



ISSN: 2595-1661

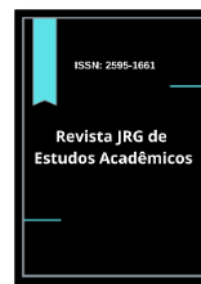
ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](http://Portal.de.Periodicos.CAPES)

Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>



Portarias Administrativas e o Princípio da Legalidade: Autonomia e Controle dos Gestores Públicos

Administrative Ordinances and the Principle of Legality: Autonomy and Control of Public Managers

DOI: 10.55892/jrg.v9i20.3004

ARK: 57118/JRG.v9i20.3004

Recebido: 28/02/2026 | Aceito: 03/03/2026 | Publicado on-line: 05/03/2026

José Filho Martins Bezerra¹

<https://orcid.org/0009-0009-8238-2877>

<https://lattes.cnpq.br/5853583745387265>

Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS), TO, Brasil

E-mail: adm.zefilho@hotmail.com

Marisa de Sousa Brito²

<https://orcid.org/0000-0002-0209-9898>

<https://lattes.cnpq.br/7616813084375117>

Universidade Estadual do Tocantins - UNITINS, TO, Brasil

E-mail: marisa@unitins.br

Wainesten Camargo da Silva³

<https://orcid.org/0000-0001-6290-9277>

<https://lattes.cnpq.br/0845357042248699>

Universidade Estadual do Tocantins - UNITINS, TO, Brasil

E-mail: wainesten.cs@unitins.br



Resumo

Este estudo tem por finalidade investigar a relação entre as portarias administrativas e o princípio da legalidade, enfatizando como esses instrumentos normativos refletem a autonomia e, simultaneamente, o controle sobre a atuação dos gestores públicos. As portarias constituem importantes mecanismos de gestão, utilizados para disciplinar procedimentos internos, delegar funções e assegurar a execução eficiente das políticas públicas. No entanto, sua elaboração e aplicação devem observar estritamente o princípio da legalidade, que impõe limites à atuação administrativa, garantindo que toda ação do gestor esteja fundamentada na lei. Esta investigação, com metodologia qualitativa e enfoque descritivo, apoia-se em revisão bibliográfica e análise documental, buscando compreender de que forma a autonomia conferida aos gestores públicos pode coexistir com a necessidade de controle e transparência administrativa. Conclui-se que a observância ao princípio da legalidade é essencial para a legitimidade das portarias e para o fortalecimento da gestão pública democrática, assegurando equilíbrio entre liberdade decisória e responsabilidade institucional.

Palavras-chave: Portarias administrativas. Princípio da legalidade. Autonomia. Controle. Gestão pública.

¹ Graduado(a) em Administração Pública (UFT)

² Graduado(a) em Ciências Econômicas (FACIMP); Mestre(a) em Gestão de Políticas Públicas (UFT)

³ Graduado(a) em Direito (UFT); Mestre(a) em Desenvolvimento Regional (UFT); Doutor(a) em Desenvolvimento Regional (UFT)



Abstract

This study aims to investigate the relationship between administrative ordinances and the principle of legality, emphasizing how these normative instruments reflect both the autonomy and the control over the actions of public managers. Ordinances are important management tools used to regulate internal procedures, delegate functions, and ensure the efficient implementation of public policies. However, their drafting and application must strictly observe the principle of legality, which imposes limits on administrative actions, ensuring that every decision made by the manager is grounded in law. This investigation, based on a qualitative and descriptive approach, relies on bibliographic review and documentary analysis, seeking to understand how the autonomy granted to public managers can coexist with the need for control and administrative transparency. It is concluded that compliance with the principle of legality is essential for the legitimacy of ordinances and for strengthening democratic public management, ensuring a balance between decision-making freedom and institutional responsibility.

Keywords: Administrative ordinances. Principle of legality. Autonomy. Control. Public management.

1. Introdução

A gestão pública é fundamental para o funcionamento do Estado e para a implementação eficaz das políticas públicas. Por meio dela, as políticas públicas são planejadas, executadas e avaliadas, buscando atender às demandas coletivas e promover o bem-estar social. No contexto brasileiro, a administração pública enfrenta desafios históricos, como a burocracia excessiva, a descontinuidade das políticas governamentais e a necessidade de conciliar autonomia administrativa com controle institucional.

Nesse cenário, o princípio da legalidade e os instrumentos normativos internos, como as portarias administrativas, assumem papel relevante na organização e no funcionamento da máquina pública. As portarias são atos administrativos destinados a regulamentar procedimentos internos, distribuir competências e orientar a execução das atividades no âmbito dos órgãos públicos.

