revista de Direito Administrativo, p. 203-224, 2018.

<sup>130</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB. 2. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 194p. ISBN 978-65-5518-336-8.

<sup>131</sup> COSTA, Patrícia Vieira da. Três Ensaios sobre Mudança Institucional no Tribunal de Contas da União / Patrícia Vieira da Costa; orientador Paulo Carlos Du Pin Calmon. – Brasília, 2022. 379 p.

<sup>132</sup> LICHAND, Guilherme; LOPES, Marcos F. M.; MEDEIROS, Marcelo C. Is corruption good for your health? [S. l.]: [s. n.], 2015. Disponível em: . Acesso em: 3 jun. 2025.

resultou em quedas expressivas nos indicadores de cobertura vacinal, leitos hospitalares e saneamento. Tais dados demonstram que, embora necessário, o sistema de controle não pode ser estruturado de modo a inviabilizar a função administrativa. O equilíbrio entre legalidade e autonomia decisória é condição indispensável para uma administração pública eficiente, responsiva e inovadora.

No campo da assistência farmacêutica, a paralisia decisória assume contornos ainda mais delicados. Como política pública essencial à garantia do direito à saúde, a gestão da assistência farmacêutica envolve decisões diárias sobre aquisição, distribuição, substituição e judicialização de medicamentos, todas elas cercadas por forte vigilância institucional. O temor de responsabilizações por escolhas técnicas — como a adoção de genéricos, a substituição de marcas, ou mesmo a recusa fundamentada de fornecimento de medicamentos não padronizados — tem levado muitos gestores a evitarem atos discricionários, mesmo quando legalmente permitidos. Com isso, observa-se um cenário em que decisões tecnicamente embasadas são abandonadas em prol de soluções burocráticas e defensivas, gerando ineficiências e, muitas vezes, atrasos no acesso da população a medicamentos essenciais.

Embora o fenômeno da paralisia decisória seja global, no contexto brasileiro ele assume contornos mais agudos. Aqui, a hesitação em decidir não decorre apenas de estratégias políticas usuais, mas torna-se mecanismo essencial de autoproteção do agente público frente aos riscos de responsabilização civil, administrativa e até penal. A inércia passa a ser comportamento quase compulsório, internalizado como medida de autopreservação, sobretudo por servidores de carreira, que, cientes das consequências de decisões mal interpretadas, tendem a evitar qualquer ato que possa expô-los. Essa cautela excessiva acaba sendo mais intensa entre os técnicos experientes do que entre os agentes políticos recém-chegados, que muitas vezes desconhecem os perigos que cercam o exercício da função pública no Brasil.<sup>133</sup>

A paralisia decisória pode ser compreendida também como um efeito da interação entre diversos fatores, como a insegurança jurídica, o temor de consequências adversas e a pressão de órgãos de controle. A combinação desses elementos muitas vezes resulta na estagnação da administração pública, comprometendo o avanço de projetos e a efetividade das políticas públicas.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos* / Rodrigo Valgas dos Santos. – 3. Ed. Ver. Atual. E ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

<sup>134</sup> MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva. A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado “apagão das canetas”. *Revista Avant*, v. 6, n. 1, p. 99-119, 2022.

A tensão entre a discricionariedade técnica e a imposição de condutas por órgãos de controle revela um paradoxo: o mesmo sistema que exige eficiência do gestor frequentemente o impede de exercer o juízo técnico responsável, essencial para políticas complexas como a assistência farmacêutica. A substituição da análise contextual pela padronização coercitiva gera um efeito perverso: o gestor se vê obrigado a seguir uma cartilha genérica, mesmo quando sua realidade concreta demanda soluções inovadoras ou localmente adaptadas.

Na realidade municipal, esse quadro é ainda mais acentuado. Muitos municípios operam com estruturas frágeis de gestão farmacêutica, carência de quadros técnicos e orçamentos limitados. A atuação de órgãos de controle, do Ministério Público e do Judiciário, embora necessária, frequentemente ignora essas restrições contextuais ao exigir a implementação de protocolos ideais ou o fornecimento irrestrito de medicamentos. Gestores locais, diante de recomendações genéricas ou decisões judiciais que desconsideram a pactuação interfederativa do Sistema Único de Saúde, acabam por optar pela omissão como estratégia de autoproteção, alimentando a paralisia decisória na ponta do sistema.

Ademais, a falta de visão estratégica e a ausência de articulação entre os diversos níveis de governo também contribuem para a paralisia decisória. A fragmentação das responsabilidades e a escassez de um planejamento de longo prazo tornam difícil a execução de políticas públicas que demandam a integração de múltiplos setores. Quando as decisões dependem de coordenação entre diferentes esferas da administração pública e a comunicação entre os órgãos é deficiente, o processo decisório é retardado, resultando em uma gestão pública que perde eficácia e deixa de cumprir seu papel de promover o desenvolvimento e atender aos direitos dos cidadãos.<sup>135</sup>

A paralisia decisória tem repercussões negativas diretas sobre a eficiência do Estado. A ausência de decisões rápidas e adequadas em momentos críticos compromete a implementação de políticas que atendam às necessidades da população, causando uma série de prejuízos em áreas essenciais, sobretudo naquela que lida diretamente com o bem maior da vida. Além disso, ao adiar ações necessárias, o poder público perpetua problemas que, se não enfrentados de forma oportuna, tendem a se agravar com o tempo, criando um ciclo vicioso de ineficiência e negligência governamental.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> GULLO, Felipe Ramirez. " Apagão das canetas": análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa. Ministério Público de São Paulo (MPSP), 2022.

<sup>136</sup> BERGUE, Sandro Trescastro. Ética e inércia decisória do agente público nos espaços de discricionariedade. Revista Eletrônica de Ciência Administrativa, v. 24, n. 1, p. 1-25, 2025.

Nesse sentido, a superação da paralisia decisória depende de um conjunto de ações voltadas à simplificação do processo administrativo, à revisão das normas que dificultam a ação do gestor e à construção de um ambiente que incentive a inovação e a flexibilidade nas decisões. É necessário promover cultura de gestão pública que permita a tomada de decisões informadas, mas sem o excesso de cautela que paralisa a ação. A criação de mecanismos de segurança jurídica que protejam os gestores públicos de responsabilizações excessivas também é um passo importante para garantir a efetividade da administração pública e assegurar que as políticas públicas sejam implementadas de maneira eficaz.<sup>137</sup>

Outrossim, a paralisia decisória no desenvolvimento de políticas públicas não é apenas um reflexo de uma gestão ineficaz, mas também um reflexo de um ambiente político e jurídico que, ao invés de facilitar, acaba por restringir a capacidade do poder público de agir. Somente a partir da superação de obstáculos estruturais e da criação de um sistema de governança mais eficiente será possível retomar a plena capacidade decisória e, conseqüentemente, o desenvolvimento de políticas públicas capazes de atender às necessidades da sociedade de forma ágil e eficaz.<sup>138</sup>

O fim alcançado é o que fora apresentado no estudo conduzido pela Fundação Tide Setubal, os pesquisadores<sup>139</sup>: i) demora na decisão, medo de decidir e desistência de projetos inovadores; ii) dificuldade de inovação e paralisia decisória; iii) não ocupação de cargos de gestão (p. 50). O Direito Administrativo do Medo é uma realidade que desponta reflexos em toda atividade administrativa, fazendo com que os operadores do Direito conduzam debates e reflexões práticas que alterem o escopo social.<sup>140</sup>

A assistência farmacêutica, por sua natureza sensível e pelo alto grau de judicialização, representa um dos setores mais impactados pela cultura do medo na Administração Pública. Superar a paralisia decisória nesse campo exige não apenas maior clareza normativa e técnica, mas sobretudo um ambiente institucional que valorize o gestor que decide com base em critérios racionais, técnicos e transparentes, mesmo que suas escolhas não sejam isentas de risco. A proteção contra o erro honesto, prevista na LINDB e reforçada pela Lei de Improbidade

---

<sup>137</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB-A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, p. 203-224, 2018.

<sup>138</sup> SANTOS, Carolina Soares dos; RODRIGUES, Andrea Leite; PRADO, Milton Morassi do. A experiência da discricionariedade: um estudo com membros das carreiras de gestão. *Revista de Administração Pública*, v. 58, n. 4, p. e2023-0209, 2024.

<sup>139</sup> LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2024.

<sup>140</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos* / Rodrigo Valgas dos Santos. – 3. Ed. Ver. Atual. E ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

Administrativa e os estudos complementares em direito, precisa ser efetivamente incorporada à cultura do controle, sob pena de manter a saúde pública refém da omissão administrativa.

Marcos Juruena Villela Souto e Flávio Amaral Garcia cunharam a expressão “na dúvida, dorme tranquilo quem indefere”, quando de suas palestras e eventos. E, transformar esta última expressão em um “dorme tranquilo quem defere”, é uma missão complexa e possível que necessita de um rearranjo, sem reformas bruscas e intuições intempestivas, mas de forma experimentada e incrementada.<sup>141</sup>

No contexto da assistência farmacêutica, é necessário promover instrumentos de orientação segura à decisão pública, como protocolos locais pactuados, fluxogramas de análise técnica e espaços permanentes de diálogo entre gestores, controle interno e jurídico. Tais ferramentas não eliminam os riscos inerentes à função pública, mas reduzem a insegurança ao fornecer parâmetros razoáveis e auditáveis para a tomada de decisão, contribuindo para o enfrentamento da paralisia e o fortalecimento de uma cultura de responsabilidade com respaldo institucional.

#### **2.4 A delegação do direito do administrado ao administrado**

No contexto contemporâneo da administração pública brasileira, observa-se um fenômeno silencioso, porém profundamente revelador de disfunções estruturais no provimento de direitos: a delegação implícita da responsabilidade estatal ao próprio cidadão. Tal dinâmica não se configura como descentralização planejada ou como modelo de cogestão social, mas sim como forma de omissão institucional que, ao recusar-se a decidir, transfere ao administrado o encargo de buscar na via judicial a realização de direitos constitucionalmente assegurados.

É, pois, o entendimento do professor Rodrigo Valgas dos Santos<sup>142</sup>, ao explicitar que existe a estratégia de judicialização ou substituição decisória externa. Nesse conceito, não decidir ou decidir de forma contrária ao interesse do cidadão (administrado), ainda que se avalie que este tem algum direito sobre seu pleito, é uma forma de se blindar de qualquer consequência de ação que decorra algum grau de risco.

Essa prática, recorrente sobretudo nos campos da saúde, que guarda a proteção do bem maior, revela modelo disfuncional de governança pública. Nele, o Estado/Gestor, acuado pela

---

<sup>141</sup> RIBEIRO, José Mendes; ALCOFORADO, Flávio. Mecanismos de governança eo desenho institucional da Secretaria de Saúde do Município do Rio de Janeiro (RJ), Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, n. 5, p. 1339-1350, 2016.

<sup>142</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos / Rodrigo Valgas dos Santos*. – 3. Ed. Ver. Atual. E ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

possibilidade de responsabilizações administrativas, civis ou penais, abdica do seu dever de decidir e agir. Como consequência, o cidadão — suposto titular do direito — vê-se compelido a ingressar com demandas judiciais para obter medicamentos, exames, tratamentos médicos ou benefícios sociais que, em tese, deveriam ser garantidos de forma administrativa. A judicialização, portanto, torna-se não uma ferramenta de controle, mas uma condição de acesso aos direitos mais básicos.

Por didática, imagina-se que um cidadão requeira determinada medicação essencial para manutenção de sua saúde, que integra – nos requisitos já estabelecidos – o rol de obrigações de determinado ente, mas que este não possua em sua cadeia de suprimentos por qualquer razão. O caminho natural para Administração seria o de acolher seu pleito e utilizar dos mecanismos em direito existentes para o pronto atendimento. Porém, se determinado modus depreende algum tipo de grau de risco de responsabilização pela decisão de acolhimento, o gestor público busca na negativa ou na não-decisão forçar o particular para que busque resolver judicialmente.

Essa lógica configura forma de retração estatal travestida de neutralidade procedimental. Ao invés de prover o serviço público ou efetivar a política pública, o ente estatal — por meio de sua omissão deliberada — transfere ao indivíduo a responsabilidade pela luta judicial de afirmação do próprio direito. Assim, se o Judiciário assim determinar, nada poderá acontecer àquele que não agiu, cumprindo tão somente a decisão judicial.<sup>143</sup>

Esse tipo de comportamento é igualmente perceptível no campo político, onde há tendência de transferir responsabilidades e deslocar a resolução de questões complexas para o Poder Judiciário. Tal prática ocorre tanto por conveniência — dada a possibilidade de obter uma resposta institucional mais imediata — quanto pela ausência de capacidade técnica ou de vontade política dos agentes públicos em enfrentar diretamente determinados impasses no âmbito da política.<sup>144</sup>

Nesse cenário, a judicialização da política pública emerge como corolário. Ao deixar de fornecer diretamente o bem ou serviço, o Estado cria forma paralela de acesso — o Judiciário. Esta estratégia transfere para o cidadão não apenas o ônus do litígio, mas também os custos financeiros, emocionais e sociais da ineficiência administrativa. A prática torna-se especialmente perversa diante da desigualdade no acesso à Justiça, aprofundando as distorções no atendimento dos mais vulneráveis.

---

<sup>143</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos* / Rodrigo Valgas dos Santos. – 3. Ed. Ver. Atual. E ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

<sup>144</sup> HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 251, 2009, p. 165.

O Ministro Luís Roberto Barroso<sup>145</sup> afirma que o Judiciário, embora legitimado a intervir diante da omissão estatal, não possui vocação estrutural nem ferramentas adequadas para substituir o gestor público na formulação e execução de políticas públicas. Suas decisões são tomadas de forma individualizada, sem planejamento orçamentário, sem coordenação intersetorial e sem os mecanismos administrativos necessários para garantir a universalização do atendimento. O resultado é um sistema disfuncional, no qual o litígio se torna condição para o acesso ao direito, aprofundando desigualdades sociais, desorganizando políticas públicas e fragilizando a legitimidade do próprio Estado.

O medo da responsabilização leva à autodefesa institucional, à retração decisória e à “terceirização da efetivação dos direitos” — processo no qual o cidadão é forçado a buscar, ele mesmo, as vias de acesso ao que lhe seria devido de forma direta. Dessa forma, a delegação indevida de direitos ao próprio titular como alternativa à omissão estatal escancara a falência gerencial e jurídica do poder público. Ainda mais, um dos Poderes deixa o seu “fazer” para que outro Poder o “faça”. Tal conjuntura compromete a legitimidade do Estado, a separação funcional dos poderes e desorganiza o sistema de políticas públicas, impondo um ônus desproporcional à cidadania.

Em continuidade, Rodrigo Valgas dos Santos<sup>146</sup> diz que essa estratégia é a falência da divisão funcional dos poderes e a tentativa de se utilizar dessa disfunção para proteção exclusiva do agente tomador de decisão. É bradar: eu não faço. Mas se o Judiciário mandar, eu cumpro. Procure-o ou deixe-me.

A crise da decisão administrativa não se restringe à judicialização. Outros órgãos de controle, em especial o Ministério Público, têm progressivamente assumido papéis que extrapolam suas atribuições típicas, exercendo, de forma indireta, funções próprias do administrador público. Constata-se, com frequência crescente, que recomendações ministeriais e instrumentos como os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) não se limitam à tutela da legalidade, mas avançam sobre a esfera da discricionariedade administrativa, pretendendo definir o conteúdo de políticas públicas e impor medidas concretas à gestão.<sup>147</sup>

Mais grave ainda é o uso de tais mecanismos acompanhados de ameaças explícitas de responsabilização — notadamente por improbidade administrativa — caso não sejam

---

<sup>145</sup> BARROSO, Luís Roberto. A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 290 p.

<sup>146</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos / Rodrigo Valgas dos Santos. – 3. Ed. Ver. Atual. E ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

<sup>147</sup> GULLO, Felipe Ramirez. " Apagão das canetas": análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa. Ministério Público de São Paulo (MPSP), 2022.

integralmente cumpridos. Nessas condições, o agente público, mesmo ciente de que a decisão final lhe caberia, acaba por ceder à imposição externa, não por convicção ou conformidade jurídica, mas por receio das severas consequências pessoais, políticas e patrimoniais que podem advir da resistência. Trata-se, assim, de uma forma velada de substituição da vontade administrativa por pressões externas, onde a opção pela concordância forçada se converte em estratégia de autoproteção frente ao ambiente punitivista que se instaurou na seara da Administração Pública.<sup>148</sup>

A superação desse cenário exige não apenas reformas legais, mas sobretudo a reconstrução da cultura institucional da Administração. É preciso revalorizar a função administrativa como promotora de direitos, e não como instância defensiva. A LINDB, ao introduzir critérios de proporcionalidade e razoabilidade, é passo importante nesse caminho, mas sua efetividade depende de interpretação consistente pelos órgãos de controle e pela jurisprudência. O direito fundamental ao acesso às políticas públicas não pode depender da sorte de uma decisão judicial favorável, tampouco da capacidade do cidadão em litigar. É dever do Estado garantir que a titularidade do direito se traduza, de forma direta, em sua fruição plena.

Diante do quadro exposto, evidencia-se que a delegação indevida da responsabilidade decisória ao administrado, seja por omissão direta, seja por coação indireta exercida por outros Poderes ou órgãos de controle, compromete não apenas a efetividade das políticas públicas, mas também a integridade do modelo constitucional de separação de funções estatais. A judicialização excessiva, a atuação invasiva de instituições de controle e a cultura do medo geram ambiente de retração, onde a decisão administrativa é evitada como mecanismo de autoproteção institucional. Essa postura, no entanto, não ocorre isoladamente. Ela se conecta a outro fenômeno ainda mais preocupante: a cristalização de práticas burocráticas que rejeitam o novo, resiste à mudança e preferem a inércia à inovação. É nesse contexto que se insere o próximo tópico, dedicado a examinar como a fuga da inovação e a manutenção do status quo contribuem para o enrijecimento da gestão pública, perpetuando ineficiências e agravando o chamado “apagão das canetas” nos âmbitos decisórios do Estado.

## **2.5 A fuga da inovação e manutenção do *status quo***

A ausência de estímulos institucionais à experimentação normativa, técnica e procedimental na gestão pública tem favorecido a consolidação de ambiente caracterizado pela

---

<sup>148</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos / Rodrigo Valgas dos Santos. – 3. Ed. Ver. Atual. E ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

preservação sistemática de modelos preexistentes, mesmo diante de evidências que indicam sua ineficiência. A manutenção de arranjos burocráticos convencionais, muitas vezes marcados por rigidez procedimental e reduzida responsividade às demandas sociais, revela-se como obstáculo ao aperfeiçoamento das políticas públicas, especialmente nos contextos que exigem soluções dinâmicas e intersetoriais. A hesitação em adotar alternativas inovadoras não decorre unicamente de resistência cultural ou aversão ao risco, mas também de uma arquitetura institucional que penaliza a ação criativa quando dissociada de previsibilidades normativas estritas.<sup>149</sup>

A perpetuação do status quo, portanto, não deve ser compreendida apenas como uma opção política conservadora, mas sim como reflexo de estrutura decisória que desincentiva rupturas com padrões operacionais arraigados. A inovação, quando sujeita a barreiras normativas, orçamentárias ou interpretativas, tende a ser substituída por práticas reiterativas que se autovalidam pela segurança jurídica que oferecem, ainda que desprovidas de eficácia transformadora. Esse fenômeno é acentuado em contextos em que os mecanismos de controle priorizam a regularidade formal dos atos administrativos em detrimento da efetividade dos resultados. O receio de responsabilização pessoal, associado à ausência de parâmetros objetivos para avaliação de soluções não convencionais, culmina em um comportamento institucional que privilegia a repetição de fórmulas conhecidas.<sup>150</sup>

A disfuncionalidade que emerge desse cenário manifesta-se especialmente nos setores nos quais a complexidade social demanda capacidade adaptativa por parte da administração, a exemplo das inúmeras dificuldades de execução das políticas de abastecimento farmacêutico. A repetição de diretrizes obsoletas, mesmo quando confrontadas com novas exigências, limita a capacidade estatal de lidar com transformações socioeconômicas e tecnológicas em curso – que tomam corpo e forma muito mais veloz que o regime administrativo.

No âmbito da assistência farmacêutica, a resistência à inovação é particularmente expressiva. Em vez de mecanismos adaptativos que considerem as reais demandas epidemiológicas e operacionais dos territórios, observa-se a repetição de protocolos centralizados, padronizados e descolados da realidade local. A manutenção de fluxos de aquisição antiquados, a baixa integração entre sistemas de informação e a ausência de soluções

---

<sup>149</sup> NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de inovação na administração pública contemporânea: "destruição criadora" ou "inovação destruidora" do direito administrativo? Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, v. 17, n. 194, p. 5-12, abr. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/24067>. Acesso em: 12 abr. 2025.

<sup>150</sup> BARLACH, Lisete. Liderança e inovação na administração pública. Revista Gestão & Políticas Públicas, v. 2, n. 1, p. 184-196, 2012.

tecnológicas para gestão de estoque revelam o quanto o modelo atual se encontra aprisionado ao formalismo procedimental, mesmo diante de tecnologias disponíveis.

O fenômeno da fuga da inovação não se restringe à instância da concepção de políticas finalísticas, mas se estende à sua implementação e monitoramento. As estruturas administrativas tendem a reproduzir modelos operacionais padronizados, o que dificulta a incorporação de métodos alternativos de gestão, avaliação e controle. Ademais, a ausência de incentivos estruturais à aprendizagem institucional perpetua um ciclo de inércia, em que a ausência de inovação se retroalimenta da ausência de experiências exitosas registradas e disseminadas. A escassez de espaços deliberativos voltados à proposição de soluções disruptivas, bem como a fragmentação entre os diversos níveis federativos, agrava esse quadro, pois impede a construção de consensos mínimos necessários à reconfiguração dos instrumentos de ação pública.<sup>151</sup>

A dependência de trajetórias institucionais consolidadas, somada à ausência de estímulos à governança colaborativa, impede que o aparato estatal acompanhe as transformações sociais com o grau de celeridade exigido por demandas contemporâneas. O resultado é a consolidação de um aparato decisório refratário à mudança, em que a segurança formal do procedimento substitui a legitimidade material dos resultados.<sup>152</sup>

A inovação na assistência farmacêutica não depende apenas de recursos tecnológicos, mas sobretudo de um ambiente institucional que permita ao gestor municipal testar alternativas com respaldo técnico, jurídico e político. No entanto, qualquer tentativa de alteração nos fluxos padronizados — como a adoção de plataformas digitais de controle de estoque — ou até mesmo não ter estoque, a reorganização de redes de distribuição ou a pactuação de novos arranjos federativos — é frequentemente recebida com desconfiança por órgãos de controle, que tratam o novo como desvio, e não como aprimoramento. Essa postura engessa a capacidade de resposta a contextos locais críticos, como desabastecimentos, judicializações ou sobrecarga da atenção básica.

Desse modo, a manutenção do status quo passa a ser o desdobramento lógico de um sistema institucional que, ao invés de fomentar a inovação, a restringe por meio de mecanismos

---

<sup>151</sup> PEREIRA, Daniella Antunes; RIBEIRO, Tabita Ventura. A resistência às mudanças de paradigma na gestão pública. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Processos Gerenciais) – Instituto Federal do Espírito Santo, Campus Cachoeiro de Itapemirim, Cachoeiro de Itapemirim, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ifes.edu.br/handle/123456789/4412>. Acesso em: 12 abr. 2025.

<sup>152</sup> NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de inovação na administração pública contemporânea: "destruição criadora" ou "inovação destruidora" do direito administrativo? Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, v. 17, n. 194, p. 5-12, abr. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/24067>. Acesso em: 12 abr. 2025.

de controle, responsabilização e normatização excessivamente rígidos. Nesse cenário, a inovação, quando ocorre, não resulta da normatividade vigente, mas da ruptura pontual e, muitas vezes, não replicável, conduzida por agentes que enfrentam o risco de sanção pela própria tentativa de transformar.

A assistência farmacêutica municipal, por sua capilaridade e complexidade, poderia ser campo privilegiado de experimentações controladas com grande impacto social. No entanto, a ausência de marcos que reconheçam e orientem tais iniciativas leva os gestores a replicar modelos ineficazes, apenas pela segurança formal que conferem. A falta de incentivos à experimentação leva à perpetuação de gargalos estruturais, como compras descoordenadas, estoques vencidos ou judicializações em série. Superar esse cenário exige não só vontade política, mas também garantias institucionais mínimas para o gestor que inova com responsabilidade.

A inovação na gestão pública pressupõe abertura ao experimento, à possibilidade de acertos e falhas ao longo do processo. No entanto, esse ambiente se mostra cada vez mais inalcançável diante da intensificação do controle externo. A multiplicidade de órgãos fiscalizadores, com posturas marcadamente intervencionistas, inibe a margem de manobra do gestor, tornando arriscada qualquer iniciativa que envolva algum grau de incerteza ou criatividade administrativa.<sup>153</sup>

De acordo com estudo realizado pela Fundação Tide Setubal – já apresentado anteriormente, gestores públicos relataram que o temor frente à atuação de órgãos de controle, como tribunais de contas e Ministério Público, tem contribuído para a retração administrativa, inibição de inovações e execução parcial de políticas públicas. Embora reconheçam a importância da fiscalização para coibir irregularidades, os entrevistados apontaram sinais de politização na atuação desses órgãos, além de lacunas técnicas que dificultam o diálogo institucional e comprometem a qualidade das decisões administrativas.

Pesquisas recentes evidenciam um esvaziamento gradual das carreiras técnicas do Poder Executivo, particularmente nos níveis intermediários da burocracia estatal. Tal fenômeno está relacionado, em parte, à migração de servidores para órgãos de controle, motivada não apenas por incentivos remuneratórios, mas também pela maior segurança institucional na tomada de decisões. Nesses espaços, o ambiente decisório é percebido como menos sujeito a riscos de responsabilização pessoal. Essa tendência, contudo, impõe desafios significativos à capacidade

---

<sup>153</sup> JORDÃO, Eduardo. Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública / Eduardo Jordão – 3.ed.,ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

do Estado de inovar na formulação e execução de políticas públicas, especialmente no plano local.<sup>154</sup>

Nesse cenário, torna-se imperativo resgatar a confiança institucional do gestor público no exercício legítimo de sua discricionariedade administrativa. A inovação, enquanto elemento essencial para a modernização do setor público, exige espaço para experimentação, tolerância ao erro honesto e estímulo à busca de soluções criativas e eficazes. Sem essas condições, a administração tende a se retrair, preservando o status quo em detrimento da efetividade das políticas públicas.

É nesse contexto que se insere a necessidade de fortalecimento de mecanismos institucionais que favoreçam a inovação responsável. Destaca-se a importância de práticas de governança colaborativa, por meio das quais se possa promover o diálogo contínuo entre os órgãos de controle e os gestores, reduzindo a assimetria de expectativas e a insegurança jurídica. Contudo, há de se fazer de forma interessante e não interesseira. O professor Rodrigo Valgas dos Santos<sup>155</sup> traz o conceito de “relacionamento informal administrativo” como mecanismo utilizado para fugir da responsabilidade decisória, estreitando a comunicação com os elos de Controle numa forma de dividir e cancelar a consciência decisória.

A construção conjunta de orientações e parâmetros técnicos compartilhados realizados com seriedade, trazendo o interesse público e o resultado como bússola orientativa, contribui para harmonizar o controle externo com a autonomia administrativa,<sup>156</sup> possibilitando decisões mais ousadas e transformadoras, porém juridicamente sustentáveis. Busca-se o efeito prático, que altere substancialmente a realidade existente e não ato puramente formal de mitigação de responsabilidades por qualquer consequência.

A motivação administrativa qualificada, fundamentada em dados objetivos, pareceres técnicos e boas práticas comparadas são instrumentos hábeis a formar a razão decisória, passando pelos aparatos especializados, jurídicos e operacionais agentes do desenvolvimento da inovação da política objeto. O reconhecimento da razoabilidade e da consistência das decisões administrativas, mesmo diante da incerteza ou da ausência de soluções padronizadas, deve ser prestigiado como expressão legítima da função pública e como exercício democrático

---

<sup>154</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de. “Segurança Jurídica Para a Inovação Pública: a Nova Lei De Introdução Às Normas Do Direito Brasileiro (Lei No 13.655/2018).” *Revista De Direito Administrativo* 279, no. 2 (2020): 209. doi:10.12660/RDA.V279.2020.82012.

<sup>155</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos* / Rodrigo Valgas dos Santos. – 3. Ed. Ver. Atual. E ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

<sup>156</sup> COSTA, Patrícia Vieira da. *Três Ensaios sobre Mudança Institucional no Tribunal de Contas da União* / Patrícia Vieira da Costa; orientador Paulo Carlos Du Pin Calmon. – Brasília, 2022. 379 p.

de formulação de políticas públicas inovadoras. Sem espaço para a coragem, não há transformação.

A criação de ambientes regulatórios experimentais, como os *sandboxes* administrativos ou programas-piloto com escopo delimitado, representa outro caminho promissor (AGU). Tais espaços permitem testar novas abordagens de gestão em condições controladas, com análise prévia de riscos e métricas de desempenho, sem comprometer a estabilidade dos serviços públicos. Trata-se de uma estratégia que confere margem para inovação, mas com responsabilidade institucional.<sup>157</sup>

O objetivo ora pretendido não é esgotar as possibilidades de inovação ou fazer delas o mecanismo solucionador de todos os problemas, mas enaltecer o ímpeto e a coragem de estrear nas políticas públicas com soluções que sejam mais condizentes com os problemas reais vivenciados diariamente pela sociedade. A legislação, a doutrina e os guardiões de todos os caminhos [Controles] devem permitir que os gestores públicos possam testar e validar soluções reais para problemas reais no exato momento em que estes surjam. Em contraponto, o que se observa, no conjunto das informações apresentadas e corroboradas pela pesquisa realizada pela Fundação Tide Setubal, é que o gestor público entende que inovar é essencial, mas é melhor não o fazer.

O campo da assistência farmacêutica deve ser tratado como um ambiente propício à inovação pública. Iniciativas como a criação de núcleos locais de inovação em saúde, pactuações intermunicipais para soluções conjuntas, governança pelo resultado, parcerização com o setor privado, ou mesmo o uso de tecnologias emergentes como inteligência artificial para previsão de consumo de medicamentos, podem transformar a política de forma estrutural. Mas essas iniciativas só ganharão escala se forem concretizadas também no plano infralegal e nas práticas institucionais locais, para que a inovação deixe de ser exceção heroica e passe a ser rotina responsável.

Por fim, é essencial que os órgãos de controle, inclusive o Judiciário, internalizem postura de deferência técnica e administrativa, reconhecendo os limites de sua atuação revisora e o valor da discricionariedade bem fundamentada. Assim, permite-se que o gestor invista tempo e esforços em construir soluções adequadas e ajustadas ao problema que ele pretende enfrentar, não utilizando de formas ou padrões pré-estabelecidos como se tudo ali se encaixasse. A LINDB, ao introduzir critérios como a razoabilidade, a proporcionalidade e a consideração

---

<sup>157</sup> MODESTO, Paulo. Sandbox regulatório e experimentação administrativa. Consultor Jurídico, São Paulo, 1 fev. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-01/sandbox-regulatorio-e-experimentacao-administrativa/>. Acesso em: 4 jun. 2025.

das consequências práticas, fornece base normativa para essa inflexão.<sup>158</sup> Proteger o gestor que decide com base em evidências e boa-fé, mesmo diante de eventual erro não grosseiro, é condição necessária para romper com o imobilismo institucional e promover uma Administração pública verdadeiramente inovadora, responsiva e comprometida com a concretização dos direitos fundamentais.

### **3. A LINDB: O CONSEQUENCIALISMO E O PRAGMATISMO COMO RAZÃO DA RESPONSABILIDADE DECISÓRIA**

O terceiro capítulo da pesquisa se dedica à análise aprofundada das mudanças trazidas pela alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com especial atenção ao consequencialismo e ao pragmatismo como fundamentos que sustentam uma nova racionalidade na tomada de decisões administrativas e jurídicas no âmbito do Direito Público. A partir de uma revisão bibliográfica sistemática e do estudo sistemático da legislação, o capítulo examina como a introdução de dispositivos voltados à análise de consequências práticas transformou o paradigma normativo e interpretativo, promovendo uma reorientação da atuação estatal em direção à efetividade e ao alcance de resultados concretos. Nesse contexto, discute-se a imposição de um dever de responsabilidade aos gestores públicos, que agora devem considerar os impactos de suas decisões sobre o interesse público, em vez de se limitarem a uma aplicação formalista e desvinculada de consequências. Também se evidencia o papel do consequencialismo como ferramenta de avaliação dos resultados esperados e alcançados, o que exige uma atuação mais comprometida com os efeitos sociais, econômicos e jurídicos das ações públicas. Além disso, reflete-se sobre a superação de posturas legalistas que privilegiavam a forma em detrimento da substância, destacando-se a importância de flexibilizações justificadas quando estas visam resguardar o interesse público primário. Por fim, é abordado o pragmatismo jurídico como uma diretriz metodológica que reforça a necessidade de decisões racionais, contextualizadas e orientadas pela busca de soluções eficazes, legítimas e socialmente justificáveis, reafirmando o compromisso do Direito com a realidade e com a promoção de políticas públicas eficientes.

---

<sup>158</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB*. 2. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 194p. ISBN 978-65-5518-336-8.

