

LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO AGIR PÚBLICO EM CHAVE TELEOLÓGICA: O MODELO CHAP COMO INSTRUMENTO DE DENSIFICAÇÃO NORMATIVA

CONSTITUTIONAL LEGITIMACY OF PUBLIC ACTION IN A TELEOLOGICAL
FRAMEWORK: THE CHAP MODEL AS AN INSTRUMENT OF NORMATIVE
DENSIFICATION

LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN CLAVE
TELEOLÓGICA: EL MODELO CHAP COMO INSTRUMENTO DE
DENSIFICACIÓN NORMATIVA

Wilber Carlos dos Santos Coimbra¹

DOI: 10.54899/dcs.v23i87.4569

Recibido: 09/01/2026 | Aceptado: 30/01/2026 | Publicación en línea: 11/02/2026.

RESUMO

O artigo analisa a legitimidade constitucional da atuação estatal em chave teleológica, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, reconhecida pela doutrina como Constituição finalística, dirigente e compromissória. Parte-se do pressuposto de que a legalidade formal, embora necessária, mostra-se insuficiente para aferir a validade substancial da ação administrativa no Estado Constitucional de Direito, exigindo-se a incorporação de critérios materiais orientados por fins públicos vinculantes (Barroso, 2009; Silva, 2014). O problema de pesquisa consiste em investigar em que medida a legitimidade constitucional do agir público, especialmente a partir do art. 70 da Constituição Federal, demanda a explicitação de uma finalidade pública sindicável, rastreável e mensurável, bem como de que forma o Modelo de Competência CHAP (Conhecimento, Habilidade, Atitude e Propósito) pode operar como instrumento de densificação normativa dessa exigência. A pesquisa caracteriza-se como teórica, de abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com fundamento na hermenêutica constitucional, interpretação teleológica, sistemática e concretizadora, em diálogo com a teoria da Constituição dirigente (Canotilho, 2001) e com o constitucionalismo social (Bonavides, 2016). Sustenta-se a hipótese de que o eixo Propósito (P) do Modelo CHAP constitui desdobramento lógico-racional e axiológico da teleologia constitucional, funcionando como tecnologia jurídico-institucional apta a operacionalizar o controle finalístico da Administração Pública, tornando verificáveis os nexos entre meios, resultados e impactos sociais das políticas públicas (Coimbra, 2025). Conclui-se que o CHAP não representa inovação gerencial dissociada do Direito, mas instrumento de concretização da Constituição de 1988, densificando a legitimidade do agir estatal e fortalecendo a governança pública orientada por valor público, evidências e efetividade constitucional.

Palavras-chave: Legitimidade Constitucional. Teleologia Constitucional. Propósito. Modelo de Competência CHAP. Governança Pública. Controle Externo.

¹ Doutor em Ciência Jurídica Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Itajaí, Santa Catarina, Brasil.
E-mail: conselheiro.wilbercoimbra@hotmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-0108-2180>

ABSTRACT

The article analyzes the constitutional legitimacy of state action from a teleological perspective, in light of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, recognized in legal scholarship as a finalistic, directive, and compromise-based Constitution. It is based on the premise that formal legality, although necessary, is insufficient to assess the substantive validity of administrative action within the Constitutional State of Law, thus requiring the incorporation of material criteria oriented toward binding public purposes (Barroso, 2009; Silva, 2014). The research problem investigates to what extent the constitutional legitimacy of public action – particularly in view of Article 70 of the Federal Constitution – demands the explicit articulation of a public purpose that is reviewable, traceable, and measurable, as well as how the CHAP Competency Model (Knowledge, Skill, Attitude, and Purpose) may operate as an instrument for the normative densification of this requirement. The study is theoretical in nature, with a qualitative approach, developed through bibliographic and documentary research grounded in constitutional hermeneutics, teleological, systematic, and concretizing interpretation, in dialogue with the theory of the directive Constitution (Canotilho, 2001) and social constitutionalism (Bonavides, 2016). The central hypothesis sustains that the Purpose (P) axis of the CHAP Model constitutes a logical-rational and axiological unfolding of constitutional teleology, functioning as a juridical-institutional technology capable of operationalizing the finalistic control of Public Administration by making verifiable the links between means, results, and social impacts of public policies (Coimbra, 2025). It is concluded that CHAP does not represent a managerial innovation detached from Law, but rather an instrument for the concretization of the 1988 Constitution, enhancing the legitimacy of state action and strengthening public governance oriented toward public value, evidence, and constitutional effectiveness.

Keywords: Constitutional Legitimacy. Constitutional Teleology. Purpose. CHAP Competency Model. Public Governance. External Control.