Contudo, sua utilização exige observância rigorosa à legalidade e à hierarquia normativa, uma vez que eventual extrapolação de limites pode comprometer a legitimidade, a eficiência e a segurança jurídica da atuação administrativa. A elaboração e aplicação dessas portarias refletem diretamente o equilíbrio entre autonomia do gestor público e controle do poder administrativo, dimensões essenciais para assegurar uma gestão ética, transparente e responsável.

A questão norteadora que orienta esta pesquisa é: de que maneira as portarias administrativas podem garantir a autonomia dos gestores públicos sem comprometer o princípio da legalidade e o controle institucional?

Essa problemática mostra-se especialmente relevante no contexto do Estado do Tocantins, unidade federativa ainda em processo de consolidação institucional e fortalecimento de suas práticas administrativas. Em realidades como a tocantinense, nas quais a estrutura estatal ainda busca aprimorar seus mecanismos de governança, a correta utilização das portarias administrativas torna-se instrumento estratégico para assegurar organização interna, padronização de procedimentos e conformidade jurídica, evitando tanto a excessiva rigidez burocrática quanto a atuação discricionária sem respaldo legal.

A justificativa deste estudo fundamenta-se, portanto, na necessidade de compreender o papel das portarias administrativas como instrumentos de gestão e



controle, especialmente em contextos estaduais que demandam o fortalecimento da cultura da legalidade e da governança pública.

Analisar esses atos sob a ótica do princípio da legalidade contribui para o aprimoramento da transparência, da segurança jurídica e da eficiência administrativa, oferecendo subsídios teóricos e práticos aos gestores públicos, particularmente no âmbito do Tocantins.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar a relação entre as portarias administrativas e o princípio da legalidade, destacando como esses instrumentos normativos podem assegurar a autonomia dos gestores públicos sem afastar-se dos mecanismos de controle e da observância da lei.

Como objetivos específicos, busca-se: identificar o fundamento jurídico e as principais características das portarias administrativas no âmbito da gestão pública; examinar como o princípio da legalidade orienta sua elaboração e aplicação; e analisar os limites e as possibilidades da autonomia dos gestores públicos diante dos mecanismos de controle e fiscalização administrativa, considerando sua aplicação prática no contexto estadual.

2. Metodologia

A metodologia deste estudo, intitulado Portarias Administrativas e o Princípio da Legalidade: Autonomia e Controle dos Gestores Públicos, adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. A opção pela abordagem qualitativa justifica-se por possibilitar a interpretação de conceitos, normas e práticas administrativas relacionadas à edição de portarias, bem como à análise dos limites impostos pelo princípio da legalidade e suas implicações na atuação dos gestores públicos.

O estudo possui caráter descritivo e exploratório, na medida em que busca compreender o papel das portarias administrativas no âmbito da gestão pública e sua relação com a legalidade, a autonomia decisória e os mecanismos de controle. A pesquisa foi desenvolvida a partir de levantamento bibliográfico e documental, utilizando livros, artigos científicos, legislações, decretos e portarias oficiais pertinentes ao tema, além de estudos institucionais e relatórios produzidos por órgãos públicos.

Foram consultadas fontes oficiais, incluindo documentos e relatórios de órgãos de controle, como tribunais de contas, controladorias e ministérios relacionados à gestão pública, à gestão e à inovação em serviços públicos. A pesquisa bibliográfica contemplou autores contemporâneos que discutem temas como legalidade, discricionariedade administrativa, governança e accountability, com destaque para Carvalho Filho (2022), Oliveira (2021), Modesto (2019), Abrucio (2022) e Spear e Mansour (2022).

A pesquisa documental complementou a análise por meio do exame de leis, decretos, portarias e orientações normativas, com especial atenção às diretrizes e acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU, 2022). A análise do material coletado foi realizada de forma interpretativa e crítica, buscando relacionar os fundamentos teóricos com a prática administrativa.

Os dados foram organizados em eixos temáticos, a saber: natureza jurídica das portarias administrativas; limites e possibilidades da autonomia do gestor público; interpretação contemporânea do princípio da legalidade; relação entre portarias e mecanismos de controle; e riscos e boas práticas na elaboração desses atos.

A comparação entre teoria e prática permitiu identificar desafios e convergências no contexto da gestão pública brasileira. A opção metodológica mostrou-se adequada aos



objetivos propostos, ainda que apresente como limitação a ausência de coleta de dados empíricos, o que não compromete a análise teórica e normativa desenvolvida no estudo.