### 3.1 O advento das normas de direito público através da alteração da lindb e o novo paradigma para ação

O advento dos artigos 20 a 30 pela Lei nº 13.655/2018<sup>159</sup> à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro promoveu reorganização significativa do regime jurídico aplicável ao Direito Público, ao instituir conjunto normativo voltado à qualificação das decisões administrativas, judiciais e de controle. Tal alteração normatizou elementos interpretativos e procedimentais que antes eram tratados apenas pela doutrina ou pela jurisprudência, atribuindo-lhes densidade jurídica vinculante. O novo corpo legal não se limitou a inserir preceitos genéricos sobre eficiência e razoabilidade, mas incorporou mecanismos concretos para o exame de consequências, justificativas institucionais e elementos técnicos, exigindo das autoridades públicas atuação fundada em critérios que transcendam a legalidade formal e alcancem a racionalidade substancial da decisão.<sup>160</sup>

A alteração legislativa deslocou o eixo da legalidade para um paradigma orientado pela funcionalidade da norma no contexto de sua aplicação. Isso significa que o agente público, o julgador e o controlador passaram a ser demandados não apenas pela conformidade de seus atos com a norma abstrata, mas principalmente pela demonstração das razões que justificam determinada escolha diante da pluralidade de alternativas possíveis e das limitações impostas pela realidade fática, institucional, financeira e operacional. As decisões públicas passaram a ser aferidas segundo padrões de coerência sistêmica, previsibilidade e aderência a finalidades legítimas, de modo a restringir arbitrariedades e assegurar que a atuação estatal se desenvolva de maneira proporcional, responsável e eficiente.<sup>161</sup>

Ao estabelecer a obrigatoriedade de considerar as consequências práticas dos atos decisórios, o novo regime imposto pela LINDB incorpora ao Direito Público a exigência de análise contextual e prospectiva, rompendo com a tradição de decisões descoladas das suas repercussões concretas. A estrutura decisória não pode mais prescindir de justificativas capazes de demonstrar a compatibilidade entre os fins buscados e os meios empregados, o que implica a valorização de critérios técnicos, evidências empíricas e parâmetros institucionais. Essa

---

<sup>159</sup> BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

<sup>160</sup> DIDIER, Fredie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 143-160, jan./mar. 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.1068.

<sup>161</sup> SANTOS, Welder Queiroz; MAIA, Grhegory Paiva Pires Moreira. Segurança jurídica, transformações no direito administrativo e deveres da administração pública implementados pela Lei nº 13.655/2018. Revista de Direito Administrativo, v. 280, n. 3, p. 93-120, 2021.

exigência reconfigura o papel do gestor, do magistrado e dos órgãos de controle, cuja atuação passa a ser vinculada a princípios que demandam não apenas conhecimento jurídico, mas também domínio sobre as dinâmicas administrativas, econômicas e sociais envolvidas na matéria objeto da decisão.<sup>162</sup>

Essa normatização inovadora também reconfigura a tradicional separação entre legalidade e legitimidade, ao conferir centralidade ao conceito de “razão pública” como elemento de justificação da ação estatal. Não basta, portanto, a invocação de dispositivos legais de forma isolada; impõe-se a exposição articulada de motivos que evidenciem o nexo entre a norma, o contexto e os objetivos perseguidos. As decisões devem ser construídas a partir de fundamentos que incluam, entre outros aspectos, o custo-benefício das medidas propostas, os impactos sobre direitos de terceiros, a estabilidade institucional e a preservação do interesse público primário. Essa abordagem estimula uma cultura decisória pautada pela prudência, pela consistência argumentativa e pela responsabilidade institucional, em contraste com práticas ancoradas em formalismos excessivos ou voluntarismos desprovidos de fundamentação adequada.<sup>163</sup>

A inserção desse novo modelo também interfere na lógica do controle da Administração Pública, ao condicionar a atuação dos tribunais de contas, das controladorias e do Poder Judiciário a critérios que limitem a retroatividade de sanções, a imposição de encargos desproporcionais e a invalidação de atos sem a devida consideração dos impactos negativos à estabilidade das políticas públicas. A responsabilidade na produção da decisão se estende, assim, aos órgãos de fiscalização, que devem adotar posturas compatíveis com os parâmetros de razoabilidade, proporcionalidade e eficiência administrativa. Com isso, evita-se a descontinuidade de programas governamentais, o comprometimento da segurança jurídica e a geração de insegurança para os agentes públicos.<sup>164</sup>

A inovação normativa promovida pela alteração da LINDB, nessa senda, não se restringe a um aprimoramento técnico, mas representa uma inflexão epistemológica no Direito Público brasileiro, ao aproximá-lo das exigências de um Estado orientado por resultados, por

---

<sup>162</sup> MAFFINI, Rafael Da Cás; HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da lei de introdução às normas do direito brasileiro (na redação dada pela lei nº13. 655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. *Revista de direito administrativo*. Vol. 277, n. 3 (set./dez. 2018), p. 247-278, 2018.

<sup>163</sup> DIDIER, Fredie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 143-160, jan./mar. 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.1068.

<sup>164</sup> TAGLIARI, Rafael Zanardo. O art. 23 da Lei n. 13.655/2018 e o estabelecimento de regras de transição como imposição do Princípio da Segurança Jurídica no Direito Tributário. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 48, p. 401-426, 2021.

evidências e por responsabilidade institucional. A superação do decisionismo desvinculado de consequências e a rejeição de uma atuação meramente reativa ou punitiva marcam um avanço no sentido de consolidar uma governança pública mais racional, estável e comprometida com a realização concreta dos direitos e garantias fundamentais. Nesse novo paradigma, a norma jurídica passa a operar como instrumento de construção de soluções eficazes, e não apenas como imposição abstrata, o que confere maior densidade ao princípio da legalidade, sem 75ocume-lo, mas reintegrando-o ao seu propósito de servir à justiça e à finalidade pública.<sup>165</sup>

Na perspectiva de Maria Helena Diniz, afirma-se:

Não se pode negar que o objetivo da Lei 13.655/2018, ao introduzir na LINDB os arts. 20 a 30, em busca de segurança jurídica, foi: a) aprimorar a qualidade decisória dos órgãos administrativos, de controle ou judicial no nível federal, estadual ou municipal, ao concretizar a motivação decisória e ao definir balizas à interpretação e a aplicação de normas sobre gestão pública; b) estabelecer um regime para que as negociações entre autoridades públicas e particulares contenham transparência, e eficiência, por permitir o diálogo. Deveras, há participação do cidadão na decisão da Administração Pública, pois: a edição de atos normativos com exceção dos de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação dos interessados; a celebração de compromisso processual é admitida legalmente para afastar irregularidades e solucionar divergência; a previsão de regime jurídico de transição será indispensável em caso de nova interpretação ou orientação sobre norma de conteúdo indeterminado e c) admitir a responsabilidade subjetiva do agente público que atuar dolosamente ou cometer erro grosseiro.<sup>166</sup>

Ademais, a autora afirma que a incorporação de novos dispositivos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro por meio da Lei nº 13.655/2018 revela esforço normativo voltado à reestruturação dos fundamentos que regem a atuação administrativa, judicial e de controle. Essa reconfiguração não apenas redefine as exigências formais vinculadas à motivação dos atos decisórios, como também impõe a elevação dos padrões de racionalidade e transparência que devem orientar o exercício da função pública. A partir da nova redação legal, impõe-se aos agentes estatais a obrigação de desenvolver decisões fundamentadas não em juízos abstratos ou em referências genéricas a princípios, mas em justificativas consistentes, ancoradas em elementos concretos, capazes de demonstrar a razoabilidade da medida adotada frente às alternativas possíveis e aos efeitos previsíveis.<sup>167</sup>

<sup>165</sup> *Idem.*

<sup>166</sup> DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. *Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law*, v. 19, n. 2, p. 306, 2018.

<sup>167</sup> DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. *Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law*, v. 19, n. 2, p. 305-318, 2018.

Nesse contexto, o dever de motivação assume papel estruturante. Não mais se admite a formalização de atos decisórios desprovidos de análise substancial das circunstâncias envolvidas. A norma exige que sejam explicitadas as razões determinantes da conduta administrativa, bem como os critérios utilizados para a sua formação, o que reforça o controle social e institucional sobre a legalidade, a proporcionalidade e a coerência da atuação estatal. Ao ampliar o ônus argumentativo das autoridades públicas, a legislação reafirma o vínculo entre motivação e legitimidade, associando o exercício do poder público a padrões objetivos de racionalidade e previsibilidade.<sup>168</sup>

A segurança jurídica, nesse novo modelo, é consolidada como elemento inafastável das relações entre o Estado e os administrados. A previsibilidade das condutas institucionais, a estabilidade das decisões e a proteção da confiança legítima tornam-se parâmetros de validade e eficácia das manifestações públicas de vontade. Nesse sentido, a imposição de critérios explícitos para invalidação de atos administrativos, conforme delineado no artigo 21 da LINDB, exige que os efeitos jurídicos e práticos dessas decisões sejam claramente definidos, prevenindo prejuízos desproporcionais e evitando a retroatividade indevida de sanções. O objetivo consiste em preservar a funcionalidade administrativa, assegurar a continuidade das políticas públicas e evitar que a instabilidade normativa comprometa a eficiência das ações estatais e a integridade das expectativas jurídicas previamente constituídas.<sup>169</sup>

A introdução de instrumentos voltados à participação social nas decisões públicas reforça a dimensão democrática do processo administrativo. A possibilidade de celebração de compromissos entre órgãos públicos e particulares, bem como a previsão de consultas públicas e outros mecanismos dialógicos, permite a incorporação de múltiplos interesses e saberes na formação da decisão estatal. Com isso, a norma jurídica deixa de ser compreendida exclusivamente como imposição unilateral e passa a integrar um sistema que reconhece a legitimidade do diálogo institucional como método de aperfeiçoamento da função administrativa. Essa abertura ao contraditório administrativo não apenas enriquece o conteúdo das decisões, como também amplia sua aceitação social e institucional.<sup>170</sup>

Além disso, ao fomentar a participação social por meio de instrumentos como consultas públicas e celebração de compromissos entre entes públicos e particulares, a Lei nº 13.655/2018 reforça a concretização dos direitos coletivos e difusos, em consonância com o princípio

---

<sup>168</sup> *Idem.*

<sup>169</sup> *Idem.*

<sup>170</sup> DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. *Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law*, v. 19, n. 2, p. 305-318, 2018.

democrático. A ampliação dos canais de diálogo institucional assegura a legitimidade procedimental das decisões e favorece a incorporação de múltiplos interesses e perspectivas na formulação de políticas públicas, promovendo uma governança mais inclusiva e comprometida com a justiça social<sup>171</sup>. Essa participação qualificada contribui para a efetivação dos direitos fundamentais de segunda e terceira geração, assegurando que as decisões estatais reflitam não apenas os interesses da Administração, mas também as necessidades e expectativas legítimas da coletividade.<sup>172</sup>

Ao exigir a consideração das consequências jurídicas, econômicas e sociais das decisões públicas, a LINDB reformulada promove uma inflexão metodológica que privilegia a concretude sobre a abstração. Os dispositivos legais, notadamente os artigos 20 e 21, vedam a adoção de posicionamentos dissociados da realidade fática e impõem a análise técnica e objetiva dos efeitos decorrentes das deliberações administrativas, judiciais ou de controle. Essa exigência substitui o voluntarismo interpretativo por um modelo normativo pautado pela racionalidade consequencial, pelo exame criterioso dos impactos institucionais e pela ponderação proporcional de valores em conflito.<sup>173</sup>

A reforma normativa em questão representa, portanto, tentativa de reconfigurar o Direito Público à luz de exigências contemporâneas de eficiência, responsabilidade e estabilidade. O novo regime jurídico não apenas introduz critérios mais rigorosos para o exercício da função pública, mas também institui modelo decisório orientado pelo compromisso com a legalidade substancial, com a racionalidade argumentativa e com a preservação do interesse público em sua acepção mais abrangente. A decisão estatal, nesse cenário, deixa de ser expressão exclusiva de autoridade para se tornar resultado de um processo jurídico-institucional vinculado à responsabilidade, à coerência normativa e à compatibilidade com os efeitos concretos de sua aplicação.<sup>174</sup>

Também se faz importante mencionar a interface entre os objetivos dessa legislação e os valores constitucionais, a qual decorre do propósito de aprimorar a racionalidade e a legitimidade das decisões administrativas, judiciais e de controle, alinhando-as aos direitos e

---

<sup>171</sup> GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi. Art. 26 da LINDB-Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, p. 135-169, 2018.

<sup>172</sup> CORRÊA, Camila Braga et al. O princípio da ampla defesa no Direito Público brasileiro do Estado Constitucional à luz da LINDB e da lei nº 13.655, de 2018. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 8, p. e11984836-e11984836, 2020.

<sup>173</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942.

<sup>174</sup> DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. *Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law*, v. 19, n. 2, p. 305-318, 2018.

garantias fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. A racionalização da atividade estatal e o fortalecimento da segurança jurídica, como eixos centrais dessa reforma legislativa, encontram respaldo direto nos fundamentos constitucionais da dignidade da pessoa humana, da legalidade, da proporcionalidade, da eficiência, da moralidade administrativa e da proteção da confiança legítima.<sup>175</sup>

A vinculação da atuação administrativa à análise de consequências, conforme preceituam os artigos 20 e 21 da LINDB, guarda compatibilidade substancial com o princípio da legalidade em sua acepção contemporânea, segundo a qual a conformidade formal com a norma legal deve estar acompanhada da adequação material ao sistema de garantias constitucionais. A interpretação e aplicação do Direito não podem mais se limitar à subsunção mecânica de fatos à norma, devendo necessariamente incorporar a consideração dos efeitos concretos da atuação estatal, a fim de garantir que o exercício do poder público não seja instrumento de arbitrariedade ou de insegurança institucional. Dessa forma, a legalidade passa a ser compreendida como vetor de racionalidade e de proteção das legítimas expectativas sociais, contribuindo para a conformação de um espaço jurídico estável e confiável.<sup>176</sup>

No mesmo sentido, o princípio da segurança jurídica — que possui natureza constitucional implícita e encontra respaldo em diversos dispositivos da Carta Magna, notadamente nos artigos 1º, 5º e 37 — ganha centralidade na lógica decisória instituída pela Lei nº 13.655/2018. A exigência de motivação qualificada, a imposição de transparência argumentativa e a obrigação de explicitação dos efeitos das decisões são medidas que fortalecem a previsibilidade das ações estatais, assegurando a confiança dos administrados na estabilidade das normas e nas práticas institucionais. A proteção da segurança jurídica, assim, não se apresenta como obstáculo à inovação ou à revisão administrativa, mas como mecanismo de contenção de decisões arbitrárias, garantindo que alterações normativas ou revisões de condutas ocorram de forma proporcional, motivada e respeitosa aos interesses juridicamente tutelados.<sup>177</sup>

A relação com os princípios da eficiência e da moralidade administrativa também se evidencia de forma direta. A exigência de que os agentes públicos considerem os impactos reais

---

<sup>175</sup> DIDIER, Fredie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 143-160, jan./mar. 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.1068.

<sup>176</sup> VALLE, Vivian Cristina Lima López; CABRAL, Rodrigo Maciel. A Responsabilização Dos Agentes Públicos Com O Advento Da Lei Nº 13.655/2018: Da Teoria Da Irresponsabilidade Estatal Ao Erro Grosseiro. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v. 15, n. 3, p. 925-954, 2020.

<sup>177</sup> BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

de suas decisões, com base em parâmetros objetivos e dados concretos, impõe um dever de racionalização técnica e de coerência administrativa, evitando que atos públicos se baseiem em juízos abstratos e subjetivos. A eficiência, nesse sentido, deixa de ser apenas um ideal de desempenho institucional e passa a configurar critério normativo vinculante, determinando que a atuação estatal maximize resultados positivos e minimize prejuízos indevidos. A moralidade, por sua vez, exige que os agentes públicos atuem não apenas em conformidade com a lei, mas de forma ética, transparente e responsável, princípios que se materializam por meio da motivação robusta, da consideração das consequências e do respeito à equidade nas decisões administrativas.<sup>178</sup>

A interface entre a Lei nº 13.655/2018 e os princípios constitucionais, desta feita, não se limita a uma compatibilidade formal, mas revela uma verdadeira integração funcional e teleológica. A racionalidade consequencial, a motivação adequada, a previsibilidade institucional e a participação democrática são instrumentos que asseguram a efetividade dos direitos fundamentais e o aprimoramento do Estado de Direito. Em última análise, a modificação da LINDB reconfigura a atividade estatal, impondo-lhe padrões mais exigentes de justificação e coerência, os quais, além de protegerem as esferas jurídicas individuais, também garantem a integridade das relações institucionais e o fortalecimento das estruturas democráticas.

### **3.2 Novos parâmetros da LINDB para o controle da Administração e para responsabilização dos gestores públicos**

A consagração da responsabilidade dos gestores públicos no ordenamento jurídico brasileiro opera como elemento estruturante do regime democrático e republicano, em que a atuação administrativa deve observar os parâmetros legais, os fins institucionais e os efeitos concretos decorrentes dos atos praticados. O exercício da função pública implica não apenas a obrigação de agir conforme o interesse coletivo, mas também a exigência de que as escolhas administrativas se submetam a critérios técnicos, jurídicos e éticos que assegurem a legalidade, a proporcionalidade e a eficiência das decisões adotadas. Nesse contexto, a responsabilidade administrativa transcende a noção de culpa estrita e se alinha a um modelo que impõe o dever de motivação qualificada e de análise das consequências decorrentes de cada ato, sobretudo

---

<sup>178</sup> FERREIRA, Ana Catarina dos Santos Oliveira; ROCHA FRANÇA, Vladimir. Eficiência e juridicidade na aplicação de normas de gestão pública a partir da linha de interpretação do artigo 22 da LINDB. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 9, n. 2, p. 173-195, 2022.

quando se trata da formulação de políticas públicas, da celebração de contratos ou da edição de normas regulamentares.<sup>179</sup>

A Lei nº 13.655/2018, ao introduzir dispositivos específicos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, impõe um marco regulatório que qualifica a responsabilidade dos agentes públicos ao exigir que suas decisões estejam acompanhadas de justificativas fundamentadas que explicitem os elementos fáticos, jurídicos e práticos considerados no processo decisório. Esse arcabouço normativo reconfigura a atuação estatal ao vincular a responsabilidade funcional não apenas ao cumprimento formal de normas, mas à análise diligente dos efeitos que as deliberações administrativas produzirão no âmbito das relações sociais e econômicas. Dessa forma, a gestão pública passa a ser orientada não mais por critérios exclusivamente procedimentais, mas pela efetividade, coerência normativa e consistência dos resultados esperados, o que implica uma reformulação substancial na lógica do agir estatal.<sup>180</sup>

A responsabilização do gestor público, nesse cenário, se concretiza como instrumento de racionalização das escolhas administrativas, ao exigir que as alternativas adotadas levem em consideração os impactos sobre os direitos fundamentais, os custos sociais e econômicos das medidas e a viabilidade de sua implementação no tempo e no espaço. A previsibilidade, a clareza e a razoabilidade tornam-se exigências indeclináveis do processo de tomada de decisão, ampliando o campo da responsabilização para além do ilícito típico, alcançando situações em que o agente público age de forma arbitrária, desidiosa ou dissociada das diretrizes legais e das expectativas legítimas dos destinatários da ação estatal. O princípio, nesse aspecto, adquire contornos operacionais que repercutem no controle administrativo, judicial e legislativo da atividade pública, especialmente no tocante à aferição da legalidade, da economicidade e da justiça material das decisões proferidas.<sup>181</sup>

Também cabe destacar que a lei, segundo explica Pereira, considera as possíveis intervenções externas e alheias ao gestor responsável pela tomada de decisão:

Outro pilar do pragmatismo, o contextualismo, pode ser observado no novel art. 22 da LINDB, segundo qual “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo”. A expressa determinação de que o operador do direito

---

<sup>179</sup> CRUZ, Flávio; NETO, Orion Augusto Platt; PETRI, Sérgio Murilo. O gestor público diante da lei de responsabilidade fiscal utilizando o apoio à decisão. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, v. 1, n. 2, p. 25-35, 2002.

<sup>180</sup> VALLE, Vivian Cristina Lima López; CABRAL, Rodrigo Maciel. A Responsabilização Dos Agentes Públicos Com O Advento Da Lei Nº 13.655/2018: Da Teoria Da Irresponsabilidade Estatal Ao Erro Grosseiro. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v. 15, n. 3, p. 925-954, 2020.

<sup>181</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB-A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, p. 203-224, 2018.

público leve em conta os obstáculos e as dificuldades reais do gestor evidencia o caráter contextualista da nova norma ao impor principalmente ao controlador o dever de se desencastelar para desempenhar suas atividades e, com isso, considerar a realidade de urgências e escassez em que se inserem as decisões cotidianas da Administração Pública brasileira.<sup>182</sup>

Um dos campos mais sensíveis a essas dificuldades reais enfrentadas pelo gestor é a assistência farmacêutica municipal. As decisões sobre compras, abastecimento e competências de medicamentos estão frequentemente sujeitas a variáveis técnicas, logísticas e orçamentárias complexas. O gestor público, diante de estruturas precárias e repasses insuficientes, precisa decidir diariamente entre alternativas imperfeitas, equilibrando escassez de recursos, judicializações e exigências da população. A responsabilidade que lhe é imposta, entretanto, muitas vezes ignora esse contexto e pressupõe condições ideais de operação que não se verificam na realidade local, distanciando o controle da prática administrativa concreta.

Ao impor ao administrador público o dever de ponderar os efeitos jurídicos e sociais das decisões adotadas, a legislação em vigor obriga a atuação estatal a ser orientada por critérios de racionalidade normativa, planejamento e responsabilidade institucional. Esse novo paradigma rompe com práticas burocráticas centradas na formalidade e inaugura uma lógica de gestão orientada pela concretização dos fins públicos e pela redução da dissonância entre norma e realidade. A responsabilização, portanto, não se esgota na imputação de sanções, mas compreende o dever de atuação diligente e comprometida com os objetivos constitucionais, estabelecendo vinculação entre a função pública e os fundamentos axiológicos do Estado Democrático de Direito.<sup>183</sup>

Essa concepção amplia o espectro de análise dos atos administrativos, exigindo que o agente público gestor adote postura ativa na avaliação das implicações jurídicas e administrativas de suas condutas, de modo a evitar decisões fundadas em abstrações desvinculadas da realidade fática. Com isso, a gestão pública passa a operar sob uma lógica de governança responsiva, em que a qualidade das decisões é medida não apenas pela sua legalidade formal, mas também pelos resultados produzidos e pela capacidade de promover estabilidade normativa, equidade distributiva e proteção aos interesses públicos primários. Nesse cenário, a responsabilidade do gestor público deixa de ser um conceito meramente

---

<sup>182</sup> PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Consequencialismo, Segurança Jurídica e as Alterações na LINDB (Lei nº 13.655/2018): Otimismo e Cautela. Revista Eletrônica da Pge-Rj, v. 1, n. 2, 2018, p. 01.

<sup>183</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi; ROSILHO, André. Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB. Revista da CGU, v. 13, n. 23, p. 45-54, 2021.

sancionador e se transforma em imperativo normativo estruturante da administração pública contemporânea.<sup>184</sup>

Esse dever de motivação qualificada adquire contornos especiais na política de assistência farmacêutica, em que o gestor precisa justificar, em relatórios e pareceres, decisões técnicas como substituição de medicamentos, priorização de grupos de risco ou negativa de fornecimento por falta de padronização. A qualidade da motivação administrativa torna-se, assim, o principal escudo contra a responsabilização injusta — mas somente quando há interpretação consequencialista e contextualizada por parte dos órgãos de controle, em consonância com a LINDB.

O art. 21 da LINDB determina que as decisões de invalidação de atos, contratos ou normas administrativas explicitem de forma clara e precisa os efeitos práticos e futuros de sua aplicação, de modo a evitar repercussões desproporcionais e prejuízos injustificados. A disposição normativa impõe ao agente público decisor o dever de considerar, previamente, as consequências jurídicas e administrativas da anulação, buscando alcançar solução equitativa que respeite os princípios da boa-fé, da confiança legítima e da razoabilidade. A norma, portanto, não admite a anulação intempestiva ou abstrata de atos administrativos consolidados sem que sejam ponderadas as implicações de tal medida, o que reforça a noção de responsabilidade vinculada à prudência decisória. O art. 22, por sua vez, orienta a interpretação do direito público conforme critérios que reforçam a legitimidade e a eficácia dos atos administrativos. Ao prescrever que sejam levadas em conta as dificuldades reais enfrentadas pela administração pública, os encargos impostos aos gestores e as exigências contextuais das políticas públicas, a norma estabelece um modelo interpretativo que privilegia a razoabilidade e a proporcionalidade. O objetivo consiste em proporcionar maior densidade normativa à motivação das decisões administrativas e judiciais, reforçando a segurança jurídica, a transparência institucional e a responsabilidade técnica dos órgãos fiscalizadores, sem desconsiderar os limites objetivos à atuação dos agentes estatais.<sup>185</sup>

O art. 23 institui um regime jurídico de transição para hipóteses em que decisões administrativas, de controle ou judiciais estabeleçam nova interpretação sobre norma de conteúdo indeterminado. A norma visa preservar o princípio da proteção à confiança e garantir tempo hábil para adaptação dos administrados e dos próprios entes públicos à nova orientação,

---

<sup>184</sup> SANTOLIM, Cesar Viterbo Matos. Ainda sobre a lei n. 13.655/2018: sobre compatibilizar deontologismo e consequencialismo. *Revista Eletrônica do TCE-RS*. Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2019. Ed. Especial (2019) p. 162-165, 2019.

<sup>185</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942.

evitando responsabilizações retroativas por condutas praticadas sob a égide de entendimento anterior. Dessa forma, o dispositivo estabelece parâmetros de previsibilidade e coerência, fundamentais para a estabilidade das relações entre o poder público e a sociedade. O art. 24 complementa essa lógica ao impedir a aplicação retroativa de nova interpretação de norma jurídica a atos administrativos já concluídos e praticados conforme orientação vigente à época. Ao adotar a máxima *tempus regit actum*, a norma reforça a imutabilidade relativa dos atos administrativos consolidados, preservando a segurança jurídica e impedindo que mudanças interpretativas prejudiquem situações jurídicas já estabilizadas. O dispositivo, assim, coíbe o uso retroativo de entendimentos normativos com efeitos punitivos ou desconstitutivos, reforçando o papel da boa-fé objetiva como parâmetro de atuação estatal.<sup>186187</sup>

A partir do art. 26, a legislação introduz mecanismos de solução consensual de controvérsias administrativas, por meio da possibilidade de celebração de compromissos com administrados. A norma busca incentivar a cooperação entre os setores público e privado, mediante instrumentos formais que promovam a regularização de situações irregulares ou incertas sem a necessidade de imposições unilaterais. O objetivo é fomentar o diálogo institucional e evitar a adoção de medidas de caráter exclusivamente sancionatório, permitindo a recomposição de interesses e a estabilização de relações jurídicas. O art. 27 aprofunda esse paradigma ao admitir a celebração de acordos substitutivos destinados à compensação de benefícios indevidos ou de prejuízos injustos decorrentes de condutas administrativas ou de decisões controladoras. O dispositivo acolhe a lógica da consensualidade administrativa, proporcionando alternativas negociais à resolução de litígios e à reparação de danos, com observância dos princípios da legalidade, eficiência e justiça distributiva. Nesse contexto, o administrador passa a exercer função que transcende o comando unilateral, tornando-se agente de equilíbrio institucional e garantidor do interesse público qualificado.<sup>188</sup>

No tocante à responsabilização pessoal dos gestores, o art. 28 delimita o campo da imputação subjetiva ao estabelecer que apenas condutas dolosas ou eivadas de erro grosseiro ensejam responsabilização funcional. A previsão normativa protege o administrador público que atua de boa-fé e com base em critérios técnicos razoáveis, excluindo a possibilidade de punição arbitrária em razão de divergência interpretativa ou de resultado não desejado. Ao

<sup>186</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942.

<sup>187</sup> DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. *Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law*, v. 19, n. 2, p. 305-318, 2018.

<sup>188</sup> BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

reconhecer a complexidade da função pública, o dispositivo impõe ao controlador o dever de aferir a existência de dolo ou culpa grave antes de responsabilizar o agente, promovendo, assim, um ambiente institucional mais seguro e juridicamente equilibrado. No campo da participação social, o art. 29 institucionaliza a governança democrática ao permitir que a edição de atos normativos de alcance geral seja precedida de consulta pública. O mecanismo fortalece a transparência e amplia a legitimidade das decisões administrativas, ao permitir que os destinatários das normas contribuam para a sua formulação. A norma também potencializa o controle social e qualifica a função regulatória do Estado, permitindo que as decisões administrativas reflitam maior aderência às demandas concretas da sociedade.<sup>189</sup>

No contexto da assistência farmacêutica, esse dispositivo é fundamental para proteger o gestor que, mesmo diante da complexidade da cadeia de abastecimento e da judicialização crescente, adota decisões com base em critérios técnicos e nos protocolos estabelecidos pelo Sistema Único de Saúde. O reconhecimento de que a boa-fé e a razoabilidade são balizas para a atuação pública é essencial para garantir que decisões legítimas — como a substituição de um medicamento por outro equivalente, a recusa fundamentada de fornecimento fora da lista oficial, ou o escalonamento de entregas — não sejam posteriormente interpretadas como negligência ou abuso. A responsabilização do gestor, quando desconectada das realidades operacionais da política pública em questão, converte-se em ferramenta de dissuasão da ação administrativa legítima. O paradoxo da assistência farmacêutica é evidente: o mesmo gestor que é cobrado por resolver o desabastecimento pode ser punido por contratar de forma emergencial; aquele que nega um medicamento fora da lista por critérios técnicos é compelido judicialmente a fornecê-lo sob pena pessoal. Essa ambiguidade mina a confiança institucional e reforça a chamada “administração da omissão”, marcada pelo receio de agir.

A conjugação dos dispositivos mencionados revela um sistema normativo que busca estabelecer novo paradigma de atuação administrativa, fundado na legalidade substancial, na responsabilidade racional e na busca por soluções jurídicas coerentes com os valores constitucionais. A responsabilização do gestor público, nesse contexto, assume contornos técnico-jurídicos que ultrapassam a lógica meramente sancionatória e passa a integrar um modelo de governança orientado por critérios de eficiência normativa, previsibilidade institucional e comprometimento com os efeitos sociais das decisões estatais.

---

<sup>189</sup> *Idem.*

### 3.3 O consequencialismo como mecanismo de análise de resultado

O consequencialismo jurídico, conforme explica Santolim,<sup>190</sup> enquanto orientação metodológica voltada à apreciação dos efeitos concretos das decisões públicas, estabelece um marco normativo-analítico que desloca o eixo da interpretação estritamente formalista para uma abordagem centrada na realidade social impactada pela atuação estatal. Ao exigir que a produção normativa, a ação administrativa e a atividade jurisdicional incorporem a avaliação prévia e rigorosa das consequências jurídicas, econômicas e sociais de seus atos, tal perspectiva propicia a construção de um sistema jurídico mais atento aos resultados produzidos pelas escolhas decisórias, em contraposição a modelos que se limitam à fidelidade abstrata ao texto normativo.

No campo da assistência farmacêutica, a aplicação do consequencialismo jurídico revela-se particularmente estratégica. As decisões relacionadas à padronização, aquisição e fornecimento de medicamentos, além da gestão de estoques e da resposta à judicialização, demandam avaliações que não se restringem à legalidade formal, mas que considerem os impactos sociais, financeiros e sanitários da conduta adotada. A rigidez procedimental, se aplicada sem análise contextual, pode gerar desabastecimento, desperdício de recursos públicos ou violação indireta ao direito à saúde, especialmente em municípios com baixa capacidade operacional.

Esse paradigma não se caracteriza como ruptura epistemológica com os princípios constitucionais, mas como sua potencialização no plano prático, exigindo que a legalidade seja compreendida como instrumento de concretização de finalidades públicas. A norma, nesse modelo, deixa de ser um fim em si e passa a compor processo de justificação que exige, além da adequação formal, a análise dos impactos previsíveis decorrentes da conduta estatal. Nesse sentido, a atividade de interpretação e aplicação do direito não se reduz à operação lógico-dedutiva de subsunção, mas se articula à verificação empírica da eficácia normativa, da funcionalidade institucional e da equidade material decorrente das medidas adotadas.<sup>191</sup>

A inserção do consequencialismo no campo da gestão pública e do controle jurídico responde à necessidade de conferir racionalidade decisória a partir de critérios objetivos de

---

<sup>190</sup> SANTOLIM, Cesar Viterbo Matos. Ainda sobre a lei n. 13.655/2018: sobre compatibilizar deontologismo e consequencialismo. Revista Eletrônica do TCE-RS. Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2019. Ed. Especial (2019) p. 162-165, 2019.

<sup>191</sup> BENETON, Marco Antonio Hatem. A Lei nº 13.655/2018 e o processo legislativo: possíveis diálogos sob a visão do consequencialismo. Revista da Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo., v. 9, n. 1, p. 145-167, 2018.

impacto. Ao invés de promover controle retrospectivo descontextualizado, o modelo demanda dos tomadores de decisão a ponderação das externalidades que possam advir da anulação de contratos, da invalidação de normas ou da imposição de sanções administrativas. Isso implica a consideração de variáveis como a continuidade dos serviços públicos, a preservação de direitos adquiridos, a proteção à confiança legítima, a estabilidade das relações jurídicas e o equilíbrio entre os interesses envolvidos.<sup>192</sup>

A anulação de um procedimento de aquisição de medicamentos, por exemplo, deve ser precedida da análise das consequências sobre o fornecimento contínuo à população, o risco de judicialização em massa ou o impacto nos indicadores de saúde. O consequencialismo exige que os órgãos de controle e o Judiciário ponderem não apenas a infração formal, mas também os efeitos colaterais da correção, evitando que o zelo pela forma comprometa o resultado da política pública.