3. Portarias Administrativas

As portarias administrativas representam atos normativos de caráter interno, por meio dos quais a administração pública organiza procedimentos, orienta condutas e assegura o bom desempenho de suas atividades institucionais. São manifestações unilaterais da autoridade pública, normalmente emitidas por gestores com função hierárquica, como ministros, secretários, prefeitos ou dirigentes de órgãos e entidades, com o propósito de viabilizar a aplicação prática das leis, decretos e demais normas administrativas.

Segundo Di Pietro (2019, p. 97), “os atos administrativos devem observar os princípios consagrados no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais asseguram a legitimidade e a transparência da atuação estatal”.

Na mesma linha, Gasparini (2014, p. 63) afirma que “o respeito a esses princípios constitui condição indispensável para que o ato administrativo produza efeitos válidos e seja reconhecido como legítimo pelos órgãos de controle e pela sociedade”. De acordo com a doutrina do Direito Administrativo, as portarias integram o conjunto de atos normativos secundários, uma vez que não inovam no ordenamento jurídico, mas o complementam. Têm como finalidade principal viabilizar a aplicação das normas superiores e garantir a eficiência na gestão pública.

Assim, a portaria é um instrumento de comando interno que traduz a vontade da Administração Pública, conferindo operacionalidade às políticas públicas e segurança jurídica aos servidores e cidadãos. Nesse contexto, destaca-se que o controle dos atos administrativos busca assegurar que a atuação da Administração Pública se desenvolva de acordo com a lei, garantindo que suas decisões e ações permaneçam subordinadas ao ordenamento jurídico vigente.

Sob uma perspectiva mais abrangente, compreende-se que o controle administrativo envolve a observância de diversos princípios fundamentais que orientam a atuação estatal. Nessa perspectiva, Di Pietro (2012) afirma que o controle da Administração Pública tem como finalidade assegurar que sua atuação esteja em conformidade com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico, como legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade, podendo, em determinadas situações, abranger também o controle do mérito administrativo.

O amparo jurídico das portarias está diretamente relacionado ao princípio da legalidade, segundo o qual a administração pública somente pode agir de acordo com o que a lei autoriza. Assim, ao editar uma portaria, o gestor público precisa assegurar que suas decisões estejam dentro dos parâmetros legais e em consonância com os princípios que orientam a gestão pública, entre eles, os previstos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para Di Pietro (2021), a legalidade administrativa pode ser compreendida como um conjunto de limites que assegura previsibilidade, racionalidade e legitimidade às decisões do gestor público. Nessa perspectiva, ao editar uma portaria, o gestor deve garantir que suas decisões estejam dentro dos parâmetros estabelecidos pela legislação e em consonância com os valores e princípios que orientam a Administração Pública.

Dessa forma, a portaria deve servir como meio de execução normativa e não como instrumento de criação de direitos ou obrigações autônomas. Contudo, quando ultrapassa esses limites, pode incorrer em ilegalidade. Como exemplo hipotético, imagine-se a edição



de uma portaria por um secretário municipal instituindo a cobrança de uma taxa administrativa sem que exista lei anterior autorizando tal cobrança.

Nesse caso, a portaria estaria criando obrigação não prevista em lei, inovando no ordenamento jurídico e violando o princípio da legalidade. As consequências poderiam incluir a declaração de nulidade do ato, a atuação dos órgãos de controle para suspender seus efeitos e eventual responsabilização do gestor, além da necessidade de restituição de valores cobrados indevidamente.

Situação semelhante poderia ocorrer caso uma portaria impusesse restrições ou penalidades a servidores além daquelas previstas no estatuto legal da categoria. Nessas hipóteses, o controle administrativo ou judicial poderia invalidar o ato por extrapolação do poder regulamentar.

Além de sua função normativa, as portarias exercem papel significativo na promoção da transparência e do controle da gestão pública, uma vez que formalizam decisões, designações e procedimentos internos. Ao documentar as ações administrativas de forma clara e acessível, possibilitam que tanto os órgãos de controle quanto a própria sociedade acompanhem e avaliem o desempenho da gestão, fortalecendo os mecanismos de responsabilidade, integridade institucional e governança pública.

Outro aspecto importante é o caráter pedagógico e organizacional das portarias. Elas orientam os servidores sobre o cumprimento de normas e a execução de tarefas, padronizando condutas e prevenindo irregularidades. Em muitas situações, representam o elo entre a teoria da gestão pública e a prática administrativa cotidiana, traduzindo os princípios constitucionais em ações concretas de gestão.