A análise consequencialista, por sua vez, não se confunde com o utilitarismo nem prescinde da legalidade, mas impõe que a interpretação da norma seja orientada por critérios de razoabilidade e proporcionalidade combinado com os reais efeitos da decisão como componente de sua legitimidade. A análise abstrata desses elementos individualmente ou desalinhada dos efeitos práticos pretendidos ou alcançados perpetua um controle arbitrário que substitui o gestor. Não basta que o ato administrativo, judicial ou de controle esteja em conformidade estrita com a letra da lei; é necessário que produza efeitos compatíveis com os valores constitucionais e os objetivos da administração pública. Esse enfoque exige a incorporação de técnicas analíticas, metodologias de avaliação de impacto e mecanismos de governança que permitam mensurar, justificar e mitigar os efeitos negativos de eventuais decisões.<sup>193</sup>

A estrutura decisória construída sob esse referencial também redefine o papel dos órgãos de controle, ao lhes atribuir a incumbência de fundamentar seus pronunciamentos a partir de dados empíricos e projeções realistas, especialmente em contextos nos quais a atuação do administrador tenha se pautado por critérios técnicos, boa-fé e observância dos limites impostos pela escassez de recursos e pelas contingências operacionais. Isso exige do controlador a transição de uma postura meramente repressiva para uma função orientadora de boas práticas

---

<sup>192</sup> JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros; BORGES, Alexandre Walmott; AYZAMA, Alex Cabello. Reflexões Sobre O Consequencialismo Jurídico Na Lei Da Segurança Para A Inovação Pública (Lei Nº 13.655/2018). *Unisul de Fato e de Direito: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina*, v. 10, n. 21, p. 111-121, 2020.

<sup>193</sup> VIDAL, Bernardo Raposo. Racionalidade econômica e consequencialismo. *Revista Direito Diário*, Fortaleza, v. 3, n. 1, p. 8-23, 2020.

administrativas que visem resultados, mediante a construção de soluções regulatórias que promovam eficiência, estabilidade e justiça institucional sem impor sua vontade ao gestor público.<sup>194</sup>

No caso da assistência farmacêutica, isso significa que o controle externo deve induzir o aprimoramento de práticas como a gestão informatizada de estoques – ou até a ausência destes, a integração de sistemas entre municípios, a parcerização com o setor privado e o uso de critérios técnicos na priorização de medicamentos. O foco deve recair sobre os resultados alcançados (redução de desabastecimento, aumento da cobertura, equilíbrio orçamentário), e não apenas sobre os vícios formais do processo. O consequencialismo, portanto, reorienta a fiscalização para uma perspectiva construtiva e resolutiva, que reconhece as dificuldades contextuais da gestão local e propõe soluções viáveis.

No âmbito da atividade normativa, o consequencialismo igualmente impõe que a edição de atos normativos seja precedida de estudos de viabilidade, análises comparativas e consultas públicas capazes de antever os efeitos desejáveis e indesejáveis da intervenção estatal. Essa exigência reforça a necessidade de transparência na construção das políticas públicas e amplia a legitimidade das decisões estatais ao integrá-las a um processo deliberativo fundamentado em evidências. Com isso, reforça-se a racionalidade administrativa e a capacidade do Estado de responder de modo eficiente às complexidades sociais, econômicas e ambientais do contexto em que atua.<sup>195</sup>

Ademais, a dimensão consequencialista insere-se no âmbito do princípio da juridicidade, ao exigir que a atuação estatal, mesmo quando legal, seja compatível com os demais princípios que integram o ordenamento jurídico, especialmente aqueles que orientam a função pública à obtenção de resultados que promovam o bem-estar coletivo. Dessa forma, a legalidade não pode ser invocada para justificar decisões que, embora formalmente válidas, conduzam a efeitos desproporcionais, lesivos ou injustificáveis à luz dos objetivos constitucionais da administração pública.<sup>196</sup>

Desta feita, o consequencialismo jurídico estabelece modelo normativo que subordina a validade prática da decisão à sua justificação racional e à compatibilidade entre os meios

---

<sup>194</sup> BENETON, Marco Antonio Hatem. A Lei nº 13.655/2018 e o processo legislativo: possíveis diálogos sob a visão do consequencialismo. *Revista da Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.*, v. 9, n. 1, p. 145-167, 2018.

<sup>195</sup> JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros; BORGES, Alexandre Walmott; AYZAMA, Alex Cabello. Reflexões Sobre O Consequencialismo Jurídico Na Lei Da Segurança Para A Inovação Pública (Lei Nº 13.655/2018). *Unisul de Fato e de Direito: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina*, v. 10, n. 21, p. 111-121, 2020.

<sup>196</sup> ARAGÃO, Yan Cavalcanti. Consequencialismo Jurídico no Direito Administrativo Brasileiro: uma leitura a partir da Lei n. 13.655/18. *Revista da Procuradoria Geral do Município de João Pessoa*, v. 9, 2024.

empregados e os efeitos obtidos. Essa abordagem não suprime a legalidade, mas a qualifica, exigindo que sua aplicação esteja orientada por parâmetros de eficiência, justiça distributiva e efetividade das políticas públicas. Ao invés de responsabilizar gestores por tentativas legítimas de racionalização ou inovação, é preciso valorar as decisões que produzem efeitos benéficos à população, ainda que não se encaixem perfeitamente em modelos formais. O Direito Administrativo contemporâneo exige esse deslocamento do olhar: da conformidade cega à norma para a compatibilidade ética e funcional entre a decisão e seu impacto real na vida das pessoas. Nesse contexto, o consequencialismo não é um alívio da responsabilidade, mas uma forma mais justa, democrática e tecnicamente qualificada de exercê-la. Em um ambiente de crescente complexidade institucional e restrições financeiras, essa racionalidade consequencialista representa um instrumento de aprimoramento da governança estatal, ao estabelecer a legitimação das escolhas administrativas e jurisdicionais.

### **3.4 A quebra da forma pela forma para salvaguarda do interesse público primário**

A administração pública, de acordo com Fortini e Lima Horta<sup>197</sup>, ao longo de sua conformação normativa, consolidou um conjunto estratégico de procedimentos formais destinados a assegurar legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na condução dos interesses estatais. A observância da forma, enquanto instrumento de controle, representa um dos pilares da estrutura jurídico-administrativa, funcionando como garantia da previsibilidade e da segurança nas relações entre o poder público e os administrados. Entretanto, em determinadas situações, a manutenção intransigente de formalidades desprovidas de funcionalidade concreta pode colidir com o atendimento de objetivos superiores do ordenamento, em especial quando a exigência estrita do rito compromete o interesse público primário, entendido como a realização substancial dos direitos fundamentais e das finalidades constitucionais da administração.

A superação da forma pela forma, nesses casos, não corresponde à abolição do procedimento ou à permissividade arbitrária, mas à ponderação entre a rigidez formal e a finalidade teleológica do ato administrativo. A estrutura jurídica contemporânea, influenciada pelos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, admite que vícios formais, quando não essenciais à constituição da validade do ato, possam ser relativizados ou

---

<sup>197</sup> FORTINI, Cristiana; LIMA HORTA, Bernardo Tinoco. Eberhard Schmidt-Assmann e o ordenamento jurídico brasileiro: breves apontamentos sobre a LINDB e sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. 13, n. 3, p. 653-686, 2022.

convalidados, desde que não comprometam o conteúdo, a finalidade e a moralidade do exercício da função pública. Tal compreensão deriva do reconhecimento de que o direito administrativo não pode transformar os instrumentos de controle em obstáculos à consecução da utilidade pública.<sup>198</sup>

Esse tipo de ponderação é especialmente necessário na assistência farmacêutica municipal, onde a rigidez de certos procedimentos pode comprometer a entrega efetiva de medicamentos essenciais à população. Exigir, por exemplo, a observância estrita de formalidades na substituição de um medicamento padronizado por outro de mesmo princípio ativo — apenas por ausência de cláusula previamente expressa em procedimento — pode gerar descontinuidade no tratamento e acentuar o desabastecimento. Nesses casos, a forma deve ceder à função pública, desde que haja motivação técnica qualificada e ausência de má-fé. O que se pretende salvaguardar é que a saúde seja ofertada em sua plenitude.

O paradigma da juridicidade, ao expandir o alcance da legalidade para além da conformidade literal com a norma, exige do intérprete e do aplicador uma leitura sistêmica, apta a identificar o grau de lesividade ou de ineficácia decorrente da formalidade questionada. A atuação administrativa orientada exclusivamente por elementos procedimentais pode ensejar situações de injustiça material, especialmente quando o ato viciado se revela apto a promover o interesse coletivo e não acarreta prejuízo à administração ou a terceiros. Nessa lógica, a flexibilização da formalidade meramente instrumental, desde que acompanhada de fundamentação clara e controle institucional adequado, constitui medida compatível com o imperativo de concretização dos objetivos públicos.<sup>199</sup>

O ordenamento jurídico oferece mecanismos que autorizam a superação de exigências formais que se revelem desproporcionais ou inócuas diante do resultado buscado pela administração. Entre tais instrumentos, destaca-se a convalidação, prevista no art. 55 da Lei nº 9.784/1999, que permite sanar vícios que não impliquem nulidade do ato administrativo. Além disso, a LINDB (Lei nº 13.655/2018)<sup>200</sup>, ao introduzir dispositivos que orientam a interpretação e a aplicação do direito público com base em seus efeitos práticos, reforça a tese segundo a qual o atendimento ao interesse público primário não deve ser obstruído por formalismos excessivos

---

<sup>198</sup> FORTINI, Cristiana; LIMA HORTA, Bernardo Tinoco. Eberhard Schmidt-Assmann e o ordenamento jurídico brasileiro: breves apontamentos sobre a LINDB e sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. 13, n. 3, p. 653-686, 2022.

<sup>199</sup> FERREIRA, Ana Catarina dos Santos Oliveira; ROCHA FRANÇA, Vladimir. Eficiência e juridicidade na aplicação de normas de gestão pública a partir da linha de interpretação do artigo 22 da LINDB. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 9, n. 2, p. 173-195, 2022.

<sup>200</sup> BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

ou desvinculados da realidade administrativa.<sup>201</sup> Em exemplo na assistência farmacêutica, aplicar esse comando implica avaliar se a anulação de uma compra emergencial por falha sanável de rito (como ausência de assinatura em etapa intermediária, ou emissão de documento de acesso público) não gerará impacto mais grave à saúde pública do que a manutenção do ato — especialmente em contextos em que o abastecimento foi garantido e os princípios da economicidade e da impessoalidade foram observados.

A superação do formalismo desnecessário encontra respaldo também na doutrina, que reconhece a existência de atos administrativos cuja validade pode ser preservada mesmo na presença de vícios sanáveis, desde que inexistam prejuízos e que a finalidade legal tenha sido atingida. O controle de legalidade, nesse contexto, precisa estar imerso em uma racionalidade compatível com os objetivos institucionais da administração, de modo que a atuação fiscalizadora não desconsidere a finalidade pública em nome da rigidez processual.<sup>202</sup>

Ademais, a própria jurisprudência tem admitido a relativização de nulidades formais quando ausente lesão a bens jurídicos relevantes ou quando a anulação do ato ocasionaria maior dano ao interesse coletivo do que sua manutenção, a exemplo de vícios formais em processos de aquisição pública aplicável à logística de compras, abastecimento e logística de medicamentos. Essa orientação visa evitar que decisões judiciais ou administrativas, embora tecnicamente corretas sob a ótica formal, gerem disfunções institucionais ou impactos negativos em políticas públicas, contratos administrativos, programas sociais ou serviços essenciais.<sup>203</sup>

A prevalência do interesse público primário sobre o apego mecânico à forma exige, portanto, que a administração atue com discernimento técnico, responsabilidade decisória e observância dos valores constitucionais. A forma, nesse modelo, não desaparece nem se torna irrelevante; ao contrário, ela se submete a uma avaliação de funcionalidade, devendo ser mantida sempre que indispensável à proteção de direitos, à transparência da gestão ou à legalidade do processo decisório. Contudo, quando seu rigor formal se mostra incompatível

---

<sup>201</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Ana Lucia Pretto. A Segurança Jurídica Na Administração Pública (breves notas sobre a Lei n.º 13.655, de 20 de abril de 2018). Revista Eletrônica OAB/RJ. Edição Especial de Infraestrutura. Disponível em: <https://revistaeletronica.oab.rj.org.br/wp-content/uploads/2019/12/4.-Egon-Moreira-e-Ana-L%20%20Bacia-Pretto.pdf>. Acesso em, v. 2, 2021.

<sup>202</sup> NÓBREGA, Marcos; JÚNIOR, Flávio Germano de Sena Teixeira. A teoria das invalidades na nova lei de contratações públicas e o equilíbrio dos interesses envolvidos. Controle em Foco: Revista MPC-MG, v. 3, n. 6, 2023.

<sup>203</sup> VIDAL, Bernardo Raposo. Racionalidade econômica e consequencialismo. Revista Direito Diário, Fortaleza, v. 3, n. 1, p. 8-23, 2020.

com a justiça material ou com os objetivos da política pública, deve ceder espaço à concretização da finalidade legal que lhe dá sentido.<sup>204</sup>

No campo da assistência farmacêutica, a superação do formalismo excessivo não significa desprezo às regras, mas sim reconhecimento de que o interesse público primário — o acesso seguro, oportuno e equitativo aos medicamentos — não pode ser frustrado por entraves rituais dissociados da finalidade da política pública. A estrutura procedimental deve servir à proteção da saúde coletiva, e não à construção de barreiras artificiais à sua efetividade. A administração pública que se compromete com a entrega real de bens essenciais à vida deve ser julgada por seus efeitos práticos e não apenas pela perfeição de sua forma. A superação da forma pela forma não representa desrespeito ao ordenamento, mas adequação da atividade estatal a um sistema jurídico comprometido com a efetividade dos direitos e com a governança orientada por resultados. Tal movimento reforça a legitimidade das decisões públicas ao vinculá-las à sua função social e não apenas à rigidez de sua estrutura procedimental. Assim, a administração contemporânea se organiza sob uma racionalidade orientada por resultados e compromissada com a eficiência substancial, sem perder de vista os mecanismos de controle e a observância de parâmetros normativos que assegurem a integridade da ação estatal.

### **3.5 O pragmatismo jurídico como mecanismo de enfrentamentos dos desafios contemporâneos**

O pragmatismo jurídico, conforme explica Oliveira (2011), propõe-se a reconstrução da prática interpretativa do direito público a partir da consideração dos efeitos concretos amplos das decisões estatais, saindo da análise de ponderações utilitaristas. Diferenciando-se de paradigmas tradicionais marcados por leituras exclusivamente normativas, essa abordagem desloca o centro de gravidade da interpretação legal do texto para os resultados produzidos por sua aplicação. A estrutura argumentativa pragmatista, portanto, insere-se em um contexto de reavaliação do papel do ordenamento jurídico na mediação entre os princípios constitucionais e os desafios operacionais da administração pública contemporânea, exigindo que a legitimidade das decisões não seja aferida apenas por sua aderência formal à norma, mas também por sua capacidade de promover benefícios coletivos mensuráveis.

---

<sup>204</sup> FORTINI, Cristiana; LIMA HORTA, Bernardo Tinoco. Eberhard Schmidt-Assmann e o ordenamento jurídico brasileiro: breves apontamentos sobre a LINDB e sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. 13, n. 3, p. 653-686, 2022.

Explica-se que o consequencialismo e o pragmatismo jurídico são diferentes em concepção e ideia. O primeiro [consequencialismo] pode ser compreendido como uma categoria de teorias normativas cuja ideia central é que as consequências de determinada conduta deverão ser a medida de sua correição. O segundo [pragmatismo] é uma tradição filosófica empírica aplicada que olha para o Direito, que envolve considerações sistêmicas (amplas) e não apenas consequências específicas para o caso apresentado.<sup>205</sup>

No contexto da assistência farmacêutica municipal, o pragmatismo jurídico oferece uma lente de análise que ultrapassa a simples avaliação de legalidade ou economicidade. Ele permite compreender, por exemplo, que a recusa em adquirir medicamentos não padronizados, ainda que justificada sob argumento formal, pode gerar efeitos desproporcionais sobre a continuidade terapêutica e a confiança institucional. Assim, o pragmatismo orienta soluções que preservem o interesse coletivo, mesmo que, em determinadas situações, isso implique relativizar procedimentos previamente definidos.

De acordo com a concepção de Richard Posner<sup>206</sup>, embora o pragmatismo jurídico compartilhe com o consequencialismo, especialmente com o utilitarismo, a preocupação com os efeitos das decisões, ele não se confunde com esse último. Isso porque o utilitarismo, como forma típica de consequencialismo, pressupõe um compromisso rígido com a maximização da utilidade, o que, se aplicado de forma estrita ao campo jurídico, poderia gerar conclusões dogmáticas e problemáticas. O pragmatismo jurídico, por sua vez, afasta-se dessa rigidez ao adotar uma postura mais flexível e sensível ao contexto, não se limitando a um cálculo utilitarista puro para fundamentar suas decisões.

Embora ambos enfoquem os efeitos práticos das decisões, o consequencialismo jurídico e o pragmatismo jurídico diferem em natureza e aplicação. O consequencialismo, de cunho normativo, busca orientar a decisão pública com base nos impactos sociais, econômicos e jurídicos esperados, tendo sido incorporado à LINDB pela Lei nº 13.655/2018<sup>207</sup>. Já o pragmatismo jurídico, de matriz metodológica e inspirado na tradição norte-americana, propõe uma leitura realista e contextual do Direito, voltada à solução eficaz de problemas concretos e à construção de um ordenamento útil e flexível. Enquanto o primeiro atua como critério de

---

<sup>205</sup> ARAUJO, Thiago Cardoso; FERREIRA JR., Fernando; MONTENEGRO, Lucas dos Reis. Consequencialismo, pragmatismo e análise econômica do direito: semelhanças, diferenças e alguns equívocos. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 1001–1038, 2021. DOI: 10.12957/rqi.2021.59004

<sup>206</sup> POSNER, Richard. *Law, Pragmatism and Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 2003. P. 60-61.

<sup>207</sup> BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

aferição das consequências de decisões, o segundo representa uma postura interpretativa contínua e empírica, comprometida com a efetividade e a transformação social.

Sobre a origem do pragmatismo jurídico, Oliveira explica:

O pragmatismo nasceu nos EUA, em meados do século XIX, com as obras de Charles Sander Peirce e William James, criadores do denominado Clube Metafísico *Meta-physical Club*. A denominação do referido clube foi escolhida de forma irônica, pois o objetivo do grupo era criticar a metafísica tradicional e seu pensamento abstrato desconectado da prática. O pragmatismo não possui concepção unívoca, mas há relativo consenso de que as suas características básicas são: a) antifundacionalismo: rejeita a existência de entidades metafísicas ou conceitos abstratos, estáticos e definitivos no Direito;<sup>3b</sup>) contextualismo: a interpretação jurídica é norteadada por questões práticas e o Direito é visto como prática social;<sup>4e</sup> c) consequencialismo: as decisões devem ser tomadas a partir de suas consequências práticas (olhar para o futuro e não para o passado). O pragmatismo jurídico pode e deve ser considerado instrumento idôneo no processo de interpretação do ordenamento jurídico pátrio. Nesse ponto, propõe-se o denominado “modelo cauteloso de pragmatismo jurídico”, adaptado à tradição, jurisprudencial e doutrinária, brasileira, cuja aplicação seria pautada pelos seguintes standards: a) o “princípio” do pragmatismo jurídico incide no final do iter interpretativo para descartar ou reforçar as possibilidades interpretativas tradicionais; b) a incidência ocorre dentro da extensão de significados linguísticos possíveis permitidos pelo texto normativo; c) as consequências da decisão devem ser compatíveis com a Constituição; d) as consequências certas ou prováveis devem ser consideradas, mas não as plausíveis; e) igualmente, as consequências imediatas e futuras são consideradas na decisão, mas não as remotamente futuras; f) a decisão considera as consequências fáticas com razoável base empírica; g) o pragmatismo não considera consequências fundacionais e, portanto, é antifundacionista; e h) há prioridade nas consequências contextuais.<sup>208</sup>

Essa concepção não implica a supressão da legalidade, tampouco autoriza a relativização indiscriminada dos dispositivos normativos. O pragmatismo jurídico não se alinha ao decisionismo ou ao utilitarismo sem balizas. Ao contrário, sua lógica repousa na articulação entre a norma escrita e a realidade empírica, exigindo que a interpretação jurídica observe, além dos elementos tradicionais do método hermenêutico, os dados objetivos disponíveis, as variáveis contextuais e os indicadores de desempenho relacionados à eficácia das políticas públicas. Trata-se de estratégia que visa conferir racionalidade funcional às escolhas interpretativas, de modo que estas possam ser validadas não apenas pela coerência interna do discurso jurídico, mas também pela sua viabilidade prática e aderência às finalidades públicas estabelecidas constitucionalmente.<sup>209</sup>

Nesse sentido, a função do direito público passa a ser examinada não apenas sob o prisma da legalidade formal, mas também sob a ótica da efetividade social, econômica e

<sup>208</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Análise do impacto regulatório e pragmatismo jurídico: levando a sério as consequências regulatórias. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 8, n. 2, pág. 138-139, 2021.

<sup>209</sup> EISENBERG, José; POGREBINSCHI, Thamy. Pragmatismo, franqueza e política. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 62, p. 107-121, 2002.

institucional de suas manifestações concretas. A atuação administrativa, ao ser submetida a esse filtro pragmático, deixa de ser avaliada exclusivamente pela obediência às formas e procedimentos, passando a ser julgada pela sua contribuição à realização de bens públicos, à preservação de direitos fundamentais e à consolidação da confiança nas instituições. A estrutura normativa, nesse contexto, transforma-se em meio de realização de finalidades constitucionais, e não em obstáculo à sua concretização.<sup>210</sup>

A gestão da assistência farmacêutica ilustra com clareza essa estrutura. A legitimidade das decisões administrativas não deve ser aferida exclusivamente pela adesão a normas genéricas de licitação ou padronização, mas sim pela sua capacidade de assegurar acesso contínuo e seguro a medicamentos. Em muitos casos, a rigidez institucional impede o gestor de agir com responsabilidade diante de situações emergenciais. O pragmatismo jurídico, ao exigir sensibilidade contextual, permite reconhecer a racionalidade de decisões tomadas com base na escassez de recursos, na urgência da demanda e na melhor evidência disponível.

Além disso, a incorporação do pragmatismo jurídico à prática institucional impõe ao gestor público, ao julgador e ao órgão de controle o dever de observar os efeitos práticos das decisões administrativas, legislativas e jurisdicionais. Isso significa que, antes de invalidar um ato, revogar uma norma, anular um contrato ou interferir na execução de determinada política, é necessário avaliar as repercussões dessa intervenção sobre a estabilidade das relações jurídicas, a continuidade dos serviços públicos e a proteção de interesses coletivos. Essa exigência orienta a adoção de mecanismos como o princípio da proteção da confiança, o respeito à segurança jurídica e a implementação de regimes jurídicos de transição, todos compatíveis com uma perspectiva pragmática da atuação estatal.<sup>211</sup>

Ademais, o pragmatismo jurídico impõe o abandono de soluções padronizadas, abstratas e descontextualizadas, exigindo que a decisão administrativa ou judicial leve em consideração as singularidades do caso concreto, os limites operacionais da estrutura estatal, os custos de transação e a dinâmica interdependente entre diferentes setores do poder público. Tal abordagem reconhece que a normatividade jurídica, quando aplicada mecanicamente, pode produzir efeitos disfuncionais, afetando negativamente a confiança social nas instituições e comprometendo a capacidade do Estado de responder com eficiência às demandas sociais<sup>212</sup>.

---

<sup>210</sup> D'MACÊDO, Juliana Maria. Pragmatismo jurídico no Supremo Tribunal Federal. *Direito e Humanidades*, n. 25, 2013.

<sup>211</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Análise do impacto regulatório e pragmatismo jurídico: levando a sério as consequências regulatórias. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 8, n. 2, pág. 136-152, 2021.

<sup>212</sup> ATIENZA, Manuel. Pragmatismo jurídico: la propuesta de Susan Haack. *Estudios filosóficos*, v. 67, n. 196, p. 467-489, 2018.

Difere, assim, do consequencialismo jurídico, que se limita à análise dos efeitos práticos de uma decisão, o pragmatismo jurídico vai além: ele orienta toda a forma de pensar e interpretar o Direito, buscando soluções úteis e adaptadas à realidade. Trata-se, portanto, de uma postura prática e contínua, e não apenas de um critério de avaliação.

No plano teórico, o pragmatismo jurídico estabelece interlocução com outras vertentes contemporâneas da teoria do direito, como o neoconstitucionalismo, o consequencialismo normativo e o pós-positivismo, embora se diferencie de todas essas ao privilegiar a análise empírica e funcional do direito em ação. Seu foco está na superação da dicotomia entre legalidade e legitimidade, promovendo a convergência entre os fins constitucionalmente estabelecidos e os meios concretos empregados na formulação e execução das políticas públicas. Em vez de adotar postura normativa apriorística, o pragmatismo jurídico propõe uma hermenêutica finalística voltada à resolução de problemas reais, mediante a utilização de critérios verificáveis e estratégias orientadas por resultados.<sup>213</sup>

A adoção dessa metodologia traz implicações significativas para o desenho institucional dos órgãos de controle e para o exercício da função administrativa. Requer a implementação de práticas de governança baseadas em evidências, o desenvolvimento de indicadores de desempenho compatíveis com os objetivos das políticas públicas, a institucionalização de processos de monitoramento e avaliação contínuos e a capacitação dos agentes estatais para o uso de instrumentos de análise empírica. Reforça-se, assim, a necessidade de uma administração pública responsiva, tecnicamente qualificada e comprometida com a obtenção de resultados que beneficiem o conjunto da sociedade.<sup>214</sup>

Por outro lado, Vasquez<sup>215</sup> assevera que a internalização do pragmatismo jurídico também implica a redefinição do papel do controle externo e judicial. Em vez de se limitar à verificação da conformidade formal dos atos administrativos, os tribunais e órgãos de controle devem examinar os fundamentos fáticos e os impactos das decisões sob análise, adotando posturas deferentes sempre que a atuação do gestor demonstrar racionalidade, proporcionalidade e orientação ao interesse público. Essa mudança de paradigma favorece a estabilidade das políticas públicas, reduz os riscos de retroatividade injustificada e impede a

---

<sup>213</sup> FERREIRA, Cicero Alberto Mendes; LIMA CATÃO, Adrualdo. O pragmatismo jurídico como método de interpretação constitucional. ENPEJUD-Encontro de Pesquisas Judiciárias da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas, 2016.

<sup>214</sup> FRANÇA, Phillip Gil. Algumas considerações sobre como decidir conforme o consequencialismo da Lei 13.655/2018. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (coord.). A nova LINDB. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

<sup>215</sup> VÁZQUEZ, Rodolfo. Algo más sobre el pragmatismo jurídico de Manuel Atienza. Nuevas fronteras de filosofía práctica, n. 2, 2014.

interferência desproporcional na autonomia administrativa dos entes federativos e das organizações públicas.

Esse redirecionamento do controle é necessário no campo da assistência farmacêutica. Intervenções judiciais ou de tribunais de contas, muitas vezes fundamentadas em parâmetros formais, acabam por invalidar práticas gerenciais eficazes, como aquisições emergenciais ou substituições técnicas de medicamentos. Sob a ótica pragmatista, decisões de controle que ignoram a racionalidade da gestão em contextos críticos fragilizam a política pública e incentivam a paralisia decisória. É preciso que o controle reconheça, valorize e até estimule soluções administrativas que, ainda que fora do modelo ideal, promovam benefícios concretos à população.

De acordo com Oliveira<sup>216</sup>, a atuação estatal, ao se manifestar por meio das instâncias administrativa, judicial ou de controle, exige do intérprete e do aplicador do direito uma leitura que vá além da rigidez normativa, incorporando a análise das repercussões práticas de cada decisão sobre o tecido institucional, econômico e social. Essa diretriz se impõe especialmente no âmbito das políticas públicas, em que a atuação do Estado, ao interferir diretamente nas dinâmicas de mercado, deve ser precedida por avaliações que assegurem a racionalidade do processo decisório. Nesse contexto, a exigência de planejamento normativo, ancorado em critérios técnicos e sustentado por informações precisas sobre os potenciais efeitos regulatórios, delinea a necessidade de instrumentos que promovam a eficiência e a transparência na conformação das normas jurídicas.

A Análise de Impacto Regulatório (AIR), a ser utilizado apenas como exemplo, insere-se nesse cenário como mecanismo estruturante da racionalidade administrativa, impondo aos entes reguladores a obrigação de avaliar ex ante os efeitos jurídicos, econômicos e sociais das opções normativas disponíveis. Tal instrumento não apenas assegura a observância de critérios objetivos e mensuráveis, mas também contribui para o aperfeiçoamento do processo decisório, evitando a adoção de medidas desproporcionais, ineficazes ou incompatíveis com os princípios da ordem econômica constitucional. Ao propiciar a comparação entre os custos e os benefícios de distintas alternativas regulatórias, a AIR viabiliza uma atuação estatal mais eficiente, coesa e comprometida com os fins públicos, compatibilizando o poder de regulação com a obrigação de promover o desenvolvimento sustentável, a livre concorrência e a segurança jurídica.

Esse modelo de racionalização normativa adquire respaldo normativo a partir da institucionalização da AIR em diplomas legislativos específicos, como a Lei nº 13.848/2019,

---

<sup>216</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Análise do impacto regulatório e pragmatismo jurídico: levando a sério as consequências regulatórias. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 8, n. 2, pág. 136-152, 2021.

que disciplina a gestão, a organização e o processo decisório das agências reguladoras, e a Lei nº 13.874/2019, que estabelece garantias à livre iniciativa no âmbito da denominada Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Ambas as normas introduzem dispositivos que impõem às entidades reguladoras a observância de parâmetros objetivos de avaliação prévia dos efeitos de suas decisões, além de condicionarem a edição de atos normativos a procedimentos técnicos que resguardem o interesse público primário.<sup>217</sup>

Essa exigência normativa reflete a incorporação do pragmatismo jurídico como fundamento da interpretação e da aplicação do direito administrativo contemporâneo, uma vez que direciona a atuação dos entes públicos à consideração de vários elementos além das consequências concretas das suas deliberações. A racionalidade pragmática não se reduz à mera ponderação de resultados; ao contrário, pressupõe a integração entre a legalidade estrita e a efetividade das medidas estatais, de modo que a atuação dos órgãos e agentes públicos se alinhe a padrões de eficiência, transparência e *accountability*. Dessa maneira, o pragmatismo jurídico, ao caminhar dessa forma, reforça o compromisso do Estado com uma governança pública baseada em resultados, apta a garantir a segurança jurídica, o desenvolvimento econômico e a proteção do interesse coletivo.<sup>218</sup>

Nessa senda, o pragmatismo jurídico não representa apenas alternativa metodológica ao formalismo clássico, mas constitui instrumento teórico e prático de grande relevância para a construção de um direito público compatível com os desafios da contemporaneidade. Sua aplicação contribui para a racionalização das decisões estatais, para o fortalecimento da confiança nas instituições e para a promoção de políticas mais eficazes e orientadas ao bem coletivo. Ao reconhecer que a legitimidade do direito depende, em larga medida, da qualidade dos seus resultados, essa abordagem amplia o horizonte de atuação do Estado e oferece bases mais consistentes para a formulação de soluções jurídicas compatíveis com os objetivos democráticos e constitucionais.

Diante do fenômeno da paralisia decisória que compromete a gestão da assistência farmacêutica no âmbito municipal, a incorporação do pragmatismo jurídico revela-se via promissora para superação dos entraves causados pelo excesso de formalismo e pela insegurança institucional. Ao deslocar o foco da legalidade abstrata para os efeitos concretos das decisões, o pragmatismo jurídico exige do gestor público e das instâncias de controle uma postura comprometida com os resultados práticos, a racionalidade das escolhas e a efetividade

---

<sup>217</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Análise do impacto regulatório e pragmatismo jurídico: levando a sério as consequências regulatórias. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 8, n. 2, pág. 136-152, 2021.

<sup>218</sup> *Idem*.

das políticas públicas. Essa abordagem oferece marco teórico e metodológico que permite considerar as limitações operacionais, os dados empíricos e a complexidade dos contextos locais, legitimando soluções juridicamente viáveis e socialmente justificáveis, ainda que fora dos modelos tradicionais. Aplicado à assistência farmacêutica, o pragmatismo jurídico contribui para romper com o medo de responsabilização irracional, conferindo aos gestores maior segurança na adoção de medidas urgentes, necessárias e inovadoras, sempre orientadas à continuidade do cuidado, à proteção do interesse público e à realização dos direitos fundamentais.

#### **4. DO MEDO À AÇÃO: SUPERANDO A PARALISIA COM DECISÃO SEGURA E RESPONSÁVEL NA ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA MUNICIPAL**

O quarto capítulo se propõe a discutir caminhos para transformar a paralisia decisória dos gestores municipais em ações concretas, seguras e responsáveis, com base em um conjunto de instrumentos jurídicos e administrativos capazes de oferecer maior segurança na tomada de decisão. A abordagem parte da análise do papel da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) como mecanismo para orientar escolhas fundamentadas em critérios técnicos, jurídicos e de eficiência, reduzindo a insegurança que muitas vezes leva ao imobilismo administrativo. Em seguida, é explorada a relevância da governança pública como elemento central para a construção de processos decisórios racionais, previsíveis e alinhados ao interesse coletivo, reforçando a confiança social na Administração. Outro aspecto importante é a necessidade de promover a inovação como ferramenta para romper ciclos de judicialização e omissão, superando modelos engessados e incentivando soluções criativas e eficazes no âmbito da assistência farmacêutica municipal. Por fim, discute-se a postura ativa e transparente do gestor como estratégia para minimizar os impactos da judicialização excessiva, priorizando decisões fundamentadas e voltadas ao interesse público primário. Este capítulo, portanto, busca fornecer arcabouço analítico e propositivo que não apenas compreende os obstáculos enfrentados pelos gestores, mas também aponta soluções práticas e normativas para o avanço das políticas públicas na área estudada.