Em suma, as portarias administrativas constituem instrumentos essenciais de apoio à administração pública moderna. Quando elaboradas com base na legalidade, transparência e eficiência, fortalecem a estrutura institucional do Estado e contribuem para a consolidação de práticas administrativas mais justas, responsáveis e alinhadas ao interesse público.

Nessa perspectiva, Justen Filho (2020) ressalta que o controle da gestão pública não se limita ao caráter sancionador, constituindo-se como instrumento fundamental para assegurar adequada fundamentação, transparência e responsabilidade no exercício da função administrativa. Dessa forma, as portarias, enquanto instrumentos normativos internos, devem expressar não apenas a observância da legalidade, mas também o compromisso ético e funcional do gestor com os fundamentos constitucionais da Administração Pública.

Portanto, compreender o papel das portarias administrativas implica reconhecer sua dupla função: de um lado, instrumento de operacionalização das políticas públicas; de outro, mecanismo de controle e legalidade na atuação estatal. A análise teórica e crítica de seu uso revela como esses atos podem equilibrar a autonomia dos gestores e a observância dos princípios constitucionais, contribuindo para a consolidação de uma administração pública mais ética e eficiente, especialmente em contextos de fortalecimento institucional, como o do Estado do Tocantins.

3.1 Limites jurídicos da administração pública

A atuação da Administração Pública é marcada por um conjunto de limites jurídicos que orientam, regulam e restringem o poder estatal, garantindo que suas ações estejam alinhadas ao interesse público e à ordem constitucional. Esses limites, longe de representarem entraves burocráticos, constituem instrumentos essenciais para preservar a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito.



Como afirma Di Pietro (2023, p. 114): “os limites jurídicos impostos à Administração Pública não são meros entraves burocráticos, mas garantias essenciais para evitar arbitrariedades e assegurar que toda decisão administrativa se mantenha vinculada ao interesse público”. No entanto, a observância desses parâmetros nem sempre é simples, especialmente em contextos de elevada demanda social, escassez de recursos e pressões políticas que desafiam o gestor público.

Refletir criticamente sobre esses limites implica reconhecer que a Administração não pode agir segundo vontades individuais, preferências pessoais ou conveniências políticas. A legalidade impõe que toda ação seja fundamentada em normas prévias, e não em decisões arbitrárias. Entretanto, a complexidade da sociedade contemporânea exige que o gestor equilibre rigor normativo e capacidade de resposta, operando dentro da discricionariedade prevista em lei sem ultrapassar seus contornos.

Assim, os limites jurídicos configuram-se não apenas como barreiras, mas como referências que conferem segurança às decisões administrativas e evitam que a autonomia se converta em abuso de poder.

Nessa perspectiva, Gasparini observa que no Estado Democrático de Direito, a Administração Pública age dentro de fronteiras jurídicas bem definidas. Esses limites não têm a função de restringir a eficiência administrativa, mas de impedir que a discricionariedade se transforme em abuso de poder. Nessa perspectiva (Gasparini, 2022, p. 89), faz o seguinte comentário:

No Estado Democrático de Direito, a Administração Pública age dentro de fronteiras jurídicas bem definidas. Esses limites não têm a função de restringir a eficiência administrativa, mas de impedir que a discricionariedade se transforme em abuso de poder. Assim, a legalidade passa a operar como fundamento e como barreira: fundamento porque legitima a ação administrativa; barreira porque impede que a vontade individual do gestor se sobreponha às finalidades públicas, (GASPARINI, 2022, p. 89).

Esses limites também evidenciam tensões inerentes ao serviço público: de um lado, a necessidade de agir com celeridade para atender demandas imediatas; de outro, a obrigatoriedade de cumprir ritos, justificativas e controles que visam à proteção do cidadão e do patrimônio público. O bom gestor é aquele que compreende essa dualidade e a transforma em prática responsável, tomando decisões fundamentadas, transparentes e coerentes com a finalidade pública. Mais do que seguir a lei, trata-se de interpretá-la e aplicá-la com responsabilidade social, buscando soluções que respeitem direitos, garantam equidade e fortaleçam a confiança da sociedade nas instituições.

“(...) a atuação administrativa encontra limites constitucionais claros, que impedem que a discricionariedade seja utilizada como justificativa para práticas arbitrárias ou decisões sem respaldo normativo” (CARVALHO FILHO, 2022, p. 57).

Assim, os limites jurídicos da Administração Pública não devem ser entendidos como obstáculos, mas como mecanismos de equilíbrio entre autonomia e controle. Eles protegem o gestor de decisões precipitadas, resguardam direitos individuais e coletivos e asseguram que o poder público atue com legitimidade. Reconhecer a importância desses limites é fundamental para consolidar uma gestão pública ética, responsável e comprometida com os valores democráticos.



4. O Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade constitui o alicerce fundamental do Estado de Direito e um dos pilares estruturantes da Administração Pública brasileira. A partir dele, toda a atuação do gestor público deve estar vinculada à lei, de modo que nenhum ato administrativo possa ser praticado com base apenas na vontade pessoal do agente.

Conforme Meirelles (2016), a atuação da Administração Pública é estritamente vinculada à lei, não havendo espaço para liberdade ou vontade pessoal do agente público, ao contrário do que ocorre na esfera privada, em que é permitido fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. Essa distinção evidencia o princípio da legalidade como um limite jurídico e ético à ação administrativa, prevenindo arbitrariedades e assegurando a supremacia do interesse público.

Em consonância com esse entendimento, Di Pietro (2019) afirma que o princípio da legalidade impõe à Administração Pública o dever de agir conforme a lei e dentro dos limites por ela estabelecidos, garantindo previsibilidade, possibilitando o controle dos atos públicos e assegurando segurança jurídica nas relações entre o Estado e os cidadãos.

Carvalho Filho (2020, p. 112) complementa essa compreensão ao afirmar que “a legalidade administrativa é a expressão maior da submissão do poder público ao império da lei, funcionando como verdadeiro freio jurídico à discricionariedade dos agentes estatais.” Assim, a observância desse princípio é condição indispensável para a legitimidade dos atos administrativos, pois impede que a vontade individual substitua a vontade legalmente instituída.

Gasparini (2014) sustenta que o princípio da legalidade ocupa posição central no Direito Administrativo, pois serve de base para os demais princípios que orientam a atuação da Administração Pública. Nessa perspectiva, a legalidade não se limita a uma exigência formal de obediência à lei, mas estrutura todo o funcionamento do sistema administrativo, influenciando diretamente a moralidade, a impessoalidade e a eficiência na gestão pública.

Além do seu papel normativo, a legalidade possui uma dimensão ética e social, na medida em que consolida a confiança do cidadão na Administração e reafirma o compromisso do Estado com a justiça e a transparência. Bastos (2002, p. 472) enfatiza que “a observância da legalidade é a base sobre a qual repousa a legitimidade da Administração; sem ela, o poder público se converte em arbítrio.”

Essa perspectiva evidencia que o respeito à lei vai além de uma exigência formal: trata-se de uma expressão concreta da democracia e da proteção aos direitos fundamentais. Portanto, o princípio da legalidade traduz o compromisso da Administração Pública com a supremacia da lei, a limitação do poder e a defesa do interesse coletivo.

Ele assegura que o exercício da função pública esteja sempre subordinado ao ordenamento jurídico e guiado por valores constitucionais como a justiça, a moralidade e a transparência. A compreensão e a aplicação desse princípio são essenciais para fortalecer o Estado Democrático de Direito e consolidar uma gestão pública ética, responsável e comprometida com o bem comum.

4.1 Legalidade e Moralidade: Relações e Diálogos na Administração Pública

A Administração Pública, enquanto responsável pela condução das políticas e ações estatais, não pode se sustentar apenas no cumprimento literal da lei. Embora o princípio da legalidade seja o alicerce que delimita a atuação estatal, evitando abusos e garantindo segurança jurídica, ele encontra na moralidade administrativa um



complemento indispensável para que o agir público seja não apenas correto, mas também ético e legítimo aos olhos da sociedade.

Segundo Meirelles (2010, p. 89), “a moralidade administrativa, em conjunção com a legalidade, integra os pressupostos de validade de todo ato da Administração Pública”. A legalidade estabelece aquilo que o gestor público pode ou não pode fazer; porém, a moralidade questiona como essas ações são conduzidas.

Não basta que um ato esteja formalmente adequado às normas: é necessário que esteja alinhado aos valores éticos que orientam o serviço público, como honestidade, lealdade institucional, zelo pelo patrimônio público e respeito à dignidade das pessoas. Assim, um ato legal pode, em determinadas circunstâncias, ser considerado imoral e, portanto, inválido à luz dos princípios que regem a Administração.

Nesse sentido, Bandeira de Mello (2015, p. 101) reforça que “violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma”, pois os princípios estruturam todo o sistema jurídico e orientam a legitimidade da ação estatal. Esse entendimento demonstra que legalidade e moralidade não podem ser dissociadas no exercício da função pública.