##### **4.1. A LINDB como base para a tomada de decisão segura na assistência farmacêutica Municipal**

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), sobretudo após as modificações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, redefiniu a lógica da atuação administrativa ao inserir critérios que orientam a tomada de decisão com maior segurança, previsibilidade e análise de resultados (Brasil, 2018). No âmbito da assistência farmacêutica municipal, cuja complexidade envolve desde a aquisição e distribuição de medicamentos até a garantia de acesso da população a insumos essenciais para a saúde, o papel da LINDB torna-se determinante. A Administração Pública deixa de atuar de forma restrita a formalismos rígidos, passando a considerar os efeitos concretos de cada decisão, o que contribui para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes e alinhadas às necessidades sociais. Esse novo paradigma normativo fortalece a noção de que a legalidade, embora seja um princípio estruturante, deve ser compreendida em conjunto com valores como eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, de forma a assegurar que o cumprimento da lei resulte em benefícios efetivos à coletividade.<sup>219</sup>

A assistência farmacêutica, por sua natureza estratégica, depende de escolhas administrativas bem fundamentadas, pois qualquer falha na gestão dos estoques, na compra de medicamentos ou no cumprimento de protocolos pode gerar impactos diretos na saúde da população e na sustentabilidade financeira do município. Nesse contexto, a LINDB e a Lei nº 13.655/2018 impõem ao gestor a necessidade de adotar motivação qualificada para suas ações, com exposição clara das razões técnicas, econômicas e sociais que justificam as medidas adotadas. Essa exigência impede a adoção de decisões arbitrárias ou meramente baseadas no receio de responsabilizações futuras, estimulando uma postura proativa e embasada em análises objetivas. É nesse ponto que ganham relevância instrumentos práticos, a exemplo dos protocolos decisórios e as matrizes de risco, que documentam alternativas avaliadas e consequências projetadas. A formalizada de tais ferramentas fortalece a fundamentação exigida pelo art. 20 da LINDB, amplia a rastreabilidade administrativa e oferece previsibilidade e segurança jurídica perante os órgãos de controle, ao mesmo tempo em que organiza a atuação dos gestores de saúde.<sup>220</sup>

Ao determinar que as consequências práticas sejam avaliadas antes da execução de qualquer ato administrativo, a norma assegura que cada decisão seja precedida de um planejamento consistente, o que é especialmente relevante em áreas sujeitas a constante

---

<sup>219</sup> FERREIRA, Ana Catarina dos Santos Oliveira; ROCHA FRANÇA, Vladimir. Eficiência e juridicidade na aplicação de normas de gestão pública a partir da linha de interpretação do artigo 22 da LINDB. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 9, n. 2, p. 173-195, 2022.

<sup>220</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB*. 2. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 194p. ISBN 978-65-5518-336-8.

judicialização, como a distribuição de medicamentos de alto custo ou de fornecimento emergencial.<sup>221</sup>

Além disso, a LINDB amplia a compreensão de que a responsabilidade administrativa deve ser vinculada não apenas à estrita observância de procedimentos legais, mas também aos resultados alcançados pela política pública. Essa perspectiva orienta o gestor a buscar soluções inovadoras e eficientes para suprir as demandas da população, sem perder de vista os limites orçamentários e as diretrizes constitucionais. Essa orientação dialoga diretamente com o problema da judicialização da saúde, amplamente enfrentado pelos municípios. Em pesquisa empírica, Messeder et al<sup>222</sup> apontam que a ausência de protocolos claros e planejamento estruturado contribui para multiplicação de demandas. Decisões administrativas fundamentadas em notas técnicas, estudos de custo efetividade e protocolos clínicos tendem a ser mais respeitadas pelo Poder Judiciário, diminuindo a substituição da escolha administrativa pela ordem judicial.<sup>223</sup>

A lei, ao reconhecer a necessidade de uma análise consequencialista, reforça a ideia de que o administrador público precisa considerar não apenas o impacto imediato de sua decisão, mas também os efeitos futuros, de forma a evitar medidas ineficazes, onerosas ou contraproducentes. Essa abordagem se mostra fundamental em um cenário onde a escassez de recursos e as crescentes demandas da população exigem uma gestão racional, planejada e orientada para resultados concretos.<sup>224</sup>

Embora já tenha sido mencionado nesta pesquisa, vale lembrar que a aplicação da LINDB também contribui para a superação do chamado “apagão das canetas”, fenômeno caracterizado pela paralisia dos gestores diante do medo de responsabilizações pessoais decorrentes de decisões tomadas no exercício da função pública. Ao estabelecer parâmetros claros para a avaliação da conduta administrativa, a lei cria um ambiente mais seguro para que o gestor possa agir com autonomia e responsabilidade, desde que fundamente adequadamente suas escolhas. Essa segurança jurídica é essencial para que políticas de assistência farmacêutica

---

<sup>221</sup> BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

<sup>222</sup> MESSEDER, Ana Maria; OSORIO-DE-CASTRO, Claudia Garcia Serpa; LUIZA, Vera Lúcia. Mandados judiciais como ferramenta para garantia do acesso a medicamentos no setor público: a experiência do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 525-534, mar./abr. 2005. Disponível em: <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/view/2484>. Acesso em: 25 jul. 2025.

<sup>223</sup> BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. Trabalho elaborado por solicitação da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Idéias, 2007.

<sup>224</sup> FONSECA, Gabriel Ferreira. Pandemia, Desafios À Gestão Pública E Controle Externo: Reflexos Do Art. 22, Caput, Da Lindb Na Atividade Decisória Do Tribunal De Contas Da União. Revista Da Faculdade De Direito Da UFMG, v. 80, p. 135-156, 2022.

sejam implementadas com agilidade, reduzindo entraves burocráticos e garantindo que os serviços de saúde alcancem a população de maneira eficaz. A norma, portanto, ao exigir fundamentação robusta e análise das consequências, protege tanto o interesse público quanto a atuação legítima do administrador.<sup>225</sup>

A governança colegiada, neste ponto, tem papel decisivo. Instâncias como Comissões Especiais (gerais ou específicas) – que podem ser criadas, e os Conselhos Municipais de Saúde podem funcionar como espaços de deliberação coletiva, conferindo legitimidade social às decisões e diminuindo o risco de responsabilização individual. A atuação conjunta fortalece a transparência e distribui a responsabilidade, ao mesmo tempo em que materializa os valores de estabilidade e proporcionalidade.<sup>226</sup>

Outrossim, é importante destacar que a LINDB, ao promover uma visão integrada entre legalidade e eficiência, estabelece uma ponte entre a teoria jurídica e a prática administrativa, transformando a forma como as políticas públicas são concebidas e executadas. No campo da assistência farmacêutica municipal, essa transformação se traduz em processos de decisão mais transparentes, na redução de riscos de judicialização e no fortalecimento do papel do gestor como agente de inovação e de melhoria contínua. Ao invés de se limitar ao cumprimento formal das normas, a administração passa a ser guiada por uma lógica de resultados, na qual a legalidade é interpretada como um instrumento de efetividade social e não como um obstáculo à implementação de soluções.<sup>227</sup>

Decisões administrativas, sobretudo em matéria de aquisição de medicamentos, ganham consistência quando acompanhadas de análises de custo-efetividade e projeções de impacto orçamentário. Essas avaliações, além de orientar escolhas mais racionais, representam fundamentos jurídicos válidos de acordo com a LINDB, que legitima a interpretação da legalidade à luz da eficiência e da sustentabilidade das políticas públicas.<sup>228</sup> Assim, a LINDB consolida-se como um referencial indispensável para a construção de uma gestão pública moderna, capaz de equilibrar os interesses da coletividade com a segurança jurídica necessária

---

<sup>225</sup> MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva. A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado “apagão das canetas”. *Revista Avant*, v. 6, n. 1, p. 99-119, 2022.

<sup>226</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança jurídica para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://digital.editoraforum.com.br/livro/comentarios-a-lei-no-136552018-3871/1>. Acesso em: 25 jul. 2025.

<sup>227</sup> MENDES, Marco Aurélio Souza. As novas disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público sob o enfoque da jurisdição administrativa: comentários sobre as alterações da LINDB sob o enfoque da jurisdição administrativa. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 7, n. 1, p. 226-251, 2020.

<sup>228</sup> FONSECA, Gabriel Ferreira. Pandemia, Desafios À Gestão Pública E Controle Externo: Reflexos Do Art. 22, Caput, Da Lindb Na Atividade Decisória Do Tribunal De Contas Da União. *Revista Da Faculdade De Direito Da UFMG*, v. 80, p. 135-156, 2022.

ao administrador, garantindo uma assistência farmacêutica municipal mais eficiente, justa e sustentável.

Para que esse novo paradigma se materialize, é preciso que ele seja internalizado na cultura administrativa. A realização de programas de capacitação para gestores e procuradores municipais, com foco nos conceitos de “motivação qualificada”, “análise consequencialista” e “fundamentação robusta”, é medida essencial para a superação do medo decisório.

As alterações introduzidas à LINDB estruturam uma “lei de planos”, permitindo que agentes públicos adotem soluções adaptáveis e inovadoras, sem renunciar argumentos claros e previsíveis<sup>229</sup>. De modo semelhante, destaca-se que os dispositivos acrescentados proporcionam três vetores interpretativos (estabilidade, previsibilidade e proporcionalidade), os quais orientam a atuação do gestor público com base em critérios racionais e alinhados a resultados concretos.<sup>230</sup>

No contexto da assistência farmacêutica municipal, cuja execução envolve a seleção, aquisição, distribuição e monitoramento de medicamentos, a LINDB impõe a adoção de motivação qualificada e de análise prospectiva das consequências das decisões. Essa abordagem reduz os efeitos negativos advindos de decisões tomadas sob medo de responsabilização ou formalismo excessivo. Dessa forma, a LINDB permite estruturar um verdadeiro ciclo virtuoso decisório: planejamento fundamentado → decisão motivada → execução racional → avaliação consequencial → retroalimentação institucional. Esse fluxo cria estabilidade, reduz improvisos e reforça a credibilidade da gestão pública municipal. Quando eventual judicialização for inevitável, decisões tomadas nesse formato estarão mais bem justificadas, protegendo o interesse público e a atuação do gestor.

A fundamentação das escolhas do gestor, quando realizada com base em avaliações técnicas, custos previstos e impacto populacional, cria-se escopo de ação que concilia legalidade instrumentada com eficiência operacional. A adoção desse modelo decisório tende a mitigar entraves estruturais e minimizar riscos de judicialização desenfreada. As evidências empíricas existentes reforçam a necessidade de adoção desse quadro normativo: Messeder, Osorio de Castro e Luiza<sup>231</sup> analisaram mandados judiciais por medicamentos no Estado do Rio

---

<sup>229</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de. “Segurança Jurídica Para a Inovação Pública: a Nova Lei De Introdução Às Normas Do Direito Brasileiro (Lei No 13.655/2018).” *Revista De Direito Administrativo* 279, no. 2 (2020): 209. doi:10.12660/RDA.V279.2020.82012

<sup>230</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança jurídica para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://digital.editoraforum.com.br/livro/comentarios-a-lei-no-136552018-3871/1>. Acesso em: 25 jul. 2025.

<sup>231</sup> MESSEDER, Ana Maria; OSORIO-DE-CASTRO, Cláudia Garcia Serpa; LUIZA, Vera Lúcia. *Mandados judiciais como ferramenta para garantia do acesso a medicamentos no setor público: a experiência do Estado do*

de Janeiro entre 1991 e 2002 e identificaram que a ausência de planejamento e protocolos contribuiu para demandas judiciais frequentes e demanda excessiva sobre o orçamento público municipal. Esse padrão exemplifica como a falta de gestão estruturada favorece cenários reativos, nos quais a LINDB atua como ferramenta preventiva: ao exigir justificativas articuladas, estudos de impacto e aderência a diretrizes técnico-científicas, a norma serve de lastro para práticas administrativas proativas e fundamentadas.

Além disso, a hermenêutica consequencialista prevista na LINDB favorece um ambiente de governança e controle mais flexível e contextualizado. Esses critérios interpretativos promovem decisões públicas que consideram a eficácia e os riscos associados, cabendo aos controladores reconhecer expressamente os esforços fundamentados na evidência e na transparência. Em síntese, a LINDB equilibra as demandas de legalidade estrita com a necessidade de inovação e adaptabilidade, preservando a integridade do gestor honesto e estimulando iniciativas que visam atender demandas essenciais da população.<sup>232</sup>

A segurança jurídica para a inovação pública cria condições para que decisões emergenciais ou adaptativas sejam tomadas sob respaldo legal e técnico, reduzindo a hesitação administrativa sem abrir mão da *accountability*. No âmbito da assistência farmacêutica, isso significa que gestores podem agir com base em evidências epidemiológicas, diagnósticos regionais e diretrizes de saúde vigentes, desde que apresentem ponderação sobre custos, benefícios e limitações orçamentárias. O resultado esperado é uma política municipal mais orientada a resultados, menos suscetível a judicializações e mais alinhada à gestão eficiente de recursos públicos.<sup>233</sup>

Por fim, a LINDB oferece condições para a criação de um ciclo virtuoso de governança: planejamento fundamentado, execução racional e controle reflexivo. Esse arcabouço permite que decisões sobre fornecimento de medicamentos, protocolos de dispensação e parcerias com fornecedores sejam tomadas com base em matrizes decisórias transparentes, acompanhadas de estudos de custo-efetividade e documentação clara. Consequentemente, quando eventual judicialização for inevitável, decisões desse tipo estarão mais bem justificadas e menos vulneráveis à crítica por omissão ou improviso, fortalecendo a credibilidade da gestão

---

Rio de Janeiro, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 525-534, mar./abr. 2005.

Disponível em: <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/view/2484>. Acesso em: 25 jul. 2025.

<sup>232</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança jurídica para a inovação pública. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em:

<https://digital.editoraforum.com.br/livro/comentarios-a-lei-no-136552018-3871/1>. Acesso em: 25 jul. 2025.

<sup>233</sup> PALMA, Juliana Bonacorsi de. “Segurança Jurídica Para a Inovação Pública: a Nova Lei De Introdução Às Normas Do Direito Brasileiro (Lei No 13.655/2018).” Revista De Direito Administrativo 279, no. 2 (2020): 209. doi:10.12660/RDA.V279.2020.82012

municipal e promovendo o acesso efetivo aos insumos de saúde com segurança e responsabilidade.

#### **4.2 A governança como instrumento de racionalidade e previsibilidade das decisões**

A governança, entendida como arranjo institucional que articula estruturas, processos, informações e responsabilidades, opera como vetor de racionalidade e previsibilidade das decisões ao ordenar fluxos de deliberação, estabelecer parâmetros verificáveis de atuação e reduzir assimetrias informacionais entre os diversos níveis decisórios<sup>234</sup>. A definição clara de competências, acompanhada de matrizes de responsabilidade, instâncias colegiadas com agendas previamente estruturadas e regras explícitas de quórum e voto, conforma um ambiente em que escolhas administrativas passam a derivar de procedimentos replicáveis, passíveis de auditoria e sustentados por registros formais que documentam premissas, alternativas examinadas, critérios de priorização e impactos esperados.<sup>235</sup>

Nesse ponto, observa-se que os elementos estruturantes da governança convergem diretamente com os comandos da LINDB, sobretudo no que se refere à necessidade de motivação qualificada, de explicitação das consequências práticas das decisões e de coerência procedimental. A governança passa a ser, portanto, o meio institucional de transformar os princípios jurídicos da LINDB em comportamentos organizacionais estáveis, previsíveis e auditáveis.

No campo da assistência farmacêutica, essa racionalidade institucional se revela de modo concreto quando, por exemplo, Comissões gerais ou específicas criadas pelo ente ou órgão adotam atas padronizadas para justificar a inclusão ou exclusão de medicamentos na REMUME. O registro das deliberações, acompanhado de critérios técnicos (efetividade, custo, disponibilidade orçamentária), permite que a decisão seja posteriormente auditada e defendida perante órgãos de controle ou mesmo no Judiciário, reduzindo arbitrariedades e fortalecendo a segurança jurídica do gestor.

Ao estruturar decisões com base em critérios transparentes e documentados, a governança reduz significativamente o espaço de insegurança jurídica que alimenta o receio de responsabilização pessoal. A padronização procedimental opera como escudo institucional que

---

<sup>234</sup> CONCEIÇÃO PINTO, Vilma. 25 anos da LRF: legado e os novos caminhos da governança fiscal no Brasil. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 79, n. 06, p. 24-25, 2025.

<sup>235</sup> DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Governança Pública: ensaiando uma concepção. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 17, n. 3, 2014.

protege o gestor contra interpretações arbitrárias de órgãos de controle e contribui para mitigar a paralisia decisória.

Essa arquitetura decisória, quando apoiada por sistemas de informação integrados, protocolos operacionais padronizados e indicadores de desempenho com metas temporalmente definidas, minimiza variações discricionárias indevidas, promove coerência entre planejamento e execução e viabiliza correções tempestivas a partir de evidências empíricas.

A racionalidade emerge do emprego sistemático de instrumentos de análise – avaliações *ex ante* e *ex post*, matrizes de riscos, estudos de custo-efetividade, modelagens orçamentárias de médio prazo, painéis de monitoramento com séries históricas – que organizam o conhecimento disponível, explicitam pressupostos e permitem cotejar cenários possíveis. Essas ferramentas são especialmente necessárias na gestão de estoques farmacêuticos, situação em que a ausência de planejamento resulta em desperdício ou desabastecimento, como mostram estudo empíricos (Bernardino, Batista, 2019). A institucionalização de avaliações *ex ante* de consumo, somadas a análises *ex post* de perdas e sobras, permite corrigir falhas e ajustar compras futuras com base em evidências, aproximando o município do ciclo de melhoria contínua – a exemplo.<sup>236</sup>

Trata-se de aplicação direta do art. 20 da LINDB, que exige que decisões administrativas considerem as consequências práticas e sejam fundamentadas em elementos concretos. Ao institucionalizar avaliações *ex ante* e *ex post*, a governança fornece ao gestor o instrumental técnico que a LINDB exige, deslocando a decisão do campo do improvisado para o domínio da racionalidade demonstrável.

A previsibilidade decorre da institucionalização desses instrumentos em rotinas de trabalho: cronogramas de avaliação periódica, relatórios padronizados de acompanhamento, trilhas de auditoria digitalmente rastreáveis, manuais metodológicos adotados de forma transversal e mecanismos de escalonamento decisório previamente definidos. As deliberações, ao seguirem essas balizas procedimentais, preservam coerência interna, reduzem a dependência de interpretações casuísticas e se alinham a parâmetros conhecidos por todos os atores envolvidos, inclusive órgãos de controle e sociedade civil.

A governança orientada por dados exige infraestrutura informacional confiável, taxonomias e dicionários de dados consolidados, rotinas de validação, interoperabilidade entre bases e protocolos de qualidade que asseguram consistência e comparabilidade das séries. No caso da assistência farmacêutica, essa interoperabilidade pode ser exemplificada pelo Sistema

---

<sup>236</sup> CARVALHO, Eduardo Alvares. Gestão Judicial do Direito à Saúde: o papel estratégico do CNJ e do FONAJUS na governança e sustentabilidade do sistema público de saúde. Editora Dialética, 2025.

Hórus, que permite integrar dados de consumo, estoque e dispensação em nível municipal, facilitando a gestão transparente e diminuindo a judicialização decorrente da ausência de informações consistentes ou a inércia decisória por não possuir os elementos necessários para o enfrentamento da situação.<sup>237</sup>

A padronização informacional também fortalece a capacidade da Administração de demonstrar, nos autos administrativos ou judiciais, que suas decisões são tecnicamente justificadas, coerentes com a política pública vigente e acompanhadas de análise de riscos, o que se alinha às diretrizes da LINDB e reduz o espaço para decisões substitutivas motivadas por falhas de planejamento.

A decisão, assim, passa a ser produto de um processo cumulativo de aprendizagem institucional, no qual metodologias são testadas, avaliadas e aprimoradas, e no qual a memória organizacional – relatórios técnicos, pareceres, minutas normativas, atas de comitês – retroalimenta continuamente novas escolhas. Tais práticas favorecem a redução de vieses, o aumento da transparência e a padronização de respostas diante de problemas semelhantes, preservando espaço para adaptações justificadas por mudanças de contexto e por evidências supervenientes.<sup>238</sup>

A previsibilidade também se consolida por meio de mecanismos de *accountability* distribuída: auditoria interna com escopo definido e planos anuais de trabalho, comitês de integridade e conformidade, canais de participação social com protocolos de respostas e calendários públicos, além de métricas de desempenho institucional que vinculam metas, resultados e incentivos.<sup>239</sup> Esse modelo de *accountability* é compatível com a própria dinâmica do SUS, que exige pactuação entre gestores em Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite. No nível local, a transparência em relatórios periódicos da assistência farmacêutica, como envio regular de dados à Banco Nacional de Dados de Ações e Serviços da Assistência Farmacêutica no SUS (BNAFAR) – fortalece a previsibilidade e impede que repasses sejam suspensos por falta de informações, o que pode ocorrer com certa frequência.

Quando esses elementos se articulam, produz-se um ciclo de governança no qual planejamento estratégico, orçamento, execução, monitoramento e avaliação se encadeiam,

---

<sup>237</sup> GONÇALVES, Lucas Pantoja; COSTA, Bruno Wesley Bezerra; LIMA, Gustavo Campos de; SOLER, Orenzio. Profile of the institutionalization of pharmaceutical services in the municipality of Chaves, State of Pará (PA), Brazil. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 13, n. 8, p. e1513846532, 2024. DOI: 10.33448/rsd-v13i8.46532. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/46532>. Acesso em: 24 mar. 2025.

<sup>238</sup> PORTO, Antônio José Maristrello; GAROUPA, Nuno; GUERRA, Sérgio. Análise de Impacto Regulatório: dimensões econômicas de sua aplicação. *Economic Analysis of Law Review*, v. 10, n. 2, p. 173-190, 2019.

<sup>239</sup> DOMINGUES FILHO, João Batista. Reforma do Estado: Governança, governabilidade e accountability. *Revista História e Perspectiva*. Uberlândia, v. 31, p. 207-227, 2004.

transformando a decisão em etapa de um processo maior de gestão, e não em ato isolado sujeito a contingências episódicas.<sup>240</sup>

A racionalidade institucional requer, ainda, a gestão estruturada de riscos, com identificação, classificação por probabilidade e impacto, definição de respostas (mitigação, transferência, aceitação) e monitoramento contínuo. A gestão de riscos constitui etapa essencial para o cumprimento da LINDB, pois documenta cenários, alternativas e impactos, permitindo demonstrar que a decisão foi tomada com diligência e racionalidade. Essa documentação reduz a assimetria de informações entre gestor e controlador, diminuindo a probabilidade de responsabilização injusta e, conseqüentemente, os incentivos que alimentam a paralisia decisória. Esse procedimento impede reações improvisadas e induz escolhas proporcionais à magnitude do risco, além de permitir o registro transparente das razões que conduziram à opção selecionada.

A gestão de riscos aplicada à assistência farmacêutica significa, por exemplo, mapear os riscos de ruptura no fornecimento de medicamentos estratégicos, calcular a probabilidade de falhas na cadeia logística e preparar planos de contingência – como parcerias com o setor privado planejadas ou parceria intermunicipais via consórcios de saúde – para mitigar impactos. O mapeamento de riscos regulatórios, financeiros, operacionais e reputacionais, aliado a planos de contingência testados em exercícios simulados, confere estabilidade ao processo decisório e reduz custos de transação associados a incertezas não geridas.<sup>241</sup>

Nesse conjunto, a governança não apenas organiza processos, mas opera como mecanismo institucional que viabiliza o cumprimento concreto da LINDB. Ao permitir que decisões sejam precedidas de análise contextual, avaliadas por suas conseqüências e fundamentadas em critérios verificáveis, a governança cria o ambiente seguro necessário para que o gestor decida — e não se paralise diante do medo de responsabilização.

A governança, enfim, converte-se em instrumento de racionalidade e previsibilidade quando a organização adota um desenho normativo e procedimental que integra: i) clareza de papéis e competências; ii) mecanismos de decisão colegiada com documentação sistemática; iii) infraestrutura de dados confiável e analítica aplicada; iv) monitoramento contínuo por indicadores e metas; v) gestão de riscos institucionalizada; vi) auditorias e controles capazes de avaliar contexto, meios e resultados. Esse conjunto elimina opacidades, reduz arbitrariedades,

---

<sup>240</sup> ABRAHÃO COSTA, Andréa; BASTOS DO VALLE, Anna Carolina Miranda. *Accountability, Governança E Teoria Do Cisne Negro: Impacto Da Estratégia De Flexibilização Dos Contratos Públicos Para Enfrentamento À Crise Gerada Pela Pandemia Da Covid-19*. *Quaestio Iuris (QI)*, v. 16, n. 4, 2023.

<sup>241</sup> BEVIR, Mark. *Governança democrática: uma genealogia*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, p. 103-114, 2011.

incrementa a capacidade de antecipação e produz decisões que refletem não apenas a legalidade e a técnica, mas também a coerência processual e a estabilidade necessária para a execução consistente de políticas públicas.<sup>242 243 244</sup>

A governança, constitui instrumento de racionalidade na gestão pública ao transformar escolhas administrativas em resultados verificáveis, comparáveis e auditáveis. Nesse sentido, a racionalidade não se reduz a um ideal abstrato de otimização, mas emerge da capacidade organizacional de instaurar rotinas estáveis de coleta, tratamento e uso de evidências, de distribuir competências com precisão, de documentar premissas e alternativas consideradas, de operar com indicadores e metas temporalmente definidos e de submeter decisões a avaliações ex ante e ex post. A pesquisa de Carvalho<sup>245</sup> demonstra que o modelo de decisão racional — amplamente difundido pela economia e pela gestão — oferece uma moldura instrumental desejável, porém não descreve de maneira linear a prática administrativa real, marcada por constrangimentos informacionais, pressões políticas, ambiguidades cognitivas e problemas de alta complexidade. A governança, ao reconhecer essa distância entre modelo e realidade, organiza a racionalidade possível: acolhe limites, introduz redundâncias calculadas, cria protocolos de revisão e aprendizagem institucional e estrutura dispositivos para que decisões sejam tomadas com base em informação suficiente e em procedimentos previsíveis, mesmo quando a completude informacional se revela inalcançável.

Carvalho<sup>246</sup> evidencia que diferentes modelos decisórios — gestados em abordagens indutivas e pragmáticas — descrevem processos em que a política, a temporalidade, a ambiguidade dos problemas e a multiplicidade de atores interferem de modo decisivo nos resultados. A governança, enquanto tecnologia institucional, opera como ponte entre esse pluralismo teórico e a prática administrativa: incorpora a racionalidade limitada por meio de regras de decisão sequenciada e de etapas obrigatórias de verificação; absorve elementos incrementalistas ao instituir ciclos de monitoramento contínuo, que autorizam ajustes graduais com base em dados empíricos; acomoda dinâmicas de “lata de lixo” (*garbage can*) ao criar filtros procedimentais, agendas públicas definidas, critérios de priorização e matrizes de risco

---

<sup>242</sup> SCHAPIRO, Mario Gomes. Legalidade ou discricionariedade na governança de bancos públicos: uma análise aplicada ao caso do BNDES. *Revista de Administração Pública*, v. 51, p. 105-128, 2017.

<sup>243</sup> RIBEIRO, Adilson Pires; CAMPOS, Ellen Prim; MAIA, Gigliane Edite Zanela. Direito administrativo do medo e contemporaneidade: casuística disfuncional nas ações de controle versus eficiência na gestão pública. In: *Economia Do Conhecimento E Contemporaneidade Em Pesquisa*. Editora Científica Digital, 2023. p. 62-78.

<sup>244</sup> AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 4, p. 937-958, 2015.

<sup>245</sup> CARVALHO, Elisabete de. Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 73, p. 131-148, 2013.

<sup>246</sup> CARVALHO, Elisabete de. Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 73, p. 131-148, 2013.

que reduzem a contingência e organizam acoplamentos entre problemas, soluções e participantes. Em síntese, a governança não elimina a complexidade descrita por Carvalho, mas a reconfigura em fluxos previsíveis, ao transformar a dispersão decisória em trajetórias formalizadas, nas quais hipóteses, evidências e justificativas permanecem rastreáveis.

Essa racionalidade estruturada exige um ecossistema de dados confiável, com taxonomias padronizadas, interoperabilidade entre bases e protocolos de qualidade que assegurem consistência temporal e comparabilidade entre unidades administrativas. Sistemas de registro de decisões, pareceres técnicos, atas de comitês, relatórios de impacto orçamentário e de custo-efetividade, assim como trilhas de auditoria digitalmente assinadas, tornam o processo cognoscível para órgãos de controle e para a sociedade, reforçando a previsibilidade e a estabilidade interpretativa. A governança ainda integra instrumentos de gestão de riscos — identificação, mensuração, categorização, respostas predefinidas e monitoramento — que impedem improvisações dispendiosas, proporcionam escolhas proporcionais à gravidade e à probabilidade dos eventos e registram, de forma transparente, a racionalidade que orientou cada decisão. Ao fazê-lo, aproxima-se do objetivo apontado por Carvalho<sup>247</sup>: transformar o sistema administrativo com eficácia, sem aderir a modelos normativos que ignoram as contingências do contexto político e a natureza intrinsecamente ambígua de muitos problemas públicos.

Embora a administração pública esteja vinculada a normas e diretrizes para conduzir os interesses coletivos, as decisões dos gestores frequentemente envolvem graus consideráveis de discricionariedade, o que demanda uma análise aprofundada dos processos decisórios sob a perspectiva econômico-comportamental. Nesse contexto, a governança estrutura procedimentos, mecanismos de transparência e sistemas de controle que objetivam reduzir a subjetividade e promover decisões fundamentadas em critérios técnicos e alinhados ao interesse público, minimizando desvios que possam afastar a atuação da lógica racional esperada. Dessa forma, a governança cria um ambiente propício à tomada de decisões coerentes, responsáveis e sustentáveis, com capacidade de articular múltiplos atores e interesses dentro de um quadro normativo estável.<sup>248</sup>

Além disso, a governança atua na convergência entre a teoria e a prática da administração pública ao incorporar elementos que equilibram a racionalidade instrumental com a complexidade dos fatores comportamentais e institucionais que influenciam as decisões

---

<sup>247</sup> CARVALHO, Elisabete de. Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 73, p. 131-148, 2013.

<sup>248</sup> SILVA, Thaméya Lourenço Barbosa et al. A tomada de decisão na administração pública: Revisão integrativa. *Humanidades E Tecnologia (Finom)*, v. 19, n. 1, p. 239-247, 2020.

dos gestores. Os avanços teóricos apontam para a necessidade de compreender as influências que distanciam as decisões do padrão racional idealizado, incluindo aspectos éticos e políticos que permeiam o exercício do poder público. A governança, ao instituir processos de participação, monitoramento contínuo e avaliação sistemática, estabelece mecanismos que incentivam a responsabilização e a reflexão crítica, contribuindo para a convergência entre os objetivos institucionais e as práticas cotidianas da gestão. Em síntese, a governança possibilita a institucionalização da racionalidade na administração pública, promovendo a tomada de decisões alinhadas ao interesse coletivo e respaldadas por fundamentos técnicos e éticos.<sup>249</sup>

A interoperabilidade tecnológica emerge como componente fundamental para fortalecer a governança pública, permitindo a articulação eficaz entre sistemas de informação, bancos de dados e plataformas digitais que suportam o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Essa integração possibilita um fluxo contínuo e dinâmico de dados, que, por sua vez, embasa análises mais precisas e tempestivas, favorecendo a tomada de decisão informada, pautada em evidências atualizadas e contextualizadas. Ao ampliar o acesso a informações consolidadas e interrelacionadas, a governança interoperável contribui para a racionalização das ações administrativas, assegurando maior segurança e eficácia no cumprimento dos compromissos constitucionais e na concretização das políticas públicas.<sup>250</sup>

Além disso, a interoperabilidade como elemento da governança possibilita o aprimoramento dos métodos avaliativos das políticas públicas, reduzindo custos operacionais e tempo para análise. Essa otimização das técnicas avaliativas cria um ambiente propício para decisões mais rápidas e precisas, reduzindo a incidência de erros e respostas reativas que comprometem a eficiência administrativa. O processo de governança, assim estruturado, articula tecnologias avançadas e práticas gerenciais interdisciplinares, ampliando a capacidade dos gestores públicos de planejar, executar e revisar políticas de forma sistemática e integrada. Dessa forma, a governança interoperável eleva o grau de racionalidade na gestão pública, pois transforma dados em conhecimento aplicável, assegurando que as decisões estejam alinhadas a objetivos claros e sustentadas por processos avaliativos rigorosos e transparentes.<sup>251</sup>

O cenário político-administrativo contemporâneo, caracterizado por elevada complexidade e dinamicidade, exige mecanismos que aumentem a eficiência, a transparência e a participação social. Nesse contexto, a governança se fortalece como estrutura capaz de

---

<sup>249</sup> *Idem.*

<sup>250</sup> TAVARES, André Ramos; BITENCOURT, Caroline Muller. Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. 13, n. 3, p. 687-723, 2022.

<sup>251</sup> *Idem.*

integrar tecnologias, processos e normas que viabilizam decisões mais fundamentadas e democráticas. A utilização de plataformas digitais de participação, por exemplo, amplia o diálogo entre gestores e cidadãos, enriquecendo o processo decisório com múltiplas perspectivas e dados em tempo real, o que contribui para a racionalização dos recursos públicos e o alinhamento das políticas às demandas sociais.<sup>252</sup>

Além da ampliação da participação, a governança promove a transparência ativa e o engajamento comunitário como elementos essenciais para conferir previsibilidade e responsabilidade às decisões públicas. Tais instrumentos inovadores, quando bem planejados e implementados, criam canais institucionais que reforçam a fiscalização social e a *accountability*, permitindo que as ações governamentais sejam monitoradas de forma contínua e acessível. Esse modelo, ao fortalecer a interação entre governo e sociedade, fomenta a legitimidade das políticas e reduz riscos de arbitrariedades, desviando-se da tomada de decisão baseada exclusivamente em critérios técnicos ou administrativos e incorporando o controle social como componente permanente da racionalidade administrativa.<sup>253</sup>

Porém, a efetividade desses mecanismos depende da conformidade legal rigorosa, uma vez que a adoção de novas tecnologias e processos deve respeitar o ordenamento jurídico vigente para garantir a proteção dos direitos dos cidadãos e evitar conflitos legais. Variações nas regulações entre os diferentes estados da federação demonstram a necessidade de um planejamento cuidadoso e contextualizado, que integre análise jurídica e política pública. Dessa maneira, a governança na gestão pública assume um papel estratégico ao harmonizar inovação, legalidade e participação, promovendo uma racionalidade decisória não apenas eficiente, mas também legítima e sustentável no longo prazo.<sup>254</sup>

A integração entre governança e LINDB, portanto, funciona como antídoto normativo e procedimental contra o “apagão das canetas”. Ao transformar decisões em processos documentados, rastreáveis e amparados por análises de risco e de consequências, oferece ao gestor segurança para agir mesmo em cenários de incerteza, fortalecendo a execução da assistência farmacêutica e protegendo a política pública dos efeitos da omissão.