O diálogo entre legalidade e moralidade ganha força no contexto do Estado Democrático de Direito, no qual o cidadão é o centro e a finalidade da atuação estatal. A sociedade, cada vez mais atenta e participativa, exige do gestor não apenas o cumprimento da lei, mas condutas íntegras, transparentes e fundamentadas no interesse público. O administrador que se guia por esses dois princípios age de forma mais responsável, evita práticas questionáveis e fortalece a confiança da população nas instituições.

De acordo com Di Pietro (2023, p. 182), “mesmo atos formalmente legais podem ofender o princípio da moralidade quando atentam contra valores éticos aceitos socialmente”. Refletir sobre a relação entre legalidade e moralidade significa compreender que o gestor público é chamado a ir além do mínimo normativo, sendo convidado a tomar decisões que respeitem não apenas o que a lei determina, mas também aquilo que a consciência ética coletiva reconhece como justo.

Quando esses dois princípios caminham juntos, o resultado é uma atuação administrativa pautada na legitimidade, na responsabilidade e no interesse público, tornando-se mais humana, transparente e orientada para o bem comum. Em um cenário de constantes desafios sociais, econômicos e políticos, a efetividade da Administração Pública depende dessa harmonia entre o dever jurídico e o compromisso ético. A verdadeira legitimidade do poder público só se concretiza quando o agir estatal transborda a letra da lei e incorpora a moralidade como guia indispensável de todas as ações.

5. Autonomia e Controle dos Gestores Públicos: Uma Análise Crítica e Reflexiva

A relação entre autonomia e controle na gestão pública constitui um dos paradoxos centrais do Estado contemporâneo. De um lado, exige-se que gestores tenham liberdade para tomar decisões céleres, inovadoras e adequadas às realidades locais; de outro, o regime jurídico-administrativo impõe limites estritos para prevenir abusos, assegurar a legalidade e proteger o patrimônio público.

Essa tensão é reconhecida pela literatura administrativista recente, ao indicar que o Estado moderno funciona a partir da coexistência entre autonomia decisória dos gestores públicos e limites institucionais impostos pelo ordenamento jurídico (Modesto, 2019). Assim, autonomia e controle não são realidades excludentes, mas elementos estruturantes da ação estatal.



No plano teórico, a autonomia administrativa é frequentemente associada à discricionariedade, compreendida como a margem legítima de escolha concedida ao gestor para adaptar políticas e implementar ações conforme o interesse coletivo. Conforme destaca Rafael Oliveira, a discricionariedade é “um espaço de liberdade juridicamente delimitado, condicionado pela legalidade e pela finalidade pública” (Oliveira, 2021, p. 132).

Essa compreensão impede interpretações equivocadas que confundem autonomia com arbitrariedade. Diferentemente da iniciativa privada, onde há maior liberdade decisória, a atuação do gestor público está submetida à ordem jurídica. Como afirma Carvalho Filho (2022, p. 89), a legalidade é “o eixo que estrutura toda a atividade administrativa”, o que significa que o gestor só pode atuar dentro dos limites previamente estabelecidos pelo sistema normativo.

Contudo, a realidade administrativa brasileira revela que muitos mecanismos de controle, especialmente exercidos por tribunais de contas, controladorias e ministérios públicos, ainda operam sob uma lógica predominantemente punitiva. Essa forma de atuação produz o fenômeno conhecido como “governança por medo”, no qual gestores evitam decisões inovadoras por receio de responsabilizações excessivas ou interpretações restritivas posteriores (Spear & Mansour, 2022, p. 17).

Essa dinâmica contribui para a paralisia administrativa, em que o “seguro” burocrático se sobrepõe ao eficiente social. Embora o controle seja indispensável, quando exercido de maneira rígida e sem orientação pedagógica, pode induzir à inércia, prejudicando a entrega de serviços à população.

Por outro lado, também é inegável que a ausência ou fragilidade dos controles abre espaço para práticas patrimonialistas, clientelistas e usos privados dos bens públicos, problemas com raízes históricas profundas no Brasil. Como aponta Bresser-Pereira, “mesmo após reformas gerenciais, ainda persistem traços de patrimonialismo na administração pública, especialmente nos contextos em que os mecanismos de controle são insuficientes” (BRESSER-PEREIRA, 2021, p. 63).

Isso evidencia que o controle é essencial não apenas para prevenir desvios, mas para fortalecer a legitimidade institucional e promover a confiança da sociedade nas decisões públicas. Portanto, o debate não deve ser formulado como uma escolha entre “mais autonomia” ou “mais controle”, mas como a necessidade de construir um equilíbrio inteligente, proporcional e orientado ao interesse público.

Nesse contexto, ganha destaque a governança pública contemporânea, fundamentada em transparência, integridade e foco em resultados. Para Abrucio, “a administração pública contemporânea deve orientar-se por uma governança baseada no desempenho, na colaboração e na responsabilização socialmente legitimada” (ABRUCIO, 2022, p. 54). Para que isso ocorra, é indispensável a profissionalização da gestão pública.

Quanto maior a competência técnica dos gestores e maior a clareza dos processos decisórios, mais madura se torna a relação entre autonomia e controle. A literatura recente reforça que o gestor contemporâneo é compreendido como um ator central na promoção de valores públicos, devendo pautar sua atuação por princípios éticos, práticas colaborativas e abertura ao diálogo, elementos fundamentais para o fortalecimento da gestão pública e das relações institucionais (Pereira & Gomes, 2022).

Além disso, é necessário repensar o papel dos órgãos de controle. O Tribunal de Contas da União, em suas diretrizes mais recentes, tem defendido o modelo de controle orientativo, que prioriza a prevenção de erros e o apoio técnico às unidades gestoras (TCU, 2022, p. 11). Essa abordagem preventiva se mostra muito mais eficiente do que o



modelo exclusivamente punitivo, pois fortalece capacidades administrativas, qualifica decisões e contribui para a redução de riscos.

Quando controladores e gestores estabelecem diálogo institucional, compartilham informações e constroem entendimentos comuns, a administração se torna menos conflituosa e mais eficiente. A sociedade, por sua vez, se beneficia de políticas públicas mais transparentes, fundamentadas e socialmente relevantes.

Assim, autonomia e controle não devem ser compreendidos como polos opostos, mas como dimensões complementares que sustentam o Estado Democrático de Direito. Autonomia sem controle pode gerar riscos; controle sem autonomia produz paralisia. O equilíbrio entre ambos constitui o verdadeiro caminho para uma administração pública democrática, transparente, eficiente e comprometida com resultados sociais.

Reconfigurar essa relação demanda substituir a cultura do medo por uma cultura de responsabilidade compartilhada, confiança institucional e ética pública. Somente a partir dessa integração será possível construir um Estado capaz de responder com eficácia, humanidade e legitimidade às demandas da sociedade.

5.1 Autonomia do gestor na formulação e implementação de políticas públicas

A autonomia do gestor público na formulação e implementação de políticas públicas é um elemento fundamental para o funcionamento eficiente da Administração Pública. Ela permite que o agente estatal exerça suas funções com liberdade responsável, tomando decisões que respondam às reais necessidades da população e às especificidades do território no qual atua. Contudo, essa autonomia não é absoluta; ela existe dentro de um arcabouço jurídico e ético que orienta e limita a ação administrativa, garantindo que o interesse coletivo seja sempre o objetivo central.

Segundo Marçal Justen Filho, um dos pilares do Direito Administrativo é o reconhecimento de que a atuação do gestor exige não apenas conformidade com a lei, mas também uma dimensão ética que vincula suas escolhas ao compromisso com valores públicos e sociais (JUSTEN FILHO, 2024).

Essa perspectiva confirma que autonomia e responsabilidade caminham juntas: o gestor deve dispor de espaço decisório, mas sempre subordinado aos princípios constitucionais, tais como legalidade, moralidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Para que políticas públicas sejam efetivas, o gestor precisa ter espaço para interpretar a realidade local, dialogar com a comunidade e ajustar estratégias conforme os desafios que se apresentam no cotidiano da gestão. A autonomia, nesse sentido, é condição essencial para a inovação e adaptação das políticas às demandas específicas, contribuindo para a superação de entraves burocráticos que muitas vezes retardam ou inviabilizam iniciativas importantes.

Nesse contexto, a noção de autonomia envolve também aspectos organizacionais que permitem ao gestor agir com flexibilidade diante de situações complexas sem perder de vista os fins públicos. Entretanto, a autonomia só produz resultados legítimos quando está acompanhada de responsabilidade e mecanismos de controle.

A sociedade civil organizada, por meio de instrumentos de controle social e fiscalização participativa, desempenha papel essencial na verificação de que os gestores públicos agem conforme os princípios que regem a Administração Pública (CF/88, art. 37). Do mesmo modo, a atuação do gestor deve estar orientada pela moralidade, de modo que a escolha entre alternativas válidas juridicamente também considere valores éticos aceitos socialmente pois, conforme ensinamento doutrinário, a mera conformidade legal não é suficiente quando o ato fere padrões de ética pública.