A governança aplicada à assistência farmacêutica municipal cria as condições para superar a improvisação e a paralisia administrativa. Ao transformar decisões em fluxos

---

<sup>252</sup> SILVA, Thaméya Lourenço Barbosa. O incentivo na tomada de decisão enquanto instrumento de gestão voltado para a efetivação dos interesses públicos. Cuadernos de Educación y Desarrollo, v. 16, n. 8, p. e5187-e5187, 2024.

<sup>253</sup> SILVA, Thaméya Lourenço Barbosa. O incentivo na tomada de decisão enquanto instrumento de gestão voltado para a efetivação dos interesses públicos. Cuadernos de Educación y Desarrollo, v. 16, n. 8, p. e5187-e5187, 2024.

<sup>254</sup> *Idem.*

previsíveis, documentados e auditáveis, oferece segurança ao gestor, previsibilidade aos órgãos de controle e confiança à sociedade. Essa racionalidade institucionalizada é o antídoto prático contra o “apagão das canetas”: fornece base procedimental e informacional para que o administrador decida de forma segura, mesmo em cenários de incerteza.

#### **4.3. A inovação como eixo estruturante da ação administrativa na assistência farmacêutica**

A inovação na gestão pública constitui elemento essencial para romper a cultura de inércia decisória e de autoproteção institucional característica do chamado apagão das canetas. Em vez de conceber a inovação como mera adoção de tecnologias, sua função central consiste em transformar a maneira pela qual a Administração decide, criando ambientes mais seguros, colaborativos e fundamentados, capazes de reduzir a insegurança jurídica e de fortalecer a entrega das políticas públicas. Assim, inovar significa estabelecer estruturas, processos e instrumentos que reduzem o medo institucional de decidir, permitindo que a ação administrativa se realize com maior apoio técnico, jurídico e organizacional. Nesse contexto, a inovação se apresenta como vetor capaz de alterar essas dinâmicas, estimulando novos caminhos que potencializam a capacidade de resposta e mitigam riscos jurídicos e administrativos.<sup>255</sup>

Na assistência farmacêutica municipal, embora muitos entes já utilizem ferramentas informatizadas de controle de estoque, dispensação e rastreamento, tais recursos não são suficientes para assegurar decisões seguras e tempestivas. A ausência de integração entre setores, a inexistência de fluxos decisórios claros e a falta de instâncias colegiadas de suporte técnico-jurídico revelam que a inovação necessária não é apenas tecnológica, mas sobretudo processual e institucional. Inovar, nesse contexto, significa estruturar decisões, 112documentá-las, estabelecer critérios replicáveis, registrar avaliações de risco, fortalecer núcleos técnicos e assegurar aderência às orientações da LINDB, especialmente em seu art. 20, que exige que a Administração considere as consequências práticas da decisão.

A inovação no setor público envolve a adoção de modelos organizacionais flexíveis e participativos, além do uso de tecnologias digitais que ampliam o acesso à informação e facilitam a comunicação entre governo e sociedade. Esses avanços propiciam uma gestão orientada por dados e evidências, o que favorece a elaboração de políticas mais adequadas às

---

<sup>255</sup> BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista de Administração Pública*, v. 47, p. 227-248, 2013.

necessidades reais, diminuindo a dependência de medidas judiciais para a resolução de conflitos<sup>256</sup>. Além disso, a incorporação de instrumentos tecnológicos, como plataformas digitais de gestão e participação social, permite o monitoramento contínuo das ações governamentais e a rápida identificação de falhas, possibilitando ajustes tempestivos e reduzindo a ocorrência de omissões decorrentes da insegurança dos gestores. A cultura organizacional inovadora, quando integrada a processos normativos claros e à capacitação técnica, amplia a segurança para a tomada de decisões e contribui para a superação de resistências internas, caracterizando uma gestão pública mais proativa e responsável.<sup>257</sup>

Para que essa inovação se converta em prática institucional e não apenas em retórica, é indispensável promover um ambiente organizacional que estimule a experimentação segura e a tomada de decisão compartilhada. Isso implica investir em capacitações internas contínuas, criar núcleos permanentes de análise técnica-jurídica e valorizar servidores que atuem com motivação qualificada e coragem institucional. A cultura do medo, alimentada por responsabilizações automáticas, precisa ser substituída por uma cultura de aprendizagem e confiança, em que o erro não seja punido se estiver embasado em parâmetros objetivos, conforme prevê a LINDB. Esse movimento exige liderança comprometida, espaços deliberativos claros e documentação robusta das decisões públicas — inclusive nos casos em que se decida pela não execução de determinada política, com a devida motivação técnica.

Outro aspecto fundamental para consolidar a inovação como prática administrativa é a criação de instrumentos normativos e operacionais que deem segurança ao gestor para experimentar, ajustar e decidir dentro dos limites legais. No campo da assistência farmacêutica, isso significa, por exemplo, a edição de portarias internas que definam fluxos detalhados de compras, reposição de estoque e priorização de demandas, reduzindo a margem de improviso que alimenta a omissão. Também envolve instituir comitês técnicos permanentes, com participação de farmacêuticos, setor jurídico, controle interno e contabilidade, responsáveis por produzir pareceres orientativos, validar parâmetros mínimos de aquisição, revisar listas padronizadas e analisar riscos antes da tomada de decisão — o que dialoga diretamente com os arts. 20 e 22 da LINDB. Da mesma forma, protocolos claros de gestão de estoque, com critérios objetivos para remanejamento entre unidades, definição de níveis críticos e planejamento de compras, permitem que o gestor atue de maneira previsível e auditável. Essas estruturas

---

<sup>256</sup> KLUMB, Rosangela; HOFFMANN, Micheline Gaia. Inovação no setor público e evolução dos modelos de administração pública: o caso do TRE-SC. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 21, n. 69, 2016.

<sup>257</sup> QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. *Revista de Administração Pública*, v. 44, p. 679-705, 2010.

reduzem o medo institucional e criam um ambiente no qual cada decisão passa a ser compartilhada, documentada e ancorada em evidências. O aprendizado institucional também se fortalece: quando o município registra suas experiências, consolida indicadores e revisa periodicamente seus próprios procedimentos, transforma a inovação de um evento isolado em um processo contínuo, capaz de prevenir rupturas no abastecimento, reduzir a inação gerencial e aumentar a confiança da sociedade na capacidade de resposta do Estado.

A inovação somente supera entraves burocráticos e omissões quando deixa de ser um ideal abstrato e passa a reconfigurar a rotina decisória da Administração. No campo da assistência farmacêutica, essa transformação ocorre quando o município institui Comissões especializadas, encarregadas de analisar indicadores de consumo, níveis críticos de estoque, riscos de desabastecimento e critérios objetivos de priorização. Nessas deliberações colegiadas — que reúnem farmacêuticos, setor de compras, controle interno e jurídico — as alternativas são discutidas com base em dados e evidências, e suas consequências práticas são registradas de forma circunstanciada, em conformidade com os arts. 20 e 22 da LINDB. Esses arranjos eliminam a lógica da decisão solitária, terreno fértil para o medo de errar, e a substituem por uma estrutura que distribui responsabilidades, reduz incertezas e permite que o gestor atue amparado por parâmetros técnicos transparentes e verificáveis.

O art. 28 da LINDB reforça esse ambiente ao afastar a responsabilização automática por decisões tomadas com fundamento em avaliações razoáveis e contexto fático documentado, abrindo espaço para que o município adote fluxos experimentais, revise procedimentos e implemente soluções operacionais mais eficientes sem receio de punições retrospectivas. Ao formalizar pareceres orientativos, matrizes de risco e justificativas consequencialistas no âmbito das Comissões, cria-se um repositório institucional que confere robustez às decisões e amplia a rastreabilidade das escolhas administrativas. Essa documentação e atuação, além de proteger juridicamente o agente decisor, permite que os órgãos de controle exerçam sua função de forma pedagógica — e não meramente punitiva — contribuindo para o amadurecimento e o aperfeiçoamento das práticas administrativas. Assim, a inovação não é um valor abstrato: ela se materializa em processos que organizam o trabalho, distribuem responsabilidades, conferem previsibilidade e fortalecem a capacidade de resposta do município às necessidades concretas da população.

A inovação reduz demandas reprimidas quando estrutura mecanismos internos capazes de antecipar necessidades e corrigir falhas antes que elas se manifestem no atendimento ao usuário. No âmbito da assistência farmacêutica, isso ocorre quando o município adota sistemas integrados de monitoramento, nos quais as unidades de saúde e a central de abastecimento

trabalham com dados unificados sobre consumo, estoque disponível, validade de produtos e movimentações recentes. Esses sistemas permitem identificar, com antecedência, oscilações anormais de uso, riscos de desabastecimento e oportunidades de remanejamento imediato entre unidades — decisões que, quando tomadas a tempo, impedem que a ausência do medicamento seja percebida primeiro pelo cidadão. Além disso, a disponibilização desses dados em painéis compartilhados com as equipes técnicas vinculadas às Comissões Permanentes assegura que todos os envolvidos tenham uma visão clara da etapa em que cada solicitação se encontra, evitando ruídos, retrabalhos e pedidos paralelos que alongam artificialmente a resposta administrativa. Ao transformar informações dispersas em fluxos contínuos, rastreáveis e orientados por evidências, a inovação reforça a capacidade da gestão de resolver problemas dentro da própria estrutura institucional, preservando a continuidade do abastecimento e evitando que falhas internas se exteriorizem como reclamações, pressões políticas ou demandas dirigidas a órgãos externos.

A inovação aplicada aos processos públicos tem potencial para reduzir a os litígios ao aumentar a eficiência e a transparência das atividades administrativas. Experiências como o Sistema Eletrônico de Informação (SEI) e o Dataviva evidenciam que a digitalização e a integração de dados podem agilizar fluxos internos, tornando os processos mais acessíveis e menos suscetíveis a erros que poderiam gerar litígios. Quando a administração pública adota plataformas que centralizam informações e possibilitam acompanhamento em tempo real, cria-se uma dinâmica de maior previsibilidade e rastreabilidade das decisões. Esse tipo de inovação contribui para eliminar gargalos burocráticos que podem resultar em ações judiciais movidas por falhas na prestação de serviços ou na comunicação com os cidadãos, fortalecendo a confiança social nos órgãos públicos e garantindo maior segurança jurídica.<sup>258</sup>

Além da eficiência processual, iniciativas inovadoras, como o Sistema Mineiro de Inovação (Simi), reforçam a articulação entre diferentes atores — governo, universidades, empresas e sociedade civil — promovendo um ecossistema colaborativo voltado à solução de problemas públicos. Esse modelo não apenas acelera a implementação de políticas mais eficazes, mas também previne a omissão administrativa ao incorporar conhecimento especializado e estratégias tecnológicas que ampliam a capacidade de resposta das instituições. Ao integrar práticas inovadoras com mecanismos de governança participativa e controle social, torna-se possível antecipar demandas, corrigir falhas operacionais e evitar que a ausência de ações efetivas resulte em ações desnecessárias. Dessa maneira, a inovação não se limita a

---

<sup>258</sup> CARVALHO, João Francisco Sarno et al. Inovações no setor público: relato de experiências. Revista Cesumar—Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, v. 24, n. 1, p. 197-219, 2019.

modernizar ferramentas, mas se consolida como um elemento estruturante para transformar a lógica da gestão pública em direção a processos mais ágeis, transparentes e orientados para resultados.<sup>259</sup>

S superação da paralisia e da omissão na tomada de decisões públicas está diretamente relacionada à capacidade dos gestores em liderar processos de inovação colaborativa. O estudo destaca que sociedades contemporâneas enfrentam problemas cada vez mais interdependentes, o que exige, do setor público, não apenas soluções tecnológicas ou procedimentais, mas também modelos de liderança que favoreçam a cooperação, a experimentação e a aprendizagem contínua. Nesse sentido, a inovação torna-se viável e eficaz quando mediada por lideranças que atuam como metagovernantes — figuras responsáveis por convocar, articular e coordenar múltiplos atores institucionais e sociais no processo decisório. Essa abordagem colaborativa permite que os gestores enfrentem a paralisia decisória ao redistribuir responsabilidades, criar consensos operacionais e mobilizar saberes diversos, o que tende a reduzir a omissão institucional.<sup>260</sup>

Além disso, a atuação de líderes públicos inovadores, menos apegados a formalismos excessivos e mais orientados à mediação e à facilitação de processos, é essencial para romper barreiras estruturais à inovação e ao enfrentamento de demandas urgentes. Essa liderança facilita a construção de soluções adaptativas e compartilhadas, diminuindo os efeitos de decisões unilaterais ou desconectadas da realidade social. A presença de lideranças engajadas na promoção da inovação colaborativa tende a reduzir os espaços de incerteza e de omissão, promovendo um ambiente organizacional mais ágil e seguro para a tomada de decisões. Dessa forma, a inovação, estimulada por lideranças capazes de operar redes institucionais e sociais, permite não apenas respostas mais eficazes, mas também evita que o cidadão busque outros mecanismos substitutivos da função administrativa, ao garantir que a atuação pública esteja pautada em processos legítimos, transparentes e participativos.<sup>261</sup>

A inovação pode atuar como um elemento de superação da crise decisória ao criar um ambiente de maior diálogo e cooperação entre órgãos de controle e de gestão. A introdução de práticas inovadoras, fundamentadas em mecanismos de transparência e em processos colaborativos, contribui para reduzir esse clima de insegurança, na medida em que estabelece canais claros de comunicação e de compartilhamento de informações entre os atores

---

<sup>259</sup> *Idem.*

<sup>260</sup> PASCHOIOTTO, Waldemir Paulino; CUNHA, Cristiano José Castro de Almeida; SILVA, Solange Maria da. Liderança no processo de inovação colaborativa no setor público: uma revisão integrativa. *Revista de Administração Pública*, v. 58, p. e2023-0037, 2024.

<sup>261</sup> *Idem.*

envolvidos. Dessa forma, a inovação não apenas moderniza os processos administrativos, mas também promove uma cultura de confiança mútua, essencial para que gestores se sintam amparados ao tomar decisões relevantes sem receio de interpretações punitivas.<sup>262</sup>

A criação de um ambiente favorável à inovação depende da implementação de instrumentos institucionais capazes de aproximar órgãos fiscalizadores e gestores públicos, permitindo interpretações convergentes e maior segurança para a ação administrativa. Exemplos recentes demonstram como essa aproximação, quando apoiada por tecnologias de governança, produz resultados concretos. A Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE-RS)<sup>263</sup> desenvolveu um sistema de integração e análise de dados da judicialização da saúde, premiado nacionalmente, que permite mapear padrões de demandas, identificar gargalos administrativos e orientar decisões preventivas junto à Secretaria Estadual de Saúde. Ao transformar dados dispersos em inteligência institucional compartilhada, a ferramenta mostrou como inovação pode apoiar tanto o gestor quanto o controlador, reduzindo incertezas e evitando a repetição de falhas estruturais.<sup>264</sup>

Da mesma forma, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2)<sup>265</sup> foi reconhecido pelo desenvolvimento do *Painel de Saúde*, plataforma que consolida informações sobre demandas em saúde e disponibiliza indicadores em tempo real para a administração pública. Esse painel oferece previsibilidade, padroniza entendimentos e melhora a comunicação entre Judiciário, gestores e equipes técnicas, reduzindo ruídos que frequentemente geram omissão ou respostas tardias. Esses exemplos demonstram que a inovação, quando aplicada a problemas reais de coordenação, transparência e circulação de informação, cria ambientes mais seguros para decidir, mitiga tensões institucionais e reduz a transferência desnecessária de demandas aos Tribunais. Ao fortalecer a clareza normativa e a rastreabilidade das ações, essas iniciativas evidenciam como instrumentos inovadores contribuem diretamente para a prevenção de falhas administrativas e para uma atuação estatal mais tempestiva e responsável.

---

<sup>262</sup> LYRA, Carina Franco Dias; ANDRADE, Emmanuel Paiva. Em Busca De Inovação No Setor Público: Diálogo Interinstitucional Entre Controle E Gestão. *International Journal of Professional Business Review*, v. 9, n. 7, p. 1-18, 2024.

<sup>263</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *PGE-RS é a única procuradoria entre os vencedores do Prêmio Justiça e Saúde do CNJ*. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/pge-rs-e-a-unica-procuradoria-entre-os-vencedores-do-premio-justica-e-saude-do-cnj>. Acesso em: **16 nov. 2025**.

<sup>264</sup> LYRA, Carina Franco Dias; ANDRADE, Emmanuel Paiva. Em Busca De Inovação No Setor Público: Diálogo Interinstitucional Entre Controle E Gestão. *International Journal of Professional Business Review*, v. 9, n. 7, p. 1-18, 2024.

<sup>265</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *TRF2 conquista primeiro lugar no Prêmio Justiça e Saúde 2024*. Disponível em: <https://www.trf2.jus.br/jf2/noticia-jf2/2024/definidos-os-vencedores-do-premio-justica-saude-2024-trf2-conquista-primeiro>. Acesso em: 16 nov. 2025.

Para consolidar esse novo paradigma de ação estatal, é essencial que os municípios alinhem suas estruturas internas de governança da inovação às instâncias interfederativas do SUS, especialmente à Comissão Intergestores Regional (CIR) e à Comissão Intergestores Bipartite (CIB). Esses espaços, ao reunir gestores, equipes técnicas e autoridades sanitárias, oferecem o ambiente onde os problemas comuns são discutidos, as diretrizes são pactuadas e as soluções regionais ganham forma. Quando o município utiliza essas pactuações como referência para organizar comitês intersetoriais internos, estabelecer protocolos, definir critérios de priorização e padronizar fluxos de trabalho, a governança da inovação deixa de ser construída isoladamente e passa a refletir a lógica territorial e cooperativa do SUS.

Essa integração permite que as decisões municipais se baseiem em parâmetros regionais já debatidos e validados, evitando improvisações e fortalecendo a previsibilidade. Ao mesmo tempo, ao produzir diagnósticos locais mais precisos e soluções operacionais consistentes, os comitês municipais retroalimentam a CIB e a CIR com informações qualificadas, ajudando a orientar pactuações futuras e aprimorar respostas regionais. Assim, a governança da inovação passa a funcionar em dupla via: nasce das diretrizes interfederativas e retorna a elas com evidências concretas, estruturando decisões mais seguras, coerentes e alinhadas às necessidades reais do território.

Dessa forma, torna-se possível evidenciar que a inovação no setor público se consolida como um eixo estruturante para romper o ciclo de inércia e omissão, ao introduzir práticas que fortalecem a eficiência, a transparência e a capacidade de resposta das instituições. A adoção de soluções tecnológicas, modelos colaborativos de governança e mecanismos de participação social permite reduzir a insegurança jurídica, minimizar a paralisia decisória e prevenir litígios decorrentes de falhas administrativas. Ao promover um ambiente organizacional voltado para a aprendizagem contínua e para a construção de decisões baseadas em dados e evidências, a inovação transforma a relação entre gestão pública, órgãos de controle e sociedade, tornando as ações governamentais mais ágeis e legítimas. Dessa forma, o fomento à inovação não apenas moderniza os processos administrativos, mas também reconfigura a lógica de atuação estatal, orientando-a para uma gestão proativa e menos dependente da intervenção das Cortes de Contas para garantir direitos e políticas públicas efetivas.

#### **4.4. Adoção de métodos estruturados de análise e registro das decisões como eixo da segurança decisória na assistência farmacêutica**

A consolidação de decisões públicas legítimas e sustentáveis na assistência farmacêutica depende, cada vez mais, da capacidade institucional de transformar demandas complexas em processos decisórios consistentes. Em um contexto marcado por pressão social, limitações operacionais e necessidade crescente de justificar escolhas diante de múltiplos atores, a adoção de métodos estruturados deixa de ser um aprimoramento opcional e passa a constituir condição prática para que a Administração produza decisões estáveis, inteligíveis e capazes de orientar a ação estatal. Esse movimento envolve reorganizar a forma como informações são tratadas, como responsabilidades são distribuídas e como critérios técnicos são incorporados ao fluxo decisório, permitindo que a gestão avance de respostas fragmentadas para escolhas sustentadas por racionalidade institucional. É essa mudança de paradigma — do improvisado para o método — que fundamenta a discussão apresentada a seguir.

A transparência e a motivação objetiva das decisões administrativas constituem elementos indispensáveis para fortalecer a segurança decisória, pois garantem previsibilidade, estabilidade institucional e legitimidade aos atos do poder público. A sociedade contemporânea não aceita que os atos do Estado se justifiquem apenas pelo prestígio de seus agentes, exigindo que toda decisão seja racionalmente fundamentada e compatível com os princípios legais e morais vigentes. A ausência de motivação clara ou a opacidade dos processos decisórios gera desconfiança e incentiva contestações internas e externas, além de ampliar a sensação de incerteza que alimenta o “apagão das canetas”. Quando a administração explicita critérios técnicos e jurídicos de forma estruturada, reduz subjetividades, produz estabilidade institucional e diminui o espaço para disputas internas e externas que alimentam o medo de decidir.<sup>266</sup>

No cotidiano da gestão pública municipal, a ausência de motivação clara, articulada com critérios técnicos e registros formais, tem contribuído diretamente para ampliação das incertezas administrativas e para paralisia decisória e, muitas vezes, mesmo dotados de boa-fé sofrem pressão social ou institucional. Em vez de garantir respaldo, o silêncio argumentativo do Estado sobre suas escolhas abre margem para interpretações subjetivas e insegurança jurídica — cenário típico da paralisia decisória, em que o gestor evita decidir por falta de lastro técnico, documental e institucional capaz de proteger sua decisão. Muitos gestores, temendo responsabilizações futuras, optam por não decidir ou retardam indefinidamente decisões urgentes, mesmo diante de demandas legítimas e necessidades comprovadas. A LINDB

---

<sup>266</sup> GUIMARÃES, Daniel Serra Azul. O dever de transparência e motivação da Administração Pública. LIVIANU, Roberto (Coord.). Justiça, cidadania e democracia. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, p. 96-107, 2009.

oferece, nesse contexto, um verdadeiro regime de proteção decisória responsável: ao exigir que se considerem as consequências práticas das decisões (art. 20) e ao limitar a responsabilização a casos de dolo ou erro grosseiro (art. 28), a norma propõe uma reorientação da cultura decisória estatal — da inércia defensiva para a ação qualificada. Porém, essa proteção só se materializa se o gestor demonstrar, com clareza, que sua decisão foi fruto de um processo estruturado, fundamentado, coerente com critérios técnicos estruturados. Assim, a motivação deixa de ser mera formalidade e passa a ser um instrumento essencial de blindagem jurídica, racionalidade institucional e fortalecimento da legitimidade administrativa.

Nesse contexto, a adoção de métodos estruturados de análise de riscos — avaliando a probabilidade de falhas, o impacto administrativo, orçamentário e sanitário das escolhas e os cenários alternativos disponíveis — oferece ao gestor um instrumento objetivo para fundamentar suas decisões. A análise de riscos, prevista implicitamente nas exigências de avaliação de consequências dos arts. 20 e 22 da LINDB, transforma o processo decisório em procedimento replicável, verificável e documentado, capaz de substituir percepções subjetivas pelo uso de critérios técnicos sistematizados. Essa análise fornece ao gestor uma visão objetiva das opções disponíveis, permitindo decisões mais seguras mesmo em cenários de escassez ou pressão social.

Na prática municipal, a análise de riscos pode ser operacionalizada por meio de instrumentos simples e replicáveis, como matrizes de impacto e probabilidade que classificam cada decisão segundo critérios objetivos. Essa sistematização permite que o gestor visualize rapidamente quais decisões comportam maior incerteza, quais exigem consultas adicionais e quais podem ser adotadas de forma imediata. Ao organizar essas informações em formato padronizado, o município não apenas estabelece clareza interna, mas também cria trilhas decisórias que serão compreendidas e replicadas por futuras gestões.

O princípio da motivação não apenas otimiza o controle público sobre os atos administrativos, mas também promove uma harmonização entre a atividade estatal e os interesses da coletividade, ao conferir racionalidade e clareza às decisões. A previsibilidade, alcançada por meio da fundamentação consistente e da publicidade das informações, gera confiança e reduz a percepção de arbitrariedade, diminuindo incertezas e fortalecendo a confiança institucional na decisão adotada. Além disso, a transparência possibilita um controle social mais efetivo, permitindo que cidadãos e instituições acompanhem, compreendam e fiscalizem a conduta administrativa. Assim, ao consolidar práticas transparentes e objetivamente motivadas, a administração pública cria um ambiente de maior estabilidade e

reduz a sobrecarga do sistema de controle, reforçando sua autonomia e eficiência na execução das políticas públicas.<sup>267</sup>

A transparência e a motivação objetiva das decisões administrativas são pilares fundamentais da nova governança pública, cujo foco está na eficiência, na *accountability* e na participação da sociedade. A adoção de práticas transparentes permite que os atos administrativos sejam avaliados com base em critérios claros e verificáveis, evitando interpretações equivocadas e evitando retrabalhos, contestações administrativas e fragilidades institucionais. Quando a administração fundamenta suas decisões com dados concretos, análises técnicas e referências normativas, oferece aos órgãos de controle e à sociedade instrumentos suficientes para compreender a racionalidade das escolhas realizadas, reduzindo a possibilidade de questionamentos pelos órgãos de controle. A transparência, nesse contexto, não se restringe à mera disponibilização de informações, mas envolve um processo ativo de comunicação e justificativa, alinhado às expectativas de integridade e eficiência do setor público.<sup>268</sup>

Além disso, a motivação objetiva contribui diretamente para a pacificação de conflitos ao demonstrar que as decisões foram tomadas em observância ao interesse público e aos princípios constitucionais. A nova governança pública propõe um modelo de gestão mais democrático e participativo, em que a sociedade é chamada a acompanhar e avaliar a qualidade dos serviços e das políticas implementadas. Essa abordagem reduz a interferência negativa dos órgãos de Controle ao oferecer respostas administrativas tempestivas, fundamentadas e alinhadas com as demandas sociais, evitando que os cidadãos sintam a necessidade de recorrer ao Judiciário para obter explicações ou soluções. A clareza nos fundamentos dos atos administrativos, associada a uma gestão baseada em evidências, fortalece a confiança nas instituições e torna o processo decisório mais previsível e legítimo.<sup>269</sup>

É possível observar, na prática administrativa, que muitos litígios não decorrem da ilegalidade do ato em si, mas da ausência de motivação estruturada e comunicação clara com os interessados. Assim, pode-se sugerir que as administrações locais adotem modelos padronizados de exposição de motivos, que incluam, no mínimo: (i) o fundamento legal da decisão; (ii) os dados fáticos e documentos utilizados; (iii) a avaliação técnica do impacto

---

<sup>267</sup> GUIMARÃES, Daniel Serra Azul. O dever de transparência e motivação da Administração Pública. LIVIANU, Roberto (Coord.). Justiça, cidadania e democracia. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, p. 96-107, 2009.

<sup>268</sup> MATIAS PEREIRA, José. Governança no Setor Público: Foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos. XLVI Encontro da ANPAD-EnANPAD, v. 2022, p. 1-26, 2022.

<sup>269</sup> MATIAS PEREIRA, José. Governança no Setor Público: Foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos. XLVI Encontro da ANPAD-EnANPAD, v. 2022, p. 1-26, 2022.

social, orçamentário e operacional; e (iv) a assinatura conjunta de áreas jurídica e técnica. Essa prática, além de fortalecer a rastreabilidade da decisão, evidencia que houve prudência, boa-fé e cautela institucional — critérios valorizados pela LINDB e pelos órgãos de controle.

Esses modelos padronizados funcionam como um “mínimo obrigatório” de instrução do processo, estabelecendo documentos essenciais, análises indispensáveis e validações que precisam constar em qualquer decisão relevante. Com isso, o gestor deixa de perder tempo reinventando o formato da decisão e passa a concentrar seu esforço na análise do conteúdo, enquanto a forma permanece estável, segura e institucionalizada. Essa padronização também fortalece a isonomia, garantindo que decisões semelhantes recebam tratamento semelhante.

A padronização desses elementos permite que a decisão seja reconstruída a qualquer tempo, servindo como registro institucional da racionalidade empregada. Além disso, possibilita que outras equipes repliquem o método, assegurando continuidade administrativa mesmo diante da rotatividade de gestores ou equipes técnicas. A documentação estruturada — composta por notas técnicas conjuntas, pareceres integrados, planilhas de impacto e registro das alternativas consideradas — não apenas fortalece o lastro institucional da decisão, mas transforma o ato administrativo em uma escolha verificável, rastreável e aderente às exigências da LINDB.

Outrossim, a integração entre transparência, motivação e governança fortalece o controle social e institucional, elementos indispensáveis para fortalecer a segurança decisória e reduzir vulnerabilidades institucionais. A evolução da governança pública busca superar as deficiências dos modelos tradicionais, adotando práticas que promovam decisões mais acessíveis, eficazes e economicamente viáveis. Nesse cenário, a motivação bem estruturada dos atos administrativos funciona como um mecanismo de legitimação e prevenção, pois delimita responsabilidades, reduz espaços de interpretação subjetiva e garante que as escolhas públicas estejam sustentadas por fundamentos legais e técnicos. Dessa forma, a administração pública, ao unir práticas transparentes e decisões objetivamente fundamentadas, não apenas cumpre os preceitos legais, mas também previne conflitos e reafirma sua capacidade de oferecer respostas eficientes às demandas coletivas.<sup>270</sup>

A transparência, entendida como acessibilidade, compreensibilidade e utilidade das informações, é um elemento central para evitar questionamentos sobre atos administrativos, na medida em que reduz assimetrias de informação e aumenta a confiança da sociedade na administração pública. A disponibilização de dados de forma clara e organizada permite que

---

<sup>270</sup> MATIAS PEREIRA, José. Governança no Setor Público: Foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos. XLVI Encontro da ANPAD-EnANPAD, v. 2022, p. 1-26, 2022.

cidadãos e órgãos de controle compreendam as ações do gestor, diminuindo a percepção de arbitrariedade ou omissão. A ausência de clareza e de fundamentação nos atos administrativos frequentemente leva à contestação judicial, seja por falta de informações adequadas, seja por dúvidas quanto à legalidade das decisões. Assim, a gestão pública que se preocupa em apresentar seus fundamentos de maneira objetiva e acessível contribui para a pacificação social, fortalecendo a legitimidade das suas ações.<sup>271</sup>

A motivação, quando estruturada em análises técnicas e parâmetros legais explícitos, funciona como um instrumento que não apenas dá suporte jurídico aos atos administrativos, mas também garante sua rastreabilidade e coerência. Os dispositivos legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, foram criados para impor ao gestor público práticas éticas e transparentes, e a motivação dos atos complementa esse processo ao explicar detalhadamente as razões que justificam cada decisão. Uma decisão administrativa fundamentada, além de reduzir o espaço para interpretações equivocadas, torna-se mais resistente a questionamentos judiciais, já que evidencia que a administração agiu de acordo com os princípios do interesse público e da legalidade. Esse alinhamento entre motivação e transparência constrói um arcabouço decisório robusto, capaz de prevenir conflitos e reduzir o medo ao lidar com lacunas administrativas.<sup>272</sup>

Em contextos marcados por escassez de recursos, sobrecarga administrativa e pressões sociais — condições comuns da realidade municipal — a atuação de instâncias colegiadas internas revela-se um mecanismo concreto para qualificar decisões e distribuir responsabilidades. O próprio desenho institucional do SUS oferece modelos que inspiram essa lógica colegiada: as Comissões de Farmácia e Terapêutica, previstas na Política Nacional de Medicamentos (Portaria GM/MS nº 3.916/1998), já estabelecem um espaço contínuo de análise técnica e revisão da relação de medicamentos; os Núcleos de Avaliação Técnica, estimulados nacionalmente pela Recomendação CNJ nº 31/2010, difundiram uma metodologia de apoio científico às decisões em saúde, hoje replicada por inúmeras secretarias municipais; e todo o arranjo interfederativo formalizado pela CIR, CIB e CIT — estruturado nas Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990 e regulamentado pela Resolução CIT nº 1/2011 — consolida a prática da

---

<sup>271</sup> SANTOS, Livia Nunes; ROCHA, Julimar Santiago. A Importância da Transparência para o Fortalecimento da Gestão Pública Democrática/The Importance of Transparency in Strengthening Democratic Public Management. ID on line. Revista de psicologia, v. 13, n. 44, p. 892-904, 2019.

<sup>272</sup> SANTOS, Livia Nunes; ROCHA, Julimar Santiago. A Importância da Transparência para o Fortalecimento da Gestão Pública Democrática/The Importance of Transparency in Strengthening Democratic Public Management. ID on line. Revista de psicologia, v. 13, n. 44, p. 892-904, 2019.

deliberação conjunta, da pactuação e da análise plural como eixos centrais da governança no SUS.