A autonomia também desafia o gestor a enfrentar dilemas éticos. Em muitos momentos, a decisão correta não se revela apenas pela conformidade com a lei, mas pelo compromisso com a justiça, a equidade e o bem-estar social. Ser autônomo implica saber decidir com prudência e coerência, ponderando impactos, ouvindo os diferentes segmentos da sociedade e priorizando o interesse comum acima de pressões políticas ou pessoais. Assim, autonomia e ética caminham juntas: uma orienta o agir, a outra legitima as escolhas. Essa reflexão confirma que a autonomia não é sinônimo de arbitrariedade, mas sim de autonomia com responsabilidade pública.

Em um cenário de rápidas transformações sociais e tecnológicas, a autonomia tornou-se ainda mais relevante. O gestor precisa agir com agilidade, adaptar políticas, responder a emergências, promover inovações e fortalecer a participação cidadã. Quando exercida com responsabilidade, transparência e sensibilidade social, a autonomia contribui para políticas públicas mais humanas, eficazes e alinhadas à realidade das comunidades que dependem delas.

Portanto, refletir sobre a autonomia do gestor na formulação e implementação de políticas públicas é reconhecer seu papel estratégico dentro do Estado. É compreender que, mais que liberdade de ação, autonomia significa compromisso: compromisso com a legalidade, com a ética, com a participação social e, sobretudo, com a construção de um serviço público capaz de transformar vidas e promover justiça social.

6. Considerações Finais

As análises desenvolvidas nesta pesquisa permitiram responder à questão norteadora acerca de como as portarias administrativas podem garantir a autonomia dos gestores públicos sem comprometer o princípio da legalidade. Conclui-se que essa garantia ocorre quando as portarias são elaboradas como instrumentos de organização interna e execução da lei, sempre subordinadas ao ordenamento jurídico e aos princípios que regem a Administração Pública.

A autonomia do gestor, portanto, não é absoluta, mas exercida dentro de limites normativos que asseguram legitimidade, segurança jurídica e proteção ao interesse público. No que se refere aos objetivos específicos, verificou-se que as portarias possuem fundamento no poder hierárquico e regulamentar da Administração, caracterizando-se como atos infralegais voltados à disciplina e padronização de procedimentos internos, sem inovação na ordem jurídica.

Constatou-se também que o princípio da legalidade orienta tanto a elaboração quanto a aplicação desses atos, exigindo fundamentação adequada, respeito aos princípios constitucionais e alinhamento com a legislação vigente. Quanto à autonomia dos gestores diante dos mecanismos de controle, evidenciou-se que autonomia e fiscalização são dimensões complementares: enquanto a primeira permite maior eficiência e adequação às demandas sociais, o controle, sobretudo em sua dimensão preventiva e orientativa, assegura limites, transparência e responsabilidade administrativa.

Por fim, a pesquisa aponta que a adoção de boas práticas, como fundamentação jurídica consistente, motivação clara, consulta à assessoria jurídica e observância das orientações dos órgãos de controle, contribui para fortalecer a governança pública. Assim, o equilíbrio entre autonomia e legalidade revela-se essencial para que as portarias administrativas cumpram sua função estratégica na promoção da eficiência, da transparência e do interesse público.



Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. ***Governança pública e desempenho institucional***. 2022. São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- BASTOS, Celso Ribeiro. ***Curso de direito administrativo***. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. ***A reforma do Estado e a persistência do patrimonialismo no Brasil***. 2021. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. ***Manual de Direito Administrativo***. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. ***Manual de direito administrativo. 2022***. 36. ed. São Paulo: Atlas.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. ***Direito Administrativo***. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. ***Direito Administrativo***. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. ***Direito Administrativo***. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. ***Direito Administrativo***. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
- GASPARINI, Diógenes. ***Direito Administrativo***. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- JUSTEN FILHO, Marçal. ***Curso de Direito Administrativo***. 16. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
- MEIRELLES, Hely Lopes. ***Direito Administrativo Brasileiro***. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MEIRELLES, Hely Lopes. ***Direito Administrativo Brasileiro***. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MODESTO, Paulo. ***Autonomia administrativa e limites institucionais: fundamentos para uma administração pública contemporânea***. 2019. Salvador: JusPodivm.
- OLIVEIRA, Rafael. ***Direito administrativo: fundamentos e atualidades***. 2021. 4. ed. Rio de Janeiro: Método.



PEREIRA, Luiz; GOMES, Fernanda. ***Gestão pública contemporânea: ética, diálogo e construção de valor público***. 2022. Brasília: Enap.

SPEAR, Joseph; MANSOUR, Layla. ***Accountability and fear in public administration: risks of punitive control models***. 2022. Cambridge: Cambridge University Press.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). ***Diretrizes para o controle orientativo: prevenção, apoio técnico e boas práticas de governança***. 2022. Brasília: TCU.