A incorporação dessa lógica para dentro da estrutura administrativa municipal, por meio de portarias internas ou instruções normativas que instituem câmaras técnicas e grupos de trabalho permanentes, permite que decisões sensíveis da assistência farmacêutica sejam analisadas sob múltiplas perspectivas — clínica, sanitária, logística, jurídica e orçamentária — antes de sua formalização. Esse arranjo não apenas organiza as informações relevantes, mas consolida um ambiente decisório mais estável, coerente e aderente aos normativos do SUS. Ao registrar atas, notas técnicas articuladas e pareceres conjuntos, essas instâncias internalizam uma cultura de deliberação estruturada que fortalece o processo decisório e aumenta a previsibilidade institucional das escolhas adotadas.

No plano operacional, essas instâncias intersetoriais permitem a criação de agendas permanentes de deliberação para temas sensíveis da assistência farmacêutica, como solicitações excepcionais, redistribuição de estoque, gestão de itens críticos, definição de prioridades orçamentárias e monitoramento de risco de desabastecimento. Ao distribuir responsabilidades e criar espaços formais de análise conjunta, o município reduz pressões individualizadas, aumenta a qualidade técnica das decisões e fortalece a proteção institucional do gestor.

Na assistência farmacêutica municipal, uma medida concreta para qualificar a gestão e aprimorar a resposta às demandas por medicamentos fora da lista padronizada é a criação de instâncias intersetoriais para análise técnica desses casos. Comissões compostas por representantes da farmácia municipal, da atenção primária, do setor jurídico e da gestão orçamentária permitem deliberar de forma integrada sobre solicitações clínicas complexas, considerando critérios sanitários, financeiros e legais. Essa atuação conjunta favorece decisões mais equilibradas, compatíveis com os recursos disponíveis e alinhadas às diretrizes do SUS, além de permitir ajustes dinâmicos na política local de medicamentos. Ao sistematizar esses processos e registrar as decisões de forma clara e padronizada, o município fortalece sua capacidade de planejamento, evita soluções casuísticas e melhora a equidade no acesso, tornando a assistência farmacêutica mais eficiente, transparente e sustentável.

Nessas deliberações, o uso de evidências epidemiológicas locais, do histórico real de consumo, do comportamento de demanda por unidade de saúde e da análise de estoque disponível fornece uma camada adicional de racionalidade, reduzindo improvisos e fortalecendo a aderência entre decisão e realidade territorial. É utilizar das evidências como norte decisor.

A aplicação prática desse uso de evidências pode ser estruturada em rotinas mensais de monitoramento de consumo por unidade de saúde, identificação de itens em risco, projeção de curvas de demanda e análise de estoque crítico. Esses relatórios, quando apresentados em formato sintético e padronizado, permitem decisões rápidas, consistentes e baseadas em realidade territorial, reduzindo improvisos e trazendo racionalidade para a gestão farmacêutica.

Por fim, a participação social é intensificada quando as informações são acessíveis e de fácil compreensão, criando um ambiente de controle social preventivo. Quando a população compreende as ações da administração e tem acesso às justificativas objetivas para cada decisão, reduz-se a necessidade de recorrer a instâncias externas para buscar validação ou revisão das decisões. A interação contínua entre governo e sociedade, mediada pela transparência e pela fundamentação adequada, contribui para a construção de políticas públicas mais bem aceitas e menos litigiosas. Desse modo, a conjugação desses elementos fortalece a autonomia administrativa, promove maior eficiência na gestão e minimiza os impactos negativos da insegurança e desconfiança administrativa sobre a execução das políticas públicas.<sup>273</sup>

A satisfação e o comprometimento dos servidores públicos estão diretamente relacionados a fatores motivacionais intrínsecos, como o sentido do trabalho e o alinhamento com valores institucionais, o que influencia significativamente a qualidade das decisões administrativas. Em um ambiente onde a transparência e a motivação das decisões são valorizadas, os servidores tendem a se engajar mais profundamente nas atividades, reconhecendo a importância de fundamentar objetivamente seus atos. Essa postura contribui para uma gestão pública mais coesa, capaz de produzir decisões claras, bem justificadas e alinhadas ao interesse público, o que é fundamental para reduzir erros e omissões que comprometem a confiança institucional.<sup>274</sup>

Além disso, a construção de um ambiente institucional que valorize a transparência e a motivação das decisões também impacta na retenção dos profissionais e na diminuição da evasão. Servidores motivados e satisfeitos desempenham suas funções com maior dedicação e rigor técnico, fatores essenciais para garantir que os atos administrativos sejam devidamente fundamentados e divulgados com clareza. Esse comprometimento interno, aliado a uma cultura organizacional transparente, fortalece a legitimidade das decisões públicas e reduz a

---

<sup>273</sup> 3.916

<sup>274</sup> KLEIN, Fábio Alvim; MASCARENHAS, André Ofenhejm. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista de Administração Pública*, v. 1, pág. 17-39, 2016.

insegurança jurídica que frequentemente gera a atuação dos órgãos de controle. Assim, a valorização dos aspectos motivacionais no serviço público representa um elemento estratégico para a construção de uma administração capaz de superar os desafios provocados pelo medo.<sup>275</sup>

A valorização da motivação técnica e da transparência decisória também cumpre uma função estratégica na reconstrução da autoestima institucional dos servidores e gestores públicos. Em um ambiente onde os atos administrativos são formalmente justificados, baseados em evidências e sustentados por fluxos deliberativos claros, o servidor deixa de operar no medo — e passa a exercer sua função com consciência, confiança e responsabilidade. Esse novo padrão decisório não apenas mitiga o risco de interferências externas, mas transforma a cultura institucional ao reconhecer o mérito técnico, estimular o engajamento qualificado e afastar a lógica de culpabilização automática. Assim, a transparência e a fundamentação objetiva deixam de ser vistas como obrigações formais e passam a integrar uma cultura de integridade, que protege o gestor, qualifica a política pública e aproxima a administração da legitimidade que a sociedade exige.

Desta feita, torna-se possível observar que a superação da cultura do medo na administração pública depende essencialmente de uma atuação que combine proatividade, transparência e fundamentação objetiva dos atos administrativos. Ao adotar práticas decisórias claras, embasadas em análises técnicas e jurídicas rigorosas, a gestão pública não apenas fortalece sua legitimidade institucional, mas também promove a previsibilidade e a segurança jurídica necessárias para reduzir litígios.

Para apoiar essa transformação, o produto técnico desenvolvido nesta pesquisa disponibiliza um método estruturado de análise e qualificação decisória, composto por checklist de verificação formal, questionário de identificação de riscos, matriz qualitativa de probabilidade e impacto, formulário de consolidação técnica e fluxograma decisório padronizado. Esses instrumentos traduzem os princípios discutidos ao longo da dissertação em procedimentos operacionais claros, replicáveis e proporcionais à realidade municipal, permitindo que gestores fortaleçam sua capacidade de decidir mesmo diante de limitações institucionais, pressões externas ou incertezas técnicas. Trata-se de uma ferramenta concebida para enfrentar, de forma pragmática e juridicamente segura, a insegurança administrativa e a paralisia decisória que historicamente afetam a assistência farmacêutica municipal.

---

<sup>275</sup> KLEIN, Fábio Alvim; MASCARENHAS, André Ofenhejm. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista de Administração Pública*, v. 1, pág. 17-39, 2016.

Dessa forma, ao institucionalizar práticas decisórias orientadas por motivação técnica qualificada a administração pública se reposiciona como espaço legítimo de solução — e não de omissão. Essa transformação exige mais do que boa intenção: requer método, registro e coragem institucional para decidir com base em evidências, amparado pela LINDB e pelos princípios da governança pública moderna. Ao criar trilhas decisórias documentadas, integrar saberes técnico-jurídicos e garantir que cada ato seja compreensível, rastreável e justificado, o gestor deixa de ser refém do medo e passa a ser guardião da legalidade consequente. Assim, a adoção de métodos estruturados de análise, registro e motivação das escolhas públicas permite que a administração municipal abandone a cultura do medo e adote uma cultura de decisão responsável. A segurança decisória não decorre apenas da boa intenção do gestor, mas de processos institucionalizados que produzam lastro técnico, documental e colegiado. Ao integrar transparência, motivação objetiva, análise de riscos e deliberação multissetorial, o município constrói decisões mais sólidas, replicáveis e confiáveis — exatamente o que se exige para garantir eficiência, continuidade e legitimidade à assistência farmacêutica municipal.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente dissertação partiu da inquietação prática vivenciada no âmbito da gestão pública municipal: o fenômeno do denominado "apagão das canetas", caracterizado pela retração decisória de agentes públicos diante da percepção de risco jurídico exacerbado. No campo específico da assistência farmacêutica — política pública essencial para a concretização do direito fundamental à saúde — esse cenário mostrou-se particularmente sensível, dada a natureza contínua e técnica das decisões exigidas, aliada à intensa judicialização e à atuação por vezes descoordenada dos órgãos de controle. O trabalho se propôs, então, a investigar de que modo o ordenamento jurídico, especialmente a nova hermenêutica administrativa introduzida pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), poderia fornecer fundamentos para reconstruir um ambiente institucional de maior segurança jurídica, racionalidade e funcionalidade decisória.

Ao final da trajetória desenvolvida, evidencia-se que a paralisia decisória não apenas se confirma na prática administrativa dos entes municipais, mas revela raízes mais profundas: a prevalência de uma cultura institucional punitivista, avessa à gestão por consequências e refratária à inovação, que desestimula o exercício legítimo da discricionariedade administrativa. Com isso, o que era antes identificado como hesitação individual do gestor, mostra-se como sintoma de um sistema que carece de incentivos normativos e institucionais para a deliberação

responsável. As análises aqui empreendidas permitem, portanto, enxergar com maior maturidade jurídica que o enfrentamento do apagão das canetas não se resolve com reformas meramente formais, mas com uma virada de racionalidade no Direito Administrativo brasileiro — orientada por critérios de realidade, proporcionalidade e finalidade, conforme preconiza a LINDB.

A construção da resposta à crise da decisão demandou, inicialmente, a delimitação do campo jurídico e institucional em que se insere a assistência farmacêutica municipal. O primeiro capítulo teve por objetivo situar a política de assistência farmacêutica como elemento estruturante do direito à saúde no Brasil, evidenciando os marcos legais e os instrumentos normativos que conformam sua operacionalização nos municípios. A análise destacou o desafio da articulação entre os entes federados, os obstáculos estruturais enfrentados localmente e o impacto da judicialização crescente, que, muitas vezes, sobrecarrega a administração municipal e acentua a insegurança decisória dos gestores. Com isso, delineou-se o pano de fundo sobre o qual o fenômeno do apagão das canetas ganha contornos concretos e cotidianos.

Em seguida, o segundo capítulo aprofundou a compreensão do papel do Direito Administrativo na construção e execução de políticas públicas em saúde, particularmente diante da fragmentação das responsabilidades e da pressão assimétrica dos órgãos de controle — as apresentadas disfuncionalidades. A pesquisa demonstrou que a ausência de diretrizes interpretativas adaptadas à realidade administrativa local, somada à rigidez formalista na aplicação do direito sancionador, contribui para o esvaziamento da autonomia administrativa e para a adoção de condutas defensivas por parte dos gestores públicos. Nesse contexto, consolidou-se o diagnóstico de que o apagão das canetas é, em larga medida, induzido por uma concepção disfuncional da juridicidade, que privilegia o medo da responsabilização em detrimento da busca por resultados.

O terceiro capítulo dedicou-se à análise da LINDB como vetor de racionalidade decisória e de reconstrução do agir administrativo, a partir de sua função integradora e interpretativa. A pesquisa evidenciou que a LINDB, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, introduziu comandos normativos relevantes para a superação da cultura do medo decisório, ao exigir a consideração das consequências práticas da decisão pública, o respeito à realidade administrativa e a demonstração de motivação técnica para o controle dos atos administrativos. Essa nova moldura normativa oferece uma base legítima para o exercício da discricionariedade responsável, invertendo a lógica da omissão como autoproteção e reafirmando o gestor como agente de transformação institucional.

O quarto capítulo explorou os caminhos práticos para o enfrentamento da paralisia e omissão, com destaque para os arranjos de governança, a institucionalização de boas práticas e o fomento à inovação como mecanismos de indução à decisão qualificada. Ao propor uma abordagem consequencialista e colaborativa da decisão administrativa, o trabalho defende que o gestor municipal pode — e deve — recorrer a instrumentos jurídicos e organizacionais que reforcem a previsibilidade, a legitimidade e a funcionalidade de suas escolhas. Com isso, consolida-se a ideia de que o enfrentamento do apagão das canetas passa menos pela criação de novas normas e mais pela ressignificação daquelas já existentes, aliada à valorização da técnica e à promoção de um ambiente institucional que não penalize a decisão legítima e fundamentada.

A análise realizada permitiu constatar que o chamado apagão das canetas, longe de ser um fenômeno episódico ou decorrente apenas de posturas individuais dos gestores, constitui manifestação sintomática de um sistema jurídico-administrativo marcado por incentivos disfuncionais. A atuação dos órgãos de controle, muitas vezes orientada por interpretações descoladas da realidade institucional, associada à cultura de responsabilização excessiva, estimula o gestor a adotar estratégias de autoproteção que resultam, na prática, em omissão decisória. Essa paralisia, embora juridicamente injustificável, revela-se como uma resposta adaptativa à assimetria entre as exigências normativas e a precariedade das condições materiais e institucionais que caracterizam muitos entes municipais — especialmente no campo da saúde pública.

Nesse cenário, a pesquisa identificou que a LINDB representa um instrumento jurídico estratégico para reequilibrar essa equação, ao impor aos aplicadores do direito a consideração dos efeitos práticos de suas decisões, a observância do contexto fático e a preservação da funcionalidade administrativa. Com base nisso, é possível sustentar que o marco normativo introduzido pela Lei nº 13.655/2018 tem o potencial de redefinir o papel do controle na Administração Pública, deslocando o foco da punição automática para uma análise mais criteriosa, proporcional e consequencialista. Trata-se, portanto, de um novo paradigma hermenêutico que reconhece a complexidade da ação estatal e reforça a necessidade de proteger o espaço legítimo da decisão administrativa.

Outro achado relevante diz respeito à centralidade da governança como fator de fortalecimento institucional e de indução à decisão qualificada. Estruturas de governança, quando bem desenhadas e operadas, não apenas promovem a articulação entre atores e instâncias decisórias, mas também conferem maior previsibilidade, segurança e legitimidade às escolhas administrativas. O estudo apontou que a ausência de arranjos mínimos de deliberação colegiada, de critérios claros de responsabilização e de rotinas formais de decisão contribui

diretamente para o ambiente de hesitação e insegurança, alimentando o ciclo de judicialização e omissão que se buscou enfrentar ao longo do trabalho.

Revelou-se, também, que a inovação institucional, ainda que frequentemente negligenciada no debate jurídico tradicional, desempenha papel fundamental na superação do apagão das canetas. A adoção de práticas criativas, responsáveis e legalmente embasadas — como protocolos de decisão, núcleos de apoio técnico, capacitação gerencial e instrumentos de avaliação de impacto — permite ao gestor público enfrentar com mais confiança os riscos inerentes ao ato de decidir. A pesquisa, portanto, reafirma que a solução do problema não reside em eliminar o risco jurídico, mas em dotar o gestor de ferramentas para gerenciá-lo com responsabilidade, técnica e coragem institucional.

A presente dissertação oferece uma contribuição relevante ao campo jurídico ao propor uma releitura do papel do gestor público municipal à luz da LINDB, com foco na superação da paralisia decisória que compromete a efetividade das políticas públicas — notadamente na assistência farmacêutica. Ao articular conceitos de Direito Administrativo contemporâneo, análise normativa e propostas de reconfiguração institucional, o trabalho avança na consolidação de uma hermenêutica administrativa que valoriza a decisão fundamentada, a racionalidade prática e a proporcionalidade como critérios de legitimidade. Essa abordagem permite não apenas compreender o apagão das canetas como uma disfunção sistêmica, mas também apresentar caminhos jurídicos para sua reversão, resgatando a centralidade da gestão responsável como elemento estruturante do Estado Democrático de Direito.

Ademais, a pesquisa busca transcender a crítica teórica, entregando ao campo prático uma base conceitual aplicável à realidade dos municípios brasileiros. O estudo fornece elementos normativos e argumentativos que podem embasar a atuação segura dos gestores, a atuação mais qualificada dos órgãos de controle e o desenvolvimento de produtos técnicos voltados à melhoria da governança e da segurança jurídica administrativa. Nesse sentido, a dissertação contribui para a construção de um ambiente institucional mais propício à decisão pública eficiente, fortalecendo o elo entre Direito, Administração e políticas públicas — especialmente em contextos de escassez, judicialização e crescente complexidade decisória.

A vocação aplicada deste trabalho se materializa na elaboração de um manual de análise e qualificação decisória voltado à assistência farmacêutica municipal, concebido como instrumento jurídico-operacional para orientar gestores na condução de decisões complexas. Estruturado a partir dos parâmetros normativos da LINDB e alinhado aos princípios da governança pública, da proporcionalidade e da motivação qualificada, o manual organiza o processo decisório em etapas claras, verificáveis e replicáveis, incorporando mecanismos de

identificação, classificação e mitigação de riscos. Seu propósito é fortalecer a segurança decisória e reduzir a paralisia administrativa, oferecendo um método compatível com a realidade dos municípios e com a necessidade de decisões fundamentadas, coerentes e proporcionais. Trata-se de uma entrega que ultrapassa o plano teórico e disponibiliza um modelo aplicável de gestão pública, com elevado potencial de transformação institucional em contextos marcados por escassez de recursos, judicialização crescente e intensa atuação dos órgãos de controle.

Embora a pesquisa tenha procurado enfrentar de forma abrangente o fenômeno do apagão das canetas no contexto da assistência farmacêutica municipal, reconhece-se que sua abordagem esteve delimitada à perspectiva normativa e institucional, sem avançar para a análise empírica de casos concretos ou para a comparação entre diferentes realidades locais. Ainda que o foco propositivo tenha sido privilegiado, a complexidade da interação entre gestores, órgãos de controle e operadores do Direito exige investigações complementares, especialmente de natureza interdisciplinar, que aprofundem a dinâmica institucional da decisão pública em ambientes de alta judicialização. Ademais, o recorte da análise se concentrou no âmbito municipal, o que recomenda estudos futuros voltados às esferas estadual e federal, com vistas à aferição da aplicabilidade e da eficácia dos mecanismos sugeridos em outros níveis de governo.

Importa destacar, ademais, que a defesa do uso da LINDB como instrumento de racionalização e proteção da decisão administrativa não se confunde, em hipótese alguma, com a pretensão de relativizar a legalidade ou de conferir amparo a condutas arbitrárias ou irresponsáveis. Ao contrário, a proposta aqui desenvolvida reconhece a centralidade do princípio da legalidade como pilar do Estado de Direito, mas propugna por sua interpretação compatível com os desafios contemporâneos da Administração Pública. A LINDB não deve ser compreendida como uma via de fuga ao dever de legalidade, mas como um instrumento legítimo para qualificar a tomada de decisão, orientar a ação pública com base em consequências práticas e assegurar que a busca pelo interesse público seja feita com responsabilidade, técnica e respeito às particularidades do contexto administrativo.

Considerando a natureza complexa e multifacetada do problema enfrentado, sugere-se que pesquisas futuras se dediquem à investigação empírica da aplicação da LINDB na realidade administrativa dos municípios, especialmente no que tange à efetividade de suas diretrizes interpretativas diante de atos de controle e decisões judiciais. Também se mostra promissora a análise da atuação dos Tribunais de Contas e do Ministério Público à luz dos parâmetros da proporcionalidade, da motivação técnica e da avaliação de consequências previstas na LINDB,

a fim de aferir o grau de internalização dessa nova racionalidade pelos agentes de controle. Ademais, estudos voltados à estruturação de núcleos de apoio à decisão, à institucionalização de rotinas de governança administrativa e ao desenvolvimento de métricas de desempenho jurídico-decisório podem contribuir significativamente para o aprimoramento da segurança jurídica e para o fortalecimento da cultura de decisão responsável no setor público.

Ao término desta pesquisa, reafirma-se a convicção de que o enfrentamento da paralisia decisória na Administração Pública, notadamente na gestão da assistência farmacêutica municipal, exige mais do que novos regramentos ou reformas pontuais: demanda uma mudança de paradigma na cultura jurídica que orienta a atuação estatal. É preciso reconstruir a confiança na figura do gestor público, não como mero executor de ordens ou refém da ameaça de responsabilização, mas como agente legítimo da consecução do interesse público, dotado de capacidade técnica e discernimento jurídico. Nesse processo, a LINDB apresenta-se como ferramenta normativa essencial para inaugurar uma racionalidade consequencialista, proporcional e funcional, que reconheça as limitações do mundo real sem renunciar à legalidade. Em tempos de retração institucional e judicialização crescente, promover segurança para decidir — e não apenas segurança jurídica no abstrato — é condição necessária para a efetividade dos direitos e para a integridade do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO COSTA, Andréa; BASTOS DO VALLE, Anna Carolina Miranda. *Accountability*, Governança E Teoria Do Cisne Negro: Impacto Da Estratégia De Flexibilização Dos Contratos Públicos Para Enfrentamento À Crise Gerada Pela Pandemia Da Covid-19. *Quaestio Iuris (QI)*, v. 16, n. 4, 2023.
- ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). AGU e MDIC lançam guia de sandbox regulatório para dar segurança jurídica à inovação. Brasília, DF: AGU, 22 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-e-mdic-lancam-guia-te-sandbox-regulatorio-para-dar-seguranca-juridica-a-inovacao>. Acesso em: 4 jun. 2025.
- AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 4, p. 937-958, 2015.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ANDRADE, José Carlos Vieira. *Lições de direito administrativo*. Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press, 2020.
- ARAGÃO, Yan Cavalcanti. Consequencialismo Jurídico no Direito Administrativo Brasileiro: uma leitura a partir da Lei n. 13.655/18. *Revista da Procuradoria Geral do Município de João Pessoa*, v. 9, 2024.
- ARAÚJO, Thiago Cardoso; FERREIRA JR., Fernando; MONTENEGRO, Lucas dos Reis. Consequencialismo, pragmatismo e análise econômica do direito: semelhanças, diferenças e alguns equívocos. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 1001–1038, 2021. DOI: 10.12957/rqi.2021.59004.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p.17-26, jun., 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvP>. Acesso em: 24 mar. 2025.
- ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. *Quem somos: a cara da magistratura brasileira*. Brasília: AMB, 2018. Disponível em: [https://amb.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Pesquisa\\_QUEM\\_SOMOS\\_\\_AMB\\_completa\\_para\\_site.pdf](https://amb.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Pesquisa_QUEM_SOMOS__AMB_completa_para_site.pdf). Acesso em: 20 jun. 2025.
- ATIENZA, Manuel. Pragmatismo jurídico: la propuesta de Susan Haack. *Estudios filosóficos*, v. 67, n. 196, p. 467-489, 2018.
- BARLACH, Lisete. Liderança e inovação na administração pública. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 2, n. 1, p. 184-196, 2012.
- BARRETO JÚNIOR, Irineu Francisco; SILVA, Zilda Pereira. Reforma do Sistema de Saúde e as novas atribuições do gestor estadual. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 3, p.47-

56, set., 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000300006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/rYBDDdQzBHCxrYjLYc98zDt/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 290 p.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. Trabalho elaborado por solicitação da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Idéias, 2007.

BENETON, Marco Antonio Hatem. A Lei nº 13.655/2018 e o processo legislativo: possíveis diálogos sob a visão do consequencialismo. *Revista da Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.*, v. 9, n. 1, p. 145-167, 2018.

BERGUE, Sandro Trescastro. Ética e inércia decisória do agente público nos espaços de discricionariedade. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, v. 24, n. 1, p. 1-25, 2025.

BERNARDINO, Caroline Nóbrega; BATISTA, Almária Mariz. Assistência Farmacêutica na atenção primária à saúde de um município potiguar, Brasil. *Infarma - Ciências Farmacêuticas*, [S. l.], v. 31, n. 2, p. 86–92, 2019. DOI: 10.14450/2318-9312. Disponível em: <https://cff.emnuvens.com.br/infarma/article/view/2434>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, p. 103-114, 2011.

BEZERRA, Indara Cavalcante; SILVA, Raimunda Magalhães da; GONÇALVES, Jonas Loiola; JORGE, Maria Salete Bessa; PINHEIRO, Cleoneide Paulo Oliveira; MENDONÇA, Francisco Antônio da Cruz. Eu realizo mais atividades burocráticas: análise da Assistência Farmacêutica na Atenção Primária a Saúde. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, [S. l.], v. 33, 2021. DOI: 10.5020/18061230.2020.12162. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/RBPS/article/view/12162>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB-A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, p. 203-224, 2018.

BONACORSI DE PALMA, Juliana. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209-249, maio/ago. 2020. DOI: 10.12660/rda.v279.2020.82012. Acesso em: 25 jul. 2025.

BORBOREMA, Bruno Novaes de. O direito administrativo do medo na prática judicial: resultados das ações de improbidade administrativa julgadas pelo TJDF entre 2015 e 2020. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 1, 2022.

BRAGA, Maria Helena; PAULA, Patrícia Aparecida Baumgratz; ALVES, Terezinha Noemides Pires. A Assistência Farmacêutica no município de Juiz de Fora em Minas Gerais: uma visão a partir dos Planos Municipais de Saúde. *Revista APS*, v. 23, n. 2, p. 251-267, abr./jun., 2020. DOI: <https://doi.org/10.34019/1809-8363.2020.v23.26106>. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/aps/article/view/26106/22920>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRANCO, Francisco de Salles Mourão. Delegação de competência-Exercício simultâneo-Substituto. *Revista de Direito Administrativo*, v. 173, p. 199-204, 1988.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. *Revista de Administração Pública*, v. 47, p. 227-248, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Altera dispositivos da Constituição Federal e modifica a estrutura da Administração Pública. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 jun. 1998.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 26 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. Ministério da Saúde. Síntese de evidências para políticas de saúde: melhoria da eficiência e economicidade nas compras públicas de medicamentos. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. Disponível: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sintese\\_evidencias\\_politicas\\_saude\\_melhoria\\_eficiencia\\_economicidade\\_compras\\_publicas\\_medicamentos.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sintese_evidencias_politicas_saude_melhoria_eficiencia_economicidade_compras_publicas_medicamentos.pdf). Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Tutela Antecipada n. 175, de 17 mar. 2010. Relator Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Brasília, DF: DJe-076, de 30 abr. 2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2570693>. Acesso em: 24 mar. 2025.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIADA CONSTRUÇÃO (Brasil) (org.). O labirinto das obras públicas: edição revisada à lei nº 14.133/2021. 2. ed. Brasília: Câmara Brasileira da Indústria da Construção -CBIC, 2022. 138 p. Disponível em: <https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2022/02/o-labirinto-obras-publicas2aedicao.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2025.

CARDOSO, Ricardo Lopes. Governança corporativa ou gerenciamento de resultados. *Revista Brasileira de Contabilidade*, v. 150, p. 18-37, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, v. 2, p. 50, 2012.

CARVALHO, Eduardo Alvares. *Gestão Judicial do Direito à Saúde: o papel estratégico do CNJ e do FONAJS na governança e sustentabilidade do sistema público de saúde*. Editora Dialética, 2025.

CARVALHO, Elisabete de. *Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades*. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 73, p. 131-148, 2013.

CARVALHO, João Francisco Sarno et al. *Inovações no setor público: relato de experiências*. *Revista Cesumar–Ciências Humanas e Sociais Aplicadas*, v. 24, n. 1, p. 197-219, 2019.

CAVALCANTE, L. R. *Ambiente de negócios, insegurança jurídica e investimentos: elementos para a formulação de políticas públicas no Brasil*. *Direito e Desenvolvimento*, v. 12, n. 1, p. 82-96, 29 jul. 2021.

CHAGAS, Maria Liduína das et al. *Direito administrativo do medo: fator de influência na inovação da administração pública?*. *Gestão Contemporânea*, v. 12, n. 1, p. 88-112, 2022.

CONCEIÇÃO PINTO, Vilma. *25 anos da LRF: legado e os novos caminhos da governança fiscal no Brasil*. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 79, n. 06, p. 24-25, 2025.

CORRÊA, Camila Braga et al. *O princípio da ampla defesa no Direito Público brasileiro do Estado Constitucional à luz da LINDB e da lei nº 13.655, de 2018*. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 8, p. e11984836-e11984836, 2020.

COSTA, Ivanildo Silva; RAMALHO, Henri Dhouglas. *A Procuradoria-Geral do Estado e sua relação com o Tribunal de Contas: diálogo necessário à delimitação de competências e responsabilidades*. *Revista Insted de Direito-REDIR*, v. 1, n. 1, 2024.

COSTA, Patrícia Vieira da. *Três Ensaio sobre Mudança Institucional no Tribunal de Contas da União* / Patrícia Vieira da Costa; orientador Paulo Carlos Du Pin Calmon. – Brasília, 2022. 379 p.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira. *Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade*. *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, v. 43, n. 91, p. 4, 2022.

CRUZ, Flávio; NETO, Orion Augusto Platt; PETRI, Sérgio Murilo. *O gestor público diante da lei de responsabilidade fiscal utilizando o apoio à decisão*. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, v. 1, n. 2, p. 25-35, 2002.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. *Governança Pública: ensaiando uma concepção*. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 17, n. 3, 2014.

DIDIER, Fredie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 143-160, jan./mar. 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.1068.

DINIZ, Cláudio Smirne; MENDES, Rullyan Levi Maganhati. O primado da realidade na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Revista Thesis Juris*, v. 10, n. 2, p. 222-252, 2021.

DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. *Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law*, v. 19, n. 2, p. 305-318, 2018.

D'MACÊDO, Juliana Maria. Pragmatismo jurídico no Supremo Tribunal Federal. *Direito e Humanidades*, n. 25, 2013.

DOMINGUES FILHO, João Batista. Reforma do Estado: Governança, governabilidade e *accountability*. *Revista História e Perspectiva*. Uberlândia, v. 31, p. 207-227, 2004.

EISENBERG, José; POGREBINSCHI, Thamy. Pragmatismo, franqueza e política. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 62, p. 107-121, 2002.

FEITOSA, Livia Vanessa dos Santos; COSTA, Carlos Eugênio Silva da. Inovações no setor público: A resistência à mudança e o impacto causado no comportamento do indivíduo. *Anais do V SINGE*, 2016.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Autonomia municipal no Estado federal brasileiro. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 1, n. 2, p. 199–208, 2014. DOI: 10.14409/rr.v1i2.4623. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/4623>. Acesso em: 24 mar. 2025.

FERREIRA, Ana Catarina dos Santos Oliveira; ROCHA FRANÇA, Vladimir. Eficiência e juridicidade na aplicação de normas de gestão pública a partir da linha de interpretação do artigo 22 da LINDB. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 9, n. 2, p. 173-195, 2022.

FERREIRA, Cicero Alberto Mendes; LIMA CATÃO, Adrualdo. O pragmatismo jurídico como método de interpretação constitucional. *ENPEJUD-Encontro de Pesquisas Judiciárias da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas*, 2016.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares et al. Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços. *RAI Revista de Administração e Inovação*, v. 12, n. 4, p. 99-118, 2015.

FGV-EAESP. *Controle Externo e Policy Making? Uma análise da atuação do TCU na administração pública federal*. São Paulo: FGV, 2020, p. 73-78. Disponível em: [https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/pesquisa-eaesp-files/arquivos/controlado\\_externo\\_e\\_policy\\_making.pdf](https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/pesquisa-eaesp-files/arquivos/controlado_externo_e_policy_making.pdf). Acesso em 13 jun. 2025.

FONSECA, Gabriel Ferreira. Pandemia, Desafios À Gestão Pública E Controle Externo: Reflexos Do Art. 22, Caput, Da Lindb Na Atividade Decisória Do Tribunal De Contas Da União. *Revista Da Faculdade De Direito Da UFMG*, v. 80, p. 135-156, 2022.

FORTINI, Cristiana; LIMA HORTA, Bernardo Tinoco. Eberhard Schmidt-Assmann e o ordenamento jurídico brasileiro: breves apontamentos sobre a LINDB e sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. 13, n. 3, p. 653-686, 2022.

FRANCA, Nevita Maria Pessoa de Aquino et al. Pragmatismo Jurídico Aproximando Thêmis E Eros: O Sentimento Do Supremo Tribunal Federal Na ADPF 54/DF. *Revista de Direito Brasileira*, v. 11, n. 5, p. 216-238, 2015.

FRANÇA, Phillip Gil. Algumas considerações sobre como decidir conforme o consequentialismo da Lei 13.655/2018. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (coord.). *A nova LINDB*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FRISON, Caroline Bettini et al. O apagão das canetas e a responsabilização dos gestores: uma análise da Nova Lei de Licitações. *Simpósio Brasileiro De Gestão E Economia Da Construção*, v. 13, p. 1-8, 2023.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de área-fim. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2024/08/O-Fenomeno-do-Apagao-das-Canetas.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2024.

GONÇALVES, Lucas Pantoja; COSTA, Bruno Wesley Bezerra; LIMA, Gustavo Campos de; SOLER, Orenzio. Profile of the institutionalization of pharmaceutical services in the municipality of Chaves, State of Pará (PA), Brazil. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 13, n. 8, p. e1513846532, 2024. DOI: 10.33448/rsd-v13i8.46532. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/46532>. Acesso em: 24 mar. 2025.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi. Art. 26 da LINDB-Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, p. 135-169, 2018.

GUIMARÃES, Daniel Serra Azul. O dever de transparência e motivação da Administração Pública. LIVIANU, Roberto (Cood.). *Justiça, cidadania e democracia*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, p. 96-107, 2009.

GULLO, Felipe Ramirez. "Apagão das canetas": análise econômica da responsabilidade da improbidade administrativa. Ministério Público de São Paulo (MPSP), 2022.

HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 251, 2009, p. 165.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA POLÍTICAS EM SAÚDE (IEPS). Competências interfederativas e regionalização: um panorama normativo. Relatório Técnico nº 6. São Paulo: IEPS, 2023. Disponível em <https://agendamais.org.br/wp-content/uploads/2023/06/ieps-relatorio06-competencias-interfederativas-regionalizacao.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

JORDÃO, Eduardo. Estudos Antirromânticos sobre Controle da Administração Pública / Eduardo Jordão – 3.ed.,ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros; BORGES, Alexandre Walmott; AYZAMA, Alex Cabello. Reflexões Sobre O Consequencialismo Jurídico Na Lei Da Segurança Para A Inovação Pública (Lei Nº 13.655/2018). Unisul de Fato e de Direito: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina, v. 10, n. 21, p. 111-121, 2020.

KLEIN, Fábio Alvim; MASCARENHAS, André Ofenhejm. Motivação, satisfação profissional e evasão no serviço público: o caso da carreira de especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Revista de Administração Pública , v. 1, pág. 17-39, 2016.

KLUMB, Rosangela; HOFFMANN, Micheline Gaia. Inovação no setor público e evolução dos modelos de administração pública: o caso do TRE-SC. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 21, n. 69, 2016.

KOCH, Camila Herzog. A delegação de competências como cumprimento do princípio da eficiência: sistemática do ordenamento jurídico brasileiro. 2012. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco César Pinto da. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. O&S, Salvador, v.18, n. 56, p. 99-117, jan./mar. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302011000100005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/3BrZvxc3YNx3qTPGBDr86wD/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

LEVCOVITZ, Eduardo, LIMA Luciana Dias de, MACHADO, Cristiani Vieira. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. Ciência e Saúde Coletiva, v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232001000200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/vYzbD5NkckJvMhFYFBRTyhJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

LICHAND, Guilherme; LOPES, Marcos F. M.; MEDEIROS, Marcelo C. Is corruption good for your health? [S. l.]: [s. n.], 2015. Disponível em: . Acesso em: 3 jun. 2025.

LOPES, Lucas Silva; SANTOS, Tayanne Andrade dos; RODRIGUES, Rafael Luiz de Araújo. Analysis of the pharmaceutical assistance management situation in a municipality in the interior of Bahia. Research, Society and Development, [S. l.], v. 9, n. 11, p. e3009119889, 2020. DOI: 10.33448/rsd-v9i11.9889. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/9889>. Acesso em: 24 mar. 2025.

LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2024.

LUSTOSA, Pedro Aurélio Azevedo. Responsabilização de Agentes Públicos sob a Perspectiva do Artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro –LINDB. 2019. 80 f. TCC (Graduação) -Curso de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

LYRA, Carina Franco Dias; ANDRADE, Emmanuel Paiva. Em Busca De Inovação No Setor Público: Diálogo Interinstitucional Entre Controle E Gestão. *International Journal of Professional Business Review*, v. 9, n. 7, p. 1-18, 2024.

MAFFINI, Rafael Da Cás; HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da lei de introdução às normas do direito brasileiro (na redação dada pela lei nº13. 655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. *Revista de direito administrativo*. Vol. 277, n. 3 (set./dez. 2018), p. 247-278, 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Véras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança jurídica para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://digital.editoraforum.com.br/livro/comentarios-a-lei-no-136552018-3871/1>. Acesso em: 25 jul. 2025.

MARQUES, Bartolomeu das Neves et al. *Gestão da Inovação na Administração Pública Federal: reflexões sobre os caminhos, as barreiras e as perspectivas*. *Cadernos de Prospecção*, v. 13, n. 4, p. 1069-1069, 2020.

MARRARA, Thiago. *Competência, delegação e avocação na Lei de Processo Administrativo (LPA)*. *Revista Brasileira de Direito Público–RBDP*, 2010.

MATIAS PEREIRA, José. *Governança no Setor Público: Foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos*. *XLVI Encontro da ANPAD-EnANPAD*, v. 2022, p. 1-26, 2022.

MEDEIROS, Thayamara Soares. *Accountability Social: Medida De Controle Preventivo Contra A Corrupção*. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, v. 12, n. 21, 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. *Direito administrativo brasileiro*. *Revista dos Tribunais*, 1966.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro / Hely Lopes Meirelles. – 19. Ed. / atualizada por Giovani da Silva Corralo. – São Paulo : Malheiros, 2021.*

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Marco Aurélio Souza. *As novas disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público sob o enfoque da jurisdição administrativa: comentários sobre as alterações da LINDB sob o enfoque da jurisdição administrativa*. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 7, n. 1, p. 226-251, 2020.

MENDES, Samara Jamile; SASSI, Patricia Bernardi; FARACO, Emília Baieler; ALMEIDA, Noemia Liege Maria Bernardo de; PEIXOTO, Rafaela Tavares; BARRETO, Benilson Beloti; RICARDO, Letícia Mendes; BASTOS, Ediane de Assis; LEITE, Silvana Nair. *Fatores sociais e técnicos relacionados ao desenvolvimento da gestão municipal da Assistência Farmacêutica: resultados do Qualifica AF*. *Saúde em debate*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 143, e. 8833, out./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2358-289820241438833P>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/jtsdmdhCKKfmvJXmmGqvncd/?lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2025.

MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva. A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado “apagão das canetas”. *Revista Avant*, v. 6, n. 1, p. 99-119, 2022.

MESSEDER, Ana Maria; OSORIO-DE-CASTRO, Claudia Garcia Serpa; LUIZA, Vera Lúcia. Mandados judiciais como ferramenta para garantia do acesso a medicamentos no setor público: a experiência do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 525-534, mar./abr. 2005. Disponível em: <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/view/2484>. Acesso em: 25 jul. 2025.

MODESTO, Paulo. Direito administrativo da experimentação: uma introdução. *Consultor Jurídico*, v. 14, 2021.

MODESTO, Paulo. Sandbox regulatório e experimentação administrativa. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 1 fev. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-01/sandbox-regulatorio-e-experimentacao-administrativa/>. Acesso em: 4 jun. 2025.

MONTEIRO, Vera. Gestores públicos paralisados – Como a agenda de controle afeta a discricionariedade administrativa?. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JORDÃO, Eduardo; MOREIRA, Egon Bockmann; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; BINENBOJM, Gustavo; MENDONÇA, José Vicente Santos de; CÂMARA, Jacintho Arruda; JUSTEN FILHO, Marçal; PRADO, Mariana Mota; MONTEIRO, Vera. *Publicistas: direito administrativo sob tensão*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Ana Lucia Pretto. A Segurança Jurídica Na Administração Pública (breves notas sobre a Lei n. ° 13.655, de 20 de abril de 2018). *Revista Eletrônica OAB/RJ. Edição Especial de Infraestrutura*. Disponível em: <https://revistaeletronica.oabRJ.org.br/wp-content/uploads/2019/12/4.-Egon-Moreira-e-Ana-L%20C3%20Bacia-Pretto.pdf>. Acesso em, v. 2, 2021.

MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane; BUENO, Mariana. Ressarcimento do dano ao Erário: a prescrição e a desmistificação do “direito administrativo do medo”. *Controle em Foco: Revista MPC-MG*, v. 2, n. 3, p. 65-81, 2022.

MUNDIM, Guilherme Abdallah. 'Apagão das canetas': gestor público, controle e mídia. 2020. 32 f. Dissertação (Mestrado) -Curso de Gestão e Políticas Públicas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28808/Caso%20de%20Ensino\\_Apagao%20das%20Canetas%20%28vf%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28808/Caso%20de%20Ensino_Apagao%20das%20Canetas%20%28vf%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 12 abr. 2025.

NÓBREGA, Marcos; JÚNIOR, Flávio Germano de Sena Teixeira. A teoria das invalidades na nova lei de contratações públicas e o equilíbrio dos interesses envolvidos. *Controle em Foco: Revista MPC-MG*, v. 3, n. 6, 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de inovação na administração pública contemporânea: "destruição criadora" ou "inovação destruidora" do direito administrativo? Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, v. 17, n. 194, p. 5-12, abr. 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/24067>. Acesso em: 12 abr. 2025.

NUNES, Rafael Rabelo; BATISTA SIDRIM PERINI, Marcela Teixeira; MELO MOURÃO PINTO, Inácio Emiliano. A gestão de riscos como instrumento para a aplicação efetiva do Princípio Constitucional da Eficiência. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 11, n. 3, 2021.

OLIVEIRA, Alan Maicon de; FILIPIN, Marina Del Vecchio; REIS, Débora Alves; MONTEIRO, Lázara Mariane Moreira; CUBAYACHI, Camila; MADRUGA, Isabella Ribeiro Ramos; GIARDINI, Mariana Honorato. Pharmaceutical services strengthen the brazilian Unified Health System: experience of the practice of technical and clinical activities that result in safety. Research, Society and Development, [S. l.], v. 11, n. 14, p. e15111435645, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i14.35645. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/35645>. Acesso em: 24 mar. 2025.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. O hiperativismo do controle externo da gestão pública pós-lei federal nº 13.655/18: panorama das adaptações comportamentais e normativas do TCU e do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP frente aos novos parâmetros pragmatistas e consequencialistas de Direito Público fixados pela LINDB. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (coord.). A nova LINDB. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

OLIVEIRA, Luciana da Cunha Barbato; TIBÚRCIO, Isabella Pressotti. “Pragmatismo jurídico e advocacia pública: a Lindb na AGE-MG”. Consultor Jurídico, 29 jan. 2023, <https://www.conjur.com.br/2023-jan-29/publico-pragmatico-pragmatismo-juridico-advocacia-publica-lindb-age-mg/>. Acesso em 25 nov. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Análise do impacto regulatório e pragmatismo jurídico: levando a sério as consequências regulatórias. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 8, n. 2, pág. 136-152, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Uma releitura do direito administrativo à luz do pragmatismo jurídico. Revista de Direito Administrativo, v. 256, p. 129-163, 2011.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. “Segurança Jurídica Para a Inovação Pública: a Nova Lei De Introdução Às Normas Do Direito Brasileiro (Lei No 13.655/2018).” Revista De Direito Administrativo 279, no. 2 (2020): 209. doi:10.12660/RDA.V279.2020.82012.

PALMA, Juliana Bonacorsi; ROSILHO, André. Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB. Revista da CGU, v. 13, n. 23, p. 45-54, 2021.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MACHADO, José Angelo. Coordenação federativa e a "armadilhada decisão conjunta": as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. Dados, v. 57, p. 399-441, 2014.

PASCHOIOTTO, Waldemir Paulino; CUNHA, Cristiano José Castro de Almeida; SILVA, Solange Maria da. Liderança no processo de inovação colaborativa no setor público: uma revisão integrativa. Revista de Administração Pública, v. 58, p. e2023-0037, 2024.

PENIDO, Alexandre; SOUSA, Amanda; MATOS, Franciéle. Ministério da Saúde investe mais de R\$ 4 milhões para estruturação da Assistência Farmacêutica. Ministério da Saúde, 23 nov. 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/ministerio-da-saude-investe-mais-de-r-4-milhoes-para-estruturacao-da-assistencia-farmaceutica?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/ministerio-da-saude-investe-mais-de-r-4-milhoes-para-estruturacao-da-assistencia-farmaceutica?utm_source=chatgpt.com). Acesso em: 24 mar. 2025.

PEREIRA, Anna Carolina Migueis. Consequencialismo, Segurança Jurídica e as Alterações na LINDB (Lei nº 13.655/2018): Otimismo e Cautela. Revista Eletrônica da Pge-Rj, v. 1, n. 2, 2018.

PEREIRA, Daniella Antunes; RIBEIRO, Tabita Ventura. A resistência às mudanças de paradigma na gestão pública. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Processos Gerenciais) – Instituto Federal do Espírito Santo, Campus Cachoeiro de Itapemirim, Cachoeiro de Itapemirim, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ifes.edu.br/handle/123456789/4412>. Acesso em: 12 abr. 2025.

PESQUISA DATAFOLHA. **Opinião dos brasileiros sobre o atendimento público na área de saúde**. Conselho Federal de Medicina, jun. 2018. Disponível em: [https://portal.cfm.org.br/images/PDF/datafolha\\_sus\\_cfm2018.pdf](https://portal.cfm.org.br/images/PDF/datafolha_sus_cfm2018.pdf). Acesso em: 26 nov. 2024.

PIRES, Fernanda. 'Apagão das canetas' trava infraestrutura. Valor Econômico, São Paulo, 27 jul. 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/07/27/apagao-das-canetas-trava-infraestrutura.ghtml>. Acesso em: 06 abr. 2025.

PONDÉ, Lafayette. Da delegação administratva. Revista de Direito Administrativo, v. 140, p. 1-15, 1980.

PORTO, Antônio José Maristrello; GAROUPA, Nuno; GUERRA, Sérgio. Análise de Impacto Regulatório: dimensões econômicas de sua aplicação. Economic Analysis of Law Review, v. 10, n. 2, p. 173-190, 2019.

POSNER, Richard. Law, Pragmatism and Democracy. Cambridge, MA: Harvard University Press. 2003. P. 60-61.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. Revista de Administração Pública, v. 44, p. 679-705, 2010.

RIBEIRO, José Mendes; ROSÁRIO COSTA, Nilson. Regionalização Da Assistência À Saúde No Brasil:: Os Consórcios Municipais No Sistema Único De Saúde (SUS). Planejamento e Políticas Públicas, n. 22, 2000.

RIBEIRO, Adilson Pires; CAMPOS, Ellen Prim; MAIA, Giglione Edite Zanela. Direito administrativo do medo e contemporaneidade: casuística disfuncional nas ações de controle versus eficiência na gestão pública. In: Economia Do Conhecimento E Contemporaneidade Em Pesquisa. Editora Científica Digital, 2023. p. 62-78.

RIBEIRO, Adilson Pires; CAMPOS, Ellen Prim; MAIA, Giglione Edite Zanela. O agir administrativo: Discricionariedade versus controle e as possíveis responsabilizações do agente público. In: *Direito E Políticas Públicas: Desafios, Perspectivas E Possibilidades-Volume 2*. Editora Científica Digital, 2022. p. 184-202.

RIBEIRO, J. D. T.; BEZERRA, A. F. B. O protagonismo dos gestores locais de saúde diante da Emenda Constitucional nº 29: algumas reflexões. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 22, n. 4, p. 1014–1023, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-12902013000400005>.

RIBEIRO, José Mendes. Mecanismos de governança, instituições societárias e burocracia estatal: reflexões sobre instituições societárias e porosidade governamental. *Saúde em Debate*, v. 46, p. 66-80, 2023.

RIBEIRO, José Mendes; ALCOFORADO, Flávio. Mecanismos de governança eo desenho institucional da Secretaria de Saúde do Município do Rio de Janeiro (RJ), Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, n. 5, p. 1339-1350, 2016.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. “Na dúvida, dorme tranquilo quem indefere” e o Direito Administrativo como caixa de ferramentas. Disponível em: < >. Acesso em: 03 de junho de 2025.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. Ativismo nos Tribunais de Contas: reflexões sobre os alegados excessos do controle externo à luz da Constituição. *Revista do TCU*, n. 151, p. 33-47, 2023.

SANT`ANA, Ramiro Nóbrega. A Judicialização como Instrumento de Acesso à Saúde: proposta de enfrentamento da injustiça na saúde pública / Ramiro Nóbrega Sant`Ana. 2017. 455 f.

SANTOLIM, Cesar Viterbo Matos. Ainda sobre a lei n. 13.655/2018: sobre compatibilizar deontologismo e consequencialismo. *Revista Eletrônica do TCE-RS. Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*, 2019. Ed. Especial (2019) p. 162-165, 2019.

SANTOS, Carolina Soares dos; RODRIGUES, Andrea Leite; PRADO, Milton Morassi do. A experiência da discricionariedade: um estudo com membros das carreiras de gestão. *Revista de Administração Pública*, v. 58, n. 4, p. e2023-0209, 2024.

SANTOS, Livia Nunes; ROCHA, Julimar Santiago. A Importância da Transparência para o Fortalecimento da Gestão Pública Democrática/The Importance of Transparency in Strengthening Democratic Public Management. ID on line. *Revista de psicologia*, v. 13, n. 44, p. 892-904, 2019.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos / Rodrigo Valgas dos Santos. – 3. Ed. Ver. Atual. E ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2023.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

SANTOS, Welder Queiroz; MAIA, Grhegory Paiva Pires Moreira. Segurança jurídica, transformações no direito administrativo e deveres da administração pública implementados pela Lei nº 13.655/2018. *Revista de Direito Administrativo*, v. 280, n. 3, p. 93-120, 2021.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Legalidade ou discricionariedade na governança de bancos públicos: uma análise aplicada ao caso do BNDES. *Revista de Administração Pública*, v. 51, p. 105-128, 2017.

SCHARPF, Fritz W. “The Joint-Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration”. *Public Administration*, vol. 66, no 2, pp. 239-278. 1998.

SILVA, Thaméya Lourenço Barbosa et al. A tomada de decisão na administração pública: Revisão integrativa. *Humanidades E Tecnologia (Finom)*, v. 19, n. 1, p. 239-247, 2020.

SILVA, Thaméya Lourenço Barbosa. O incentivo na tomada de decisão enquanto instrumento de gestão voltado para a efetivação dos interesses públicos. *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, v. 16, n. 8, p. e5187-e5187, 2024.

SOUSA, Arnaldo Vieira. Burocracia, Racionalidade Decisória Em Políticas Públicas De Saúde E Judicialização Da Saúde No Brasil. *Cadernos UNDB–Estudos Jurídicos Interdisciplinares*, v. 7, n. 2, 2024.

SOUZA NETO, Rômulo Andrade et al. Antecedentes da inovação no setor público brasileiro: um estudo em um núcleo de inovação tecnológica. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 24, n. 79, 2019.

SOUZA, Rogério Batista de. Problemas e desafios enfrentados pela gestão pública na saúde brasileira. *Lumen et Virtus, São José dos Pinhais*, v. XVI, n. XLVI, p. 1709–1724, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.56238/levv16n46-010>. Acesso em: 10 de junho de 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. Chega de axé no direito administrativo. 2016. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld-que-deixe-no-direito-administrativo.pdf> Acesso em 02 de abril de 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB*. 2. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 194p. ISBN 978-65-5518-336-8.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Rodovias federais: delegação a Estados, concessão e encampação. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, p. 65-76, 2004.

TAGLIARI, Rafael Zanardo. O art. 23 da Lei n. 13.655/2018 e o estabelecimento de regras de transição como imposição do Princípio da Segurança Jurídica no Direito Tributário. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 48, p. 401-426, 2021.

TAVARES, André Ramos; BITENCOURT, Caroline Muller. Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, v. 13, n. 3, p. 687-723, 2022.

TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade; QUEIROZ, Sheyla Barreto Braga. Consensualidade e Deferência versus Medo do Controle Externo da Administração Pública: O Diálogo do Possível. Seminário De Administração, Economia E Tecnologia Do IDP, v. 2, n. 1, 2021.

VALLE, Vivian Cristina Lima López; CABRAL, Rodrigo Maciel. A Responsabilização Dos Agentes Públicos Com O Advento Da Lei Nº 13.655/2018: Da Teoria Da Irresponsabilidade Estatal Ao Erro Grosseiro. Revista Eletrônica Direito e Política, v. 15, n. 3, p. 925-954, 2020.

VÁZQUEZ, Rodolfo. Algo más sobre el pragmatismo jurídico de Manuel Atienza. Nuevas fronteras de filosofía práctica, n. 2, 2014.

VIDAL, Bernardo Raposo. Racionalidade econômica e consequencialismo. Revista Direito Diário, Fortaleza, v. 3, n. 1, p. 8-23, 2020.

VIPIEVSKI JÚNIOR, José Mário; MILLANI, Maria Luiza. O direito administrativo do medo e os impactos nas políticas públicas. Revista Jurídica da Universidade do Contestado, Canoinhas (SC), v. 2, n. 10, p. 1-26, 2022.

## **APÊNDICE A – Manual de Análise e Qualificação Decisória na Assistência Farmacêutica Municipal**

### **1. INTRODUÇÃO**

A tomada de decisão na assistência farmacêutica municipal ocupa hoje um dos espaços mais sensíveis da gestão pública, sobretudo diante do cenário de crescente judicialização, pressões sociais, limitações operacionais e intensificação dos mecanismos de controle. Nesse ambiente, a ausência de processos estruturados, registros formais e critérios objetivos tem alimentado um clima de insegurança institucional que frequentemente paralisa gestores e fragiliza a implementação das políticas de saúde. O fenômeno conhecido como “apagão das canetas”, amplamente analisado na pesquisa que fundamenta este Manual, expressa justamente o receio de responsabilização pessoal e a falta de parâmetros claros que orientem decisões muitas vezes urgentes, complexas e multidimensionais.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente em seus arts. 20 a 30, estabelece um marco normativo destinado a transformar o modo como o Estado decide, exigindo que as escolhas públicas considerem suas consequências práticas, estejam lastreadas em elementos técnicos e observem padrões mínimos de racionalidade, proporcionalidade e integridade. Todavia, a eficácia desse regime protetivo pressupõe que o gestor consiga demonstrar — por meio de documentação adequada e raciocínio estruturado — que sua decisão decorre de um processo responsável, tecnicamente informado e administrativamente verificável. É precisamente nessa lacuna entre o dever jurídico de decidir e a capacidade institucional de fazê-lo de forma segura que se insere este Manual.

O presente documento tem por finalidade oferecer aos municípios um instrumento padronizado, replicável e tecnicamente robusto para qualificar decisões no âmbito da assistência farmacêutica, especialmente aquelas relacionadas à aquisição de medicamentos, análise de demandas excepcionais, gestão de estoques, pactuações orçamentárias e demais rotinas estruturantes do setor. Ao adotar uma metodologia de análise de riscos integrada com critérios jurídicos e sanitários, busca-se reduzir subjetividades, evitar decisões improvisadas e aumentar a previsibilidade institucional. Trata-se de orientar o gestor para que cada ato administrativo seja compreensível, rastreável e alinhado ao interesse público, criando um ambiente decisório que supere a cultura de medo e promova uma cultura de responsabilidade, método e racionalidade.

Assim, a Matriz de Análise e Qualificação Decisória proposta por este Manual não se limita a ser uma ferramenta técnica: ela representa um arranjo de governança que articula evidências, avaliação de riscos, participação multissetorial e motivação objetiva, permitindo que a Administração Municipal fortaleça sua capacidade de decidir com segurança e legitimidade. Ao estruturar rotinas de análise e documentação, o instrumento serve não apenas como guia para decisões individuais, mas também como mecanismo de proteção institucional, continuação administrativa e aprimoramento contínuo das políticas farmacêuticas locais.

## **2. OBJETIVOS DA MATRIZ DE ANÁLISE E QUALIFICAÇÃO DECISÓRIA**

A Matriz de Análise e Qualificação Decisória tem como finalidade estabelecer mecanismo padronizado que permita ao gestor organizar informações relevantes, estruturar a avaliação dos cenários possíveis e orientar, de forma objetiva, a escolha administrativa mais adequada ao caso concreto. Seu propósito não é substituir o juízo técnico, mas dotá-lo de parâmetros de leitura que tornem o processo decisório mais claro, equilibrado e verificável.

O primeiro objetivo da matriz é assegurar que cada decisão seja construída a partir de critérios explícitos, evitando soluções casuísticas e fortalecendo a coerência interna das políticas públicas. Ao delimitar os elementos que devem ser necessariamente examinados — impactos operacionais, implicações financeiras, aspectos jurídicos e variáveis sanitárias —, a matriz induz o gestor a considerar o conjunto dos fatores relevantes, reduzindo omissões analíticas e ampliando a qualidade técnica das escolhas.

Também se busca promover a identificação antecipada de riscos que possam comprometer a execução da política ou gerar efeitos indesejados. A atribuição de níveis de risco com base em parâmetros previamente definidos permite que vulnerabilidades sejam reconhecidas com clareza, facilitando a adoção tempestiva de medidas corretivas, ajustes ou complementações de análise. Essa abordagem sistemática evita que o gestor trabalhe com percepções intuitivas e amplia a capacidade institucional de antecipar e mitigar problemas.

Outro objetivo essencial consiste em padronizar a forma de decidir, garantindo que situações semelhantes recebam tratamento semelhante e que decisões relevantes tenham um registro mínimo comum. Isso possibilita que diferentes equipes, administrações sucessivas ou unidades organizacionais utilizem a mesma lógica de análise, fortalecendo a continuidade administrativa e permitindo que o município desenvolva um acervo próprio de racionalidades decisórias.

Por fim, a matriz busca integrar a análise de riscos e de impactos às rotinas administrativas, de modo a transformar a reflexão estruturada em prática ordinária, e não em procedimento excepcional. Ao incentivar o uso reiterado da metodologia, o instrumento contribui para aprimorar a cultura decisória do órgão, reforçar a previsibilidade institucional e assegurar que decisões sensíveis sejam tomadas a partir de um processo devidamente instruído, registrável e replicável.

Os objetivos são operacionalizados por meio dos Anexos I a V, que estruturam o processo decisório em: (i) verificação formal (Anexo I), (ii) identificação de riscos (Anexo II), (iii) classificação via Matriz de Probabilidade × Impacto (Anexo III), (iv) consolidação técnica (Anexo IV) e (v) fluxo decisório padronizado (Anexo V).

### **3. REFERENCIAL NORMATIVO E TEÓRICO**

A aplicação da Matriz de Análise e Qualificação Decisória exige que o gestor compreenda o conjunto de normas e princípios que orientam o processo de tomada de decisão na administração pública, especialmente no âmbito da assistência farmacêutica. Esse referencial fornece o fundamento jurídico que legitima o uso de métodos estruturados e estabelece os limites e deveres que devem ser observados na condução do ato administrativo.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) constitui o principal marco normativo para decisões administrativas que envolvem incertezas, impactos relevantes ou necessidade de justificativas técnicas detalhadas. Seus dispositivos direcionam a administração à consideração das consequências práticas das decisões (arts. 20 e 21), à necessidade de motivação qualificada (art. 22) e à responsabilização apenas em casos de dolo ou erro grosseiro (art. 28). Esse conjunto normativo não oferece apenas orientação jurídica: ele estrutura a lógica de uma decisão pública racional, proporcional e devidamente instruída. A matriz, ao organizar os elementos essenciais do caso concreto, opera como instrumento de concretização desses comandos legais.

No campo sanitário, a Lei nº 8.080/1990 e a Lei nº 8.142/1990 sustentam a organização da assistência à saúde e estabelecem parâmetros de planejamento, integralidade, avaliação de riscos e hierarquização de responsabilidades entre os entes federativos. Esses diplomas reforçam a necessidade de decisões alinhadas a critérios claros, à suficiência de recursos e à gestão eficiente dos insumos essenciais — dimensão que se mostra particularmente relevante no âmbito da assistência farmacêutica, onde variações de demanda, limitações orçamentárias e protocolos clínicos influenciam diretamente a escolha administrativa.

A regulamentação do Sistema Único de Saúde também disponibiliza estruturas colegiadas e técnicas, como Comissões Intergestores (CIT, CIB, CIR) e Comissões de Farmácia e Terapêutica, que servem de referência para a incorporação de análises plurais, pactuações transparentes e avaliações clínicas, orçamentárias e logísticas. Embora cada município apresente especificidades, o princípio da deliberação integrada constitui um pilar técnico que dialoga diretamente com a lógica da matriz, cujo uso se fortalece quando articulado a pareceres, notas técnicas e registros multissetoriais.

No âmbito das contratações públicas, a Lei nº 14.133/2021 estabelece padrões de planejamento, gestão de riscos e fundamentação detalhada de decisões que impactam a execução contratual, impondo uma agenda de governança e integridade que converge com a proposta deste Manual. Ainda que nem todas as decisões da assistência farmacêutica envolvam processos licitatórios, a lógica de avaliação prévia de riscos e de documentação sistemática, presente na nova lei, constitui parâmetro relevante para qualificar escolhas administrativas em geral.

Do ponto de vista teórico, a matriz se inspira na literatura de governança pública, que enfatiza transparência, coerência interna, gestão orientada por evidências e fortalecimento das capacidades institucionais. A abordagem da análise de riscos, amplamente adotada em metodologias de gestão pública contemporânea, reforça a necessidade de identificar incertezas e impactos antes da tomada de decisão, substituindo reações improvisadas por diagnósticos estruturados. Também dialoga com o paradigma do controle responsivo, segundo o qual a atuação dos órgãos de controle deve ser compreendida como indução a melhores práticas de gestão, e não como incentivo à imobilização administrativa.

Esse referencial normativo e teórico, considerado em conjunto, legitima e fundamenta o uso da matriz como instrumento de racionalização administrativa. Ele reforça que decisões públicas bem instruídas não são apenas exigências formais, mas componentes essenciais de uma gestão responsável, consistente e preparada para responder a desafios complexos com método, clareza e segurança.

#### **4. METODOLOGIA DA MATRIZ DE ANÁLISE E QUALIFICAÇÃO DECISÓRIA**

A metodologia adotada para a Matriz de Análise e Qualificação Decisória foi concebida para transformar o julgamento administrativo em um processo ordenado, documentado e

orientado por critérios previamente definidos. Partindo da premissa de que decisões sensíveis exigem exame plural de elementos jurídicos, sanitários, operacionais e orçamentários, a matriz estrutura esse exame em etapas sucessivas, permitindo que o gestor identifique de forma clara os fatores relevantes, mensure riscos e registre, de modo padronizado, o percurso lógico que sustenta a conclusão adotada.

O primeiro componente da metodologia consiste no mapeamento dos elementos essenciais do caso concreto, etapa em que o gestor reúne informações indispensáveis para qualquer deliberação segura: demanda apresentada, contexto sanitário, disponibilidade orçamentária, impacto operacional e eventuais condicionantes legais. Esse levantamento inicial garante que a análise subsequente seja construída sobre dados minimamente consistentes, evitando que percepções isoladas substituam diagnósticos estruturados.

A segunda etapa envolve a atribuição de pontuações baseadas em critérios objetivos, utilizando o sistema de escalas previamente estabelecido (por exemplo, 1/3/5). Cada critério – jurídico, sanitário, financeiro, operacional ou relacionado ao controle – recebe pontuação conforme o grau de impacto ou incerteza que representa. Essa abordagem numérica não elimina o juízo técnico, mas o complementa, tornando transparentes as razões pelas quais determinado aspecto aumenta ou reduz o risco da decisão.

Em seguida, procede-se ao cruzamento das pontuações para classificar o risco global da decisão. Essa classificação não busca definir automaticamente o resultado, mas sinalizar ao gestor o nível de cautela requerido. Situações classificadas como de risco elevado podem demandar análises adicionais, parecer jurídico, deliberação colegiada ou replanejamento. Já cenários de risco reduzido tendem a permitir decisões mais céleres, desde que devidamente registradas.

Outro elemento da metodologia é o registro padronizado das análises realizadas, etapa fundamental para conferir rastreabilidade ao processo decisório. A matriz inclui campos específicos para exposição sintética dos fundamentos utilizados, das alternativas consideradas e dos motivos que justificaram a escolha final. Esse registro, além de reforçar a motivação do ato, cria um acervo institucional que permite aperfeiçoar decisões futuras e promover isonomia no tratamento de situações semelhantes.

Por fim, a metodologia prevê a possibilidade de utilização colegiada da matriz, especialmente em temas que envolvam maior complexidade ou repercussão. Nesses casos, recomenda-se que áreas técnicas (como farmácia, planejamento, jurídico e orçamento)

contribuam para o preenchimento, de modo a incorporar perspectivas distintas e aumentar a robustez da decisão. A integração de saberes fortalece a análise e reduz a dependência de avaliações isoladas, alinhando o processo decisório ao modelo de governança preconizado pelo SUS e pelas boas práticas administrativas contemporâneas.

Assim estruturada, a metodologia da matriz proporciona ao gestor um caminho claro e replicável para conduzir decisões críticas, transformando a avaliação de riscos em prática contínua e incorporada ao cotidiano da administração pública.

## **5. INSTRUMENTOS DE ANÁLISE**

Os instrumentos de análise apresentados neste Manual constituem o conjunto operacional que viabiliza a aplicação coerente da matriz, permitindo que o gestor avalie o caso concreto de forma estruturada e registre adequadamente os elementos considerados. Cada instrumento cumpre função própria dentro do processo decisório, organizando informações, orientando a avaliação e fortalecendo a clareza da decisão final.

Conjuntamente, esses instrumentos formam o aparato técnico necessário para que a matriz seja aplicada de maneira consistente, garantindo que a análise seja compreensível, completa e alinhada às rotinas da gestão pública municipal. Toda essa rotina está explicitada no Capítulo 10.

## **6. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS**

A identificação dos riscos é a etapa que inaugura a análise substancial da Matriz de Análise e Qualificação Decisória. Trata-se de reconhecer, de maneira clara e estruturada, quais fatores podem afetar a execução da decisão administrativa e em que medida esses fatores representam potenciais entraves jurídicos, sanitários, operacionais, orçamentários ou institucionais. Essa etapa não se limita a descrever ameaças abstratas: ela exige a identificação de riscos específicos, vinculados ao caso concreto e capazes de influenciar de forma concreta a medida que se pretende adotar.

O processo inicia-se pela análise jurídica, na qual o gestor verifica se há margem de discricionariedade, se existem requisitos normativos indispensáveis, se há precedentes internos sobre situações semelhantes ou se a medida enfrenta qualquer vedação expressa. Riscos

jurídicos podem decorrer tanto da ausência de previsão normativa quanto da existência de interpretações divergentes ou pontos de atenção que exijam maior fundamentação. O objetivo é evitar que a decisão avance com fragilidades que comprometam sua validade ou coerência interna.

Em seguida, procede-se à identificação de riscos sanitários, especialmente sensíveis na assistência farmacêutica. Nessa dimensão, o gestor avalia impactos clínicos, implicações para protocolos, exigências de segurança, potencial de desabastecimento e efeitos sobre a integralidade do cuidado. Riscos sanitários não se restringem à falta de medicamentos, mas incluem a possibilidade de inconsistência com diretrizes técnicas, priorização inadequada de recursos ou adoção de soluções que comprometam a evolução terapêutica dos pacientes.

A terceira dimensão envolve a avaliação de riscos operacionais, que se refere à capacidade administrativa do município de implementar a decisão. Aqui se incluem riscos decorrentes de limitações de equipe, falhas de fluxo informacional, dificuldades logísticas, incompatibilidades com sistemas de controle de estoque, prazos inadequados ou procedimentos que dependam de etapas adicionais não previstas inicialmente. Uma decisão tecnicamente correta pode se tornar inviável se o aparato operacional não estiver preparado para executá-la.

A identificação de riscos financeiros constitui etapa igualmente relevante. Nessa análise, verifica-se a disponibilidade orçamentária, a adequação da despesa às regras de responsabilidade fiscal, a existência de saldos nas fontes de financiamento e a sustentabilidade da medida no médio prazo. O risco financeiro não se resume à insuficiência de recursos: ele também se manifesta quando a execução da decisão compromete outras ações prioritárias ou resulta em distorções no planejamento econômico do setor.

Além disso, devem ser observados os riscos institucionais e de governança, que se relacionam à percepção da legitimidade da decisão por parte de órgãos de controle, usuários, servidores e demais atores institucionais. Esses riscos podem surgir de decisões que, embora legais e tecnicamente defensáveis, apresentem fragilidades comunicativas, inconsistência entre áreas internas ou ausência de documentação que evidencie a racionalidade da medida. A avaliação dessa dimensão permite antecipar controvérsias e orientar estratégias de mitigação.

Por fim, a matriz prevê espaço para o gestor registrar riscos específicos do caso, permitindo personalização conforme a natureza da demanda. Isso é essencial na assistência farmacêutica, área marcada por forte variabilidade de contextos clínicos, demandas excepcionais e situações que exigem respostas rápidas, sem perda de rigor analítico. Essa

abertura metodológica preserva a flexibilidade necessária à administração pública, sem abdicar da padronização que assegura coerência e previsibilidade.

A identificação dos riscos, assim estruturada, confere ao gestor um panorama abrangente das vulnerabilidades associadas ao caso concreto e prepara o terreno para a etapa seguinte, na qual esses riscos serão avaliados, quantificados e articulados em um diagnóstico que orientará a decisão administrativa.

## **7. APLICAÇÃO DA MATRIZ NA PRÁTICA**

A aplicação prática da Matriz de Análise e Qualificação Decisória exige que o gestor a incorpore como etapa regular do processo administrativo, especialmente em situações que envolvem escolhas sensíveis, demandas excepcionais ou riscos relevantes. O uso da matriz não substitui a análise técnica ou jurídica do caso, mas organiza o percurso decisório, conferindo maior previsibilidade, clareza documental e segurança institucional.

O primeiro passo consiste na instrução adequada do processo, reunindo as informações necessárias para que o preenchimento da matriz seja feito com base em dados verificáveis. A matriz opera corretamente apenas quando alimentada com informações suficientes — como documentos clínicos, notas técnicas, levantamentos de estoque, estimativas orçamentárias e registros administrativos — permitindo que a avaliação reflita o contexto real do problema.

Em seguida, o gestor deve preencher o questionário estruturado, respondendo às questões de forma objetiva e atribuindo pontuações conforme os critérios estabelecidos. Essa etapa deve ser realizada preferencialmente de maneira conjunta entre áreas técnicas envolvidas, de modo a integrar diferentes perspectivas e evitar lacunas de análise. O resultado numérico obtido não é uma conclusão automática, mas um indicador que orienta a avaliação global da decisão.

O passo seguinte é o exame dos riscos identificados, observando tanto os pontos críticos revelados pelo questionário quanto aqueles registrados qualitativamente. A análise deve levar em conta a interação entre os riscos, permitindo que o gestor compreenda se a decisão é operacionalmente segura, financeiramente viável, juridicamente defensável e sanitariamente adequada. A leitura integrada dos riscos possibilita ajustes pontuais antes da formalização da decisão.

Após a avaliação, o gestor deve consultar os instrumentos complementares, como fluxogramas, checklists e matriz qualitativa de probabilidade e impacto, que ajudam a refinar a interpretação dos dados e a padronizar procedimentos. Esse conjunto de instrumentos orienta os próximos passos: aprofundamento da análise, solicitação de pareceres adicionais, necessidade de deliberação colegiada ou possibilidade de seguir para a decisão final.

Com as etapas anteriores concluídas, elabora-se a justificativa técnica e jurídica, utilizando os modelos padronizados pelo órgão/ente decisor como referência. A motivação deve sintetizar os principais elementos examinados, registrar as alternativas consideradas e demonstrar com clareza como o resultado da matriz contribuiu para a escolha adotada. Esse registro fortalece a rastreabilidade do ato administrativo e facilita futuras verificações internas ou externas.

Por fim, a decisão deve ser formalizada e incorporada ao processo administrativo, acompanhada dos instrumentos utilizados e dos documentos que compuseram a análise. A formalização adequada assegura que o processo esteja completo, acessível e em conformidade com padrões de governança, permitindo a replicação do método e contribuindo para a construção de um histórico institucional de decisões fundamentadas.

Assim, ao transformar a matriz em rotina, o município deixa de depender de análises fragmentadas e passa a formular decisões com maior consistência, transparência e coerência interna, fortalecendo sua capacidade de enfrentar cenários complexos com racionalidade e responsabilidade.

## **8. CLASSIFICAÇÃO DOS RISCOS**

A classificação dos riscos é a etapa que sistematiza os resultados obtidos na análise, permitindo que o gestor compreenda de forma integrada o grau de cautela necessário para a tomada de decisão. A partir das pontuações atribuídas no questionário e das observações qualitativas registradas, a matriz consolida essas informações em faixas classificatórias que traduzem, de modo simples e objetivo, o nível de risco associado à medida em avaliação.

A metodologia utilizada adota uma escala graduada, que organiza os resultados em quatro níveis principais: risco baixo, risco moderado, risco alto e risco crítico. Essa estrutura possibilita leitura imediata do cenário e orienta a intensidade das medidas que devem ser tomadas antes da formalização da decisão.

No risco baixo, o resultado indica que as incertezas identificadas são restritas e não comprometem a execução da medida. Nesses casos, a decisão tende a ser operacionalmente viável e juridicamente defensável, desde que devidamente motivada e registrada. Embora não haja exigência de aprofundamentos adicionais, recomenda-se a manutenção de documentação mínima que demonstre a aderência da análise aos parâmetros estabelecidos pela matriz.

Na condição de risco moderado, a avaliação revela pontos de atenção que demandam verificações complementares. Aqui, o gestor deve considerar medidas como revisão de cálculos, complementação de documentos, emissão de notas técnicas adicionais ou consultas a áreas correlatas. O risco moderado exige maior cautela, não para inviabilizar a decisão, mas para assegurar que vulnerabilidades identificadas sejam mitigadas antes da conclusão do processo administrativo.

O risco alto é identificado quando a matriz evidencia fragilidades relevantes, incertezas substanciais ou potenciais consequências administrativas que podem comprometer a legitimidade ou a exequibilidade da decisão. Nessas situações, recomenda-se suspender a deliberação até que análises aprofundadas sejam realizadas, podendo incluir parecer jurídico específico, deliberação colegiada, replanejamento da ação ou adoção de alternativas administrativas. O tratamento do risco alto deve ser criterioso, pois indica que a decisão, tal como apresentada, carece de lastro suficiente para avançar com segurança.

O risco crítico, por sua vez, representa o patamar máximo de gravidade apontado pela matriz, revelando a conjugação de elevada probabilidade de ocorrência com impacto potencial severo sobre a legalidade, a eficiência, a integridade administrativa ou a segurança sanitária da medida analisada. Nessa faixa, as incertezas ultrapassam o limite aceitável para a tomada de decisão responsável, indicando que a alternativa proposta não deve avançar nos termos originalmente apresentados. A atuação administrativa, nesses casos, exige uma reavaliação completa do cenário, com análise jurídica aprofundada, deliberação colegiada obrigatória e exame rigoroso de alternativas viáveis que possam reduzir o risco a níveis manejáveis. Enquanto o risco permanecer classificado como crítico, a adoção da medida é tecnicamente desaconselhada, pois não há lastro suficiente para garantir que sua implementação seja proporcional, justificável e juridicamente sustentável. Trata-se do alerta máximo da matriz, cujo objetivo é impedir decisões precipitadas e preservar a segurança decisória do gestor, o interesse público e a integridade das políticas de saúde.

Essa classificação não funciona como um juízo automático de aprovação ou reprovação da decisão, mas como instrumento orientador para o gestor. Ela traduz a complexidade do caso em níveis compreensíveis e proporciona base objetiva para definir quais medidas adicionais devem ser adotadas antes da formalização do ato. Além disso, a classificação final registrada no processo administrativo fortalece a transparência e a rastreabilidade da decisão, demonstrando que o gestor atuou de forma responsável ao avaliar riscos de maneira estruturada.

Assim, a classificação dos riscos desempenha função estratégica na construção de decisões confiáveis e alinhadas às boas práticas de governança, permitindo que o município avance com segurança, previsibilidade e coerência institucional.

## **9. ESTRATÉGIAS DE MITIGAÇÃO DOS RISCOS**

A etapa de mitigação dos riscos orienta as ações necessárias para ajustar o processo decisório após a análise e a classificação realizadas. Seu objetivo é permitir que a decisão avance de maneira segura, corrigindo fragilidades identificadas e adequando o ato às condições técnicas, jurídicas e operacionais existentes.

A primeira medida consiste em complementar informações essenciais, quando a análise indicar lacunas que impeçam a adequada compreensão do caso. Isso pode envolver a obtenção de documentos adicionais, atualização de dados clínicos ou revisão de estimativas orçamentárias, de modo a assegurar que a decisão seja tomada com base em elementos suficientes.

Em situações que demandem aprofundamento técnico ou normativo, recomenda-se a solicitação de pareceres especializados. Pareceres de áreas como farmácia, planejamento, controle interno ou jurídico permitem esclarecer pontos sensíveis e demonstram que a decisão resulta de exame qualificado, especialmente quando há aspectos complexos ou interpretações divergentes.

A mitigação também pode ocorrer por meio da análise conjunta em instâncias internas, como comissões técnicas ou grupos de trabalho já constituídos. A deliberação coletiva contribui para ampliar a consistência do processo, integrar diferentes perspectivas e reduzir a dependência de avaliações individuais, fortalecendo a legitimidade da decisão.

Quando a análise evidenciar restrições de ordem prática, o gestor pode adotar ajustes operacionais ou orçamentários, reorganizando fluxos internos, redefinindo prioridades,

ajustando cronogramas ou redistribuindo recursos. Essas medidas asseguram condições efetivas para a execução da decisão, evitando que ela seja formalmente válida, mas materialmente inviável.

Também podem ser necessárias ações de comunicação institucional, destinadas a esclarecer os fundamentos do ato a equipes internas, usuários ou instâncias de controle. A adequada comunicação reduz riscos de incompreensão, previne conflitos e auxilia na implementação da decisão com maior alinhamento entre os envolvidos.

Por fim, quando os riscos identificados permanecerem elevados mesmo após medidas de mitigação, cabe ao gestor avaliar alternativas administrativas. Isso pode incluir reconfiguração da proposta inicial, busca de soluções intermediárias ou, se necessário, encaminhamento do caso para instâncias superiores com competência decisória. Nesses cenários, a mitigação envolve reconhecer limites e adotar a solução mais prudente, sem paralisar a administração, mas preservando sua coerência e responsabilidade institucional.

Assim, as estratégias de mitigação estruturam um conjunto de respostas práticas que permitem ao gestor enfrentar riscos identificados de maneira sistemática, fortalecendo o processo decisório e contribuindo para decisões mais sólidas e executáveis.

## 10. ANEXOS E MODELOS

Os anexos e modelos que acompanham este Manual constituem o núcleo operacional do método de análise e qualificação decisória, oferecendo instrumentos padronizados que orientam, passo a passo, a instrução, a avaliação, a classificação e a formalização das decisões administrativas. Cada anexo desempenha função própria dentro do fluxo metodológico, permitindo que diferentes equipes atuem com uniformidade, previsibilidade e segurança jurídica. Ao organizar as informações relevantes em formatos estruturados e complementarmente articulados, esses instrumentos transformam o raciocínio técnico em procedimentos verificáveis, fortalecendo a coerência da decisão e garantindo sua aderência aos princípios da motivação qualificada e da governança pública.

Os **checklists de verificação** representam a etapa inicial da análise, funcionando como instrumento de controle formal destinado a assegurar que o processo administrativo contém os elementos mínimos necessários para prosseguir. Eles evitam omissões documentais ou procedimentais que possam fragilizar a decisão, garantindo que a instrução esteja completa,

coerente e aderente aos normativos aplicáveis. Apenas após essa verificação prévia, o processo segue para a fase de identificação dos riscos.

O **questionário estruturado** constitui o ponto de partida da análise substantiva, reunindo perguntas objetivas que orientam a identificação dos riscos jurídicos, técnicos, sanitários, operacionais e financeiros associados ao caso concreto. A utilização de escala numérica padronizada permite comparar respostas, detectar pontos de atenção e construir um diagnóstico inicial, servindo como ferramenta de ordenação lógica do raciocínio técnico. Embora não substitua o juízo profissional, o questionário garante abordagem uniforme e transparente dos elementos relevantes.

A **matriz qualitativa de probabilidade e impacto** aprofunda a leitura dos riscos identificados, atribuindo valores aos vetores de probabilidade de ocorrência e gravidade das consequências. O cruzamento desses fatores gera uma classificação clara — baixo, moderado, elevado ou crítico — permitindo priorizar riscos e orientar medidas de mitigação. Trata-se de ferramenta simples, visual e extremamente útil para compreender a dinâmica das incertezas que influenciam a decisão.

A **consolidação técnica na matriz decisória** articula todas as etapas anteriores, registrando de forma estruturada os riscos identificados, a classificação atribuída, as medidas mitigadoras necessárias e a conclusão fundamentada do caso. Esse documento confere rastreabilidade ao processo e constitui o núcleo da motivação qualificada prevista pela LINDB, funcionando como a formalização técnica da decisão administrativa.

Por fim, os **fluxogramas decisórios** organizam o percurso em etapas lógicas e sequenciais, permitindo que gestores e equipes compreendam rapidamente o caminho a ser seguido em cada situação. Eles funcionam como guias de navegação do método, garantindo que nenhuma etapa essencial seja omitida e que a decisão avance em conformidade com o modelo estruturado de governança decisória adotado pelo município.

Conjuntamente, esses instrumentos conferem solidez e transparência ao processo decisório, permitindo que a Administração atue de forma proporcional, fundamentada e alinhada às exigências contemporâneas de boa governança. Ao transformar etapas complexas em procedimentos estruturados e replicáveis, os anexos asseguram continuidade administrativa, reduzem a margem de subjetividade e fortalecem a segurança jurídica das escolhas públicas. Assim, o método aqui apresentado não apenas qualifica a decisão em si, mas também aprimora a capacidade institucional do município em enfrentar cenários de incerteza, garantindo respostas mais consistentes, responsáveis e aderentes ao interesse público.

## ANEXO I — CHECKLIST DE VERIFICAÇÃO FORMAL E MATERIAL

Este checklist deve ser preenchido antes da aplicação da Matriz de Análise e Qualificação Decisória, garantindo a adequada instrução formal e material do processo.

### 1. VERIFICAÇÃO FORMAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Assinale apenas uma opção.

- O processo administrativo está autuado e numerado:  Sim  Não  
 A demanda está registrada com data, origem e solicitante:  Sim  Não  
 O objeto da análise está corretamente identificado:  Sim  Não

### 2. DOCUMENTAÇÃO ESSENCIAL

Verificar se os documentos mínimos necessários foram anexados.

- Documento que originou a demanda:  Sim  Não  
 Documentos clínicos ou sanitários:  Sim  Não  
 Levantamento de estoque/consumo:  Sim  Não  
 Notas técnicas internas:  Sim  Não  
 Normativos aplicáveis anexados:  Sim  Não  
 Análise preliminar do setor técnico:  Sim  Não  
 Documentos financeiros relevantes:  Sim  Não

### 3. VERIFICAÇÃO MATERIAL — CONFORMIDADE TÉCNICA

- A demanda possui descrição clara:  Sim  Não  
 Existe base técnico-sanitária (protocolos, pareceres etc.):  Sim  Não  
 Há dados suficientes para avaliar riscos sanitários/operacionais:  Sim  Não  
 A equipe técnica manifestou-se sobre o caso:  Sim  Não  
 É exequível com recursos e fluxos atuais:  Sim  Não

### 4. VERIFICAÇÃO MATERIAL — CONFORMIDADE JURÍDICA

- Há base legal ou normativa para a decisão:  Sim  Não  
 A decisão não viola normas internas ou pactuações interfederativas:  Sim  Não  
 Há necessidade de parecer jurídico:  Sim  Não  
 Há risco relevante de interpretação divergente:  Sim  Não

### 5. VERIFICAÇÃO FINANCEIRA

- Existe dotação suficiente:  Sim  Não  
 A despesa é compatível com as normas fiscais:  Sim  Não  
 Impactos futuros foram identificados:  Sim  Não

**6. ADEQUAÇÃO PARA APLICAÇÃO DA MATRIZ**

- Todos os documentos essenciais foram anexados:  Sim  Não  
Não há lacunas materiais impeditivas:  Sim  Não  
O processo está apto para análise de risco:  Sim  Não

**7. CONCLUSÃO DO CHECKLIST**

O processo está adequadamente instruído para aplicação da Matriz?

Sim

Não — justificar: \_\_\_\_\_

**8. RESPONSÁVEL PELO PREENCHIMENTO**

Nome: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

## **ANEXO II — QUESTIONÁRIO ESTRUTURADO DE ANÁLISE E PONTUAÇÃO DE RISCOS**

Este Questionário Estruturado deve ser preenchido previamente à Matriz de Análise e Qualificação Decisória, com respostas baseadas em documentos e informações verificáveis. Em cada quesito, deve ser assinalada apenas uma opção, sendo a alternativa à esquerda equivalente ao valor 1, a alternativa central ao valor 3 e a alternativa à direita ao valor 5.

### **1. BLOCO JURÍDICO — REGULARIDADE E AMPARO LEGAL**

1.1 A medida possui amparo jurídico claro?

Sim  Parcialmente  Não

1.2 Há precedentes internos aplicáveis?

Sim  Parcialmente  Não

1.3 A decisão depende de interpretação jurídica sensível?

Não  Parcialmente  Sim

1.4 Há risco de configuração de erro grosseiro?

Baixo  Moderado  Elevado

### **2. BLOCO SANITÁRIO — IMPACTO CLÍNICO E SEGURANÇA DO PACIENTE**

2.1 A medida está alinhada a protocolos e diretrizes do SUS?

Sim  Parcialmente  Não

2.2 Há risco sanitário decorrente da não adoção da medida?

Baixo  Moderado  Elevado

2.3 Há risco sanitário decorrente da adoção da medida?

Baixo  Moderado  Elevado

2.4 O impacto sobre o cuidado continuado é significativo?

Mínimo  Moderado  Elevado

### **3. BLOCO OPERACIONAL — EXECUTABILIDADE DA MEDIDA**

3.1 A estrutura administrativa tem capacidade para executar a medida?

Sim  Parcialmente  Não

3.2 Há riscos logísticos ou de pessoal envolvidos?

Baixos  Moderados  Relevantes

3.3 A execução depende de etapas adicionais ainda não realizadas?

Não  Eventualmente  Sim

3.4 A execução da medida depende de articulação com outros setores ou unidades administrativas?

Não  Eventualmente  Sim

#### **4. BLOCO FINANCEIRO — RESPONSABILIDADE FISCAL**

4.1 Há previsão orçamentária suficiente?

Sim  Parcialmente  Não

4.2 O impacto financeiro é relevante?

Baixo  Médio  Alto

4.3 A despesa é compatível com normas de responsabilidade fiscal?

Sim  Parcialmente  Não Escala:

4.4 Existe risco de impacto financeiro diferido, isto é, efeitos futuros não imediatamente perceptíveis?

Baixo  Moderado  Elevado

#### **5. BLOCO INSTITUCIONAL — GOVERNANÇA E RASTREABILIDADE**

5.1 A medida pode ser questionada por órgãos de controle?

Baixamente provável  Possível  Altamente provável

5.2 A decisão está alinhada a pactuações e práticas internas?

Sim  Parcialmente  Não

5.3 Há risco de percepção externa de arbitrariedade?

Baixo  Moderado  Elevado

5.3 A decisão possui aderência às normas internas, portarias, instruções normativas, deliberações colegiadas vigentes?

Sim  Parcialmente  Não

#### **6. SÍNTESE NUMÉRICA DAS PONTUAÇÕES**

Bloco Jurídico: \_\_\_\_\_

Bloco Sanitário: \_\_\_\_\_

Bloco Operacional: \_\_\_\_\_

Bloco Financeiro: \_\_\_\_\_

Bloco Institucional/Reputacional: \_\_\_\_\_

Pontuação Final Consolidada: \_\_\_\_\_

**7. ANÁLISE CONCLUSIVA DO QUESTIONÁRIO**

---

---

---

---

---

Responsável Técnico: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

*(quantos necessários forem)*

Responsável Jurídico: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

### ANEXO III — MATRIZ QUALITATIVA DE PROBABILIDADE × IMPACTO

A Matriz Qualitativa de Probabilidade × Impacto constitui instrumento complementar à análise de riscos e visa auxiliar o gestor na compreensão integrada da severidade dos riscos identificados. O modelo qualifica cada risco com base em dois vetores: (i) probabilidade de ocorrência e (ii) impacto caso o risco se concretize. O cruzamento desses fatores gera uma gradação que permite identificar riscos toleráveis, moderados e críticos, em conformidade com os arts. 20, 22 e 30 da LINDB.

#### 1. ESCALA QUALITATIVA DE PROBABILIDADE

Nível	Descrição	Critério Orientador
1 — Baixa Probabilidade	É improvável que o risco ocorra.	Situação excepcional ou remota; controles existentes suficientes.
3 — Probabilidade Moderada	O risco pode ocorrer dependendo das condições.	Há precedentes ou condições reais para ocorrência, mas mitigáveis.
5 — Alta Probabilidade	O risco provavelmente ocorrerá sem intervenção.	Ausência de controles; histórico de ocorrência; falhas estruturais.

#### 2. ESCALA QUALITATIVA DE IMPACTO

Nível	Descrição	Exemplos de Impacto
1 — Baixo Impacto	Consequências limitadas e reversíveis.	Pequenos atrasos, ajustes simples, efeitos clínicos mínimos.
3 — Impacto Moderado	Consequências relevantes, porém controláveis.	Remanejamento; riscos institucionais moderados.
5 — Alto Impacto	Consequências graves ou estruturais.	Danos clínicos; repercussão jurídica; descontinuidade de serviços.

#### 3. MATRIZ CRUZADA PROBABILIDADE × IMPACTO

Impacto → Probabilidade ↓	1 (Baixo Impacto)	3 (Impacto Moderado)	5 (Alto Impacto)
1 (Baixa Probabilidade)	1 – Risco Baixo	3 – Risco Moderado Baixo	5 – Risco Moderado
3 (Probabilidade Moderada)	3 – Risco Moderado Baixo	9 – Risco Moderado Alto	15 – Risco Elevado

5 (Alta Probabilidade)	5 – Risco Moderado	15 – Risco Elevado	25 – Risco Crítico
------------------------	--------------------	--------------------	--------------------

#### 4. INTERPRETAÇÃO DA MATRIZ

Resultado	Classificação	Consequência Administrativa
1 a 5	Risco Baixo	Decisão pode avançar; mitigação mínima.
6 a 9	Risco Moderado	Requer complementação técnica e mitigação.
10 a 15	Risco Elevado	Exige análise colegiada e parecer jurídico.
16 a 25	Risco Crítico	Não recomendado avançar; revisar a decisão.

#### 5. APLICAÇÃO PRÁTICA

O gestor deverá: (i) identificar riscos a partir do Anexo II; (ii) atribuir probabilidade e impacto; (iii) cruzar os valores na Matriz; (iv) registrar o resultado e a justificativa técnica no Anexo I. A utilização desta Matriz é obrigatória em decisões sensíveis, excepcionais ou com repercussões relevantes.

##### *Exemplo real:*

*Considere-se, por exemplo, a solicitação excepcional de um medicamento não padronizado, cuja aquisição depende de processo administrativo ainda em curso. A probabilidade de atraso na disponibilização do item pode ser classificada como moderada (3), especialmente quando o município enfrenta limitações operacionais ou trâmites licitatórios em andamento. O impacto dessa demora, porém, pode ser alto (5) caso o medicamento seja necessário para pacientes em tratamento contínuo ou para condições clínicas graves. O cruzamento desses fatores ( $3 \times 5 = 15$ ) resulta em risco elevado, indicando que a administração deve adotar medidas de mitigação — como comunicação antecipada à unidade solicitante, análise de alternativas terapêuticas, consulta à CFT ou à equipe clínica e eventual acionamento de fluxos emergenciais — antes de formalizar a decisão. Esse exemplo demonstra a utilidade da matriz ao orientar respostas proporcionais e fundamentadas, preservando a segurança do paciente e a segurança jurídica do gestor.*

## **6. FUNDAMENTO JURÍDICO**

Este instrumento observa os arts. 20, 22 e 30 da LINDB, as diretrizes de governança pública, os princípios da proporcionalidade, motivação, eficiência e segurança jurídica, e se harmoniza com pactuações interfederativas (CIR, CIB, CIT) aplicáveis ao SUS.

## ANEXO IV — FORMULÁRIO DA MATRIZ DE ANÁLISE E QUALIFICAÇÃO DECISÓRIA

### 1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

*(esta seção registra os elementos formais que vinculam a matriz ao processo administrativo)*

Órgão/Setor Responsável pela Análise: \_\_\_\_\_

Número do Processo Administrativo: \_\_\_\_\_

Data de Início da Demanda: \_\_\_\_\_

Responsável Técnico pela Análise: \_\_\_\_\_

Cargo/Função: \_\_\_\_\_

Responsável Jurídico (quando aplicável): \_\_\_\_\_

Objeto da Análise: \_\_\_\_\_

### 2. DESCRIÇÃO OBJETIVA DA SITUAÇÃO

Descrever os fatos de forma objetiva e imparcial.

*(descrição factual, imparcial e sintética do caso concreto, sem juízo decisório. É a base sobre a qual toda a matriz será construída)*

---



---



---



---



---

### 3. IDENTIFICAÇÃO E DESCRIÇÃO DOS RISCOS

#### 3.1 Riscos Jurídicos:

*(ex.: divergência normativa, ausência de previsão legal, risco de erro grosseiro, lacuna documental relevante)*

---



---



---



---

#### 3.2 Riscos Sanitários:

*(ex.: impacto clínico, risco terapêutico, inconsistência com protocolos, risco de desabastecimento)*

---



---



---



---

#### 3.3 Riscos Operacionais:

*(ex.: capacidade de execução, restrições logísticas, falhas de fluxo ou pessoal)*

---



---

---



---

### 3.4 Riscos Financeiros:

*(ex.: insuficiência de dotação, incompatibilidade com programação orçamentária, impacto financeiro futuro)*

---



---



---



---

### 3.5. Riscos Institucional/Reputacionais:

*(ex.: possibilidade de questionamento por órgãos de controle, percepção de arbitrariedade, incoerência com diretrizes)*

---



---



---



---

## 4. ATRIBUIÇÃO DE PONTUAÇÃO — ESCALA 1/3/5

Pontuar cada critério conforme gravidade.

<b>Critério</b>	<b>Pontuação 1/3/5</b>	<b>Justificativa</b>
Jurídico		
Sanitário		
Operacional		
Financeiro		
Institucional		

Demais observações (se necessário):

---



---



---



---

## 5. ANÁLISE INTEGRADA DOS RISCOS

*(avaliar a convergência ou divergência entre riscos; indicar riscos predominantes; necessidade de aprofundamento técnico; condições reais de execução)*

---



---

---

---

**6. CLASSIFICAÇÃO FINAL DO NÍVEL DE RISCO**

- ( ) Risco Baixo (1-7)
- ( ) Risco Moderado (8-16)
- ( ) Risco Alto (17-25)

Justificativa:

*(deve demonstrar coerência com os dados analisados e com a pontuação atribuída.)*

---

---

---

---

**7. PROVIDÊNCIAS PARA MITIGAÇÃO DOS RISCOS**

*(medidas necessárias para reduzir riscos a níveis aceitáveis. ex.: novos documentos; pareceres técnicos ou jurídicos; ajustes operacionais; consultas)*

---

---

---

---

**8. CONCLUSÃO TÉCNICA E ADMINISTRATIVA**

*(síntese dos achados; alternativas avaliadas; motivação técnica para a decisão; interesse público)*

---

---

---

---

**9. ASSINATURAS E RESPONSABILIDADES**

Responsável Técnico: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_  
Responsável Jurídico: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_  
Autoridade Decisória: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

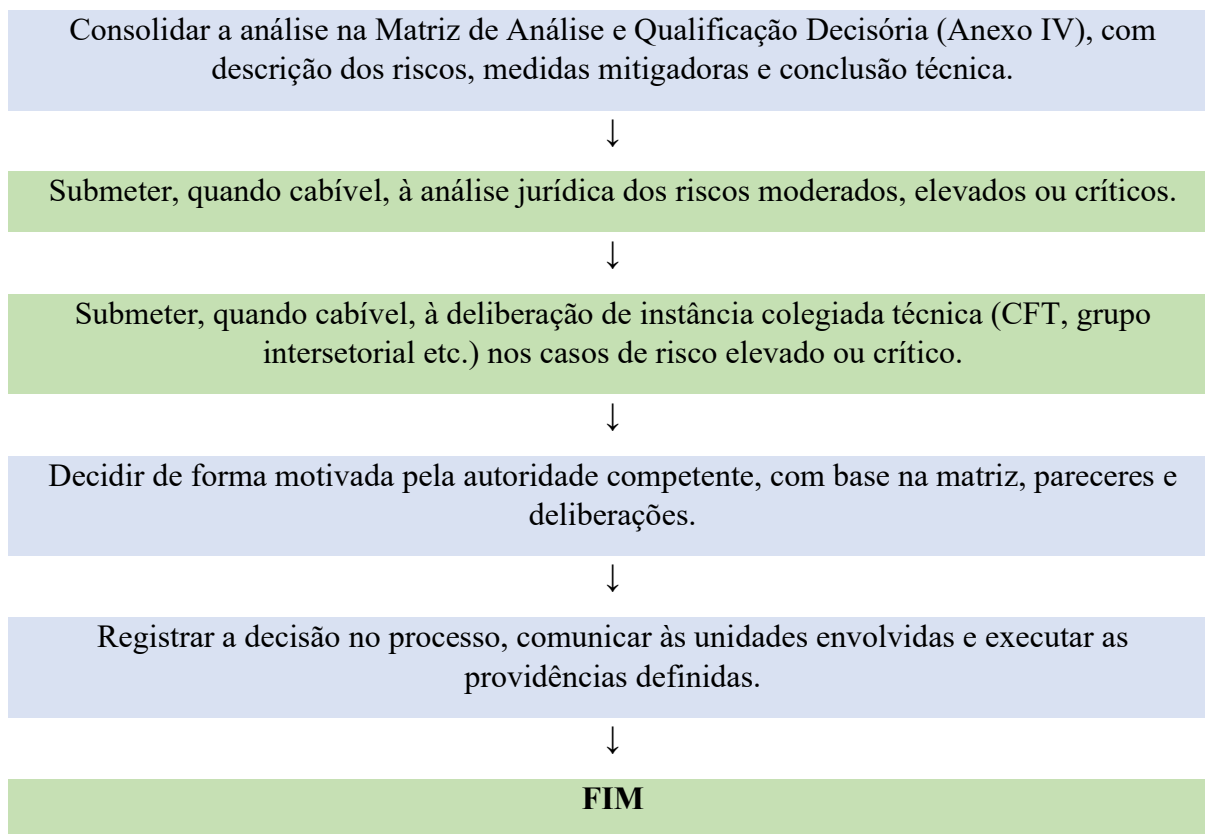


## ANEXO V — FLUXOGRAMA DECISÓRIO DA MATRIZ

Fluxo visual padronizado para aplicação da Matriz de Análise e Qualificação Decisória no âmbito da assistência farmacêutica municipal, com indicação dos caminhos específicos para processos não aptos e para cada classificação de risco.

### 1. FLUXO PRINCIPAL DO PROCESSO DECISÓRIO





## 2. CAMINHOS DECISÓRIOS CONFORME A CLASSIFICAÇÃO DO RISCO

Após aplicação da Matriz de Probabilidade × Impacto (Anexo IV), cada decisão deve seguir o fluxo correspondente ao nível de risco apurado, conforme quadro abaixo.

<b>RISCO BAIXO</b>	<b>RISCO MODERADO</b>	<b>RISCO ELEVADO</b>	<b>RISCO CRÍTICO</b>
Pontuação entre 25 e 50. → Registrar a classificação na Matriz (Anexo I). → Adotar medidas simples de acompanhamento. → Encaminhar para decisão da autoridade competente.	Pontuação entre 51 e 75. → Identificar e registrar medidas de mitigação. → Submeter, quando cabível, à análise jurídica. → Após mitigação, encaminhar para decisão da autoridade.	Pontuação entre 76 e 100 (faixa elevada, antes da crítica). → Detalhar riscos e medidas mitigadoras robustas na Matriz. → Submeter obrigatoriamente à análise jurídica. → Submeter à deliberação colegiada técnica. → Somente após isso encaminhar para decisão da autoridade.	Pontuação em cenário de risco crítico (situações-limite da matriz). → Reavaliar a alternativa proposta e buscar opções menos gravosas. → Submeter à análise jurídica e colegiada, registrando a impossibilidade de avançar nos termos originais. → Somente seguir adiante se houver mitigação suficiente

			para reduzir o risco a nível aceitável; caso contrário, recomendar a não adoção da medida.
--	--	--	--