RESUMEN

El artículo analiza la legitimidad constitucional de la actuación estatal en clave teleológica, a la luz de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988, reconocida por la doctrina como una Constitución finalista, dirigente y compromisorio. Se parte del supuesto de que la legalidad formal, aunque necesaria, resulta insuficiente para evaluar la validez sustantiva de la acción administrativa en el Estado Constitucional de Derecho, exigiéndose la incorporación de criterios materiales orientados por fines públicos vinculantes (Barroso, 2009; Silva, 2014). El problema de investigación consiste en indagar en qué medida la legitimidad constitucional de la acción pública, especialmente a partir del artículo 70 de la Constitución Federal, demanda la explicitación de una finalidad pública que sea controlable, rastreable y mensurable, así como en examinar de qué forma el Modelo de Competencia CHAP (Conocimiento, Habilidad, Actitud y Propósito) puede operar como instrumento de densificación normativa de dicha exigencia. La investigación es de carácter teórico, con enfoque cualitativo, desarrollada mediante investigación bibliográfica y documental, con fundamento en la hermenéutica constitucional teleológica, sistemática y concretizadora, en diálogo con la teoría de la Constitución dirigente (Canotilho, 2001) y con el constitucionalismo social (Bonavides, 2016). Se sostiene la hipótesis de que el eje Propósito (P) del Modelo CHAP constituye un desdoblamiento lógico-racional y axiológico de la teleología constitucional, funcionando como una tecnología jurídico-institucional apta para operacionalizar el control finalista de la Administración Pública, al hacer verificables los nexos

entre medios, resultados e impactos sociales de las políticas públicas (COIMBRA, 2025). Se concluye que el CHAP no representa una innovación gerencial disociada del Derecho, sino un instrumento de concreción de la Constitución de 1988, densificando la legitimidad de la actuación estatal y fortaleciendo la gobernanza pública orientada al valor público, a las evidencias y a la efectividad constitucional.

Palabras clave: Legitimidad Constitucional. Teleología Constitucional. Propósito. Modelo de Competencia CHAP. Gobernanza Pública. Control Externo.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A discussão contemporânea acerca da legitimidade da atuação estatal tem evidenciado, de forma cada vez mais nítida, os limites de uma Administração Pública orientada exclusivamente pela legalidade formal e, sobretudo, pela eficiência procedimental. Embora indispensáveis à contenção do arbítrio e à preservação da segurança jurídica, tais critérios mostram-se insuficientes para responder às exigências impostas pelo constitucionalismo democrático inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que além de organizar o poder, instituiu um projeto normativo de transformação social, fundado, com destaque especial, na realização dos direitos fundamentais, na promoção da dignidade da pessoa humana e na produção de valor público.

Nesse contexto, a legitimidade do agir público deixa de ser aferida tão somente pelo modo como a ação administrativa se desenvolve, passando a exigir a análise de sua orientação finalística e dos efeitos concretos que produz na realidade social. A Constituição de 1988 é amplamente reconhecida pela doutrina, dentre outros designativos como Constituição finalística, dirigente e compromissória, na medida em que positivou fins públicos vinculantes, objetivos fundamentais da República e tarefas estatais cuja concretização não se apresenta como faculdade política, mas como dever jurídico (Canotilho, 2001; Bonavides, 2016; Silva, 2014).

Essa arquitetura constitucional impõe à Administração Pública uma atuação teleologicamente orientada, na qual a validade substancial das decisões e políticas públicas depende de sua aderência aos fins constitucionalmente definidos e ao interesse público primário. Nessa perspectiva interpretativa, a legitimidade assume função estruturante como critério material de controle da ação estatal e como a justiça do ato administrativo para além de sua

aderência formal com a legalidade.

Do ponto de vista metodológico, o presente estudo caracteriza-se como pesquisa de natureza teórica, de abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental, orientada pela hermenêutica constitucional e interpretação teleológica, sistemática e concretizadora, própria das Constituições dirigentes e finalísticas (Denzin; Lincoln, 2018; Gil, 2019; Canotilho, 2001). A investigação dialoga com o Direito Constitucional e o Direito Administrativo, em interface com a governança pública e o controle externo, valendo-se da análise dogmático-normativa da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com especial atenção aos arts. 1º, 3º, 37 e 70 (Brasil, 1988).

No plano dogmático, emprega-se a análise dos conceitos de legalidade, legitimidade, finalidade pública e justiça do ato administrativo, com ênfase na normatividade do art. 70 da Constituição Federal, dispositivo que constitucionaliza a legitimidade como critério autônomo de fiscalização da Administração Pública. No plano teórico-aplicado, o estudo dialoga com a literatura contemporânea sobre governança pública orientada por evidências, valor público e avaliação de resultados e impactos, utilizando ilustrações empíricas de natureza exemplificativa extraídas da atuação do controle externo em políticas públicas de educação, saúde e infraestrutura.

O problema da pesquisa que orienta esta investigação consiste em indagar em que medida a legitimidade constitucional do agir público, compreendida à luz de uma leitura teleológica da Constituição de 1988, exige a explicitação de uma finalidade pública sindicável, rastreável e mensurável, bem como investigar de que forma o Modelo de Competência CHAP (Conhecimento, Habilidade, Atitude e Propósito) pode operar como instrumento de densificação normativa dessa exigência no âmbito da Administração Pública e do controle externo.

Parte-se da hipótese de que a Constituição Federal de 1988, positivando legitimidade como critério autônomo de controle no art. 70, impõe ao Estado um dever de atuação teleologicamente orientada, de modo que o eixo Propósito (P) do Modelo de Competência CHAP constitui desdobramento lógico-racional e axiológico dessa exigência constitucional. Sustenta-se que o CHAP funciona como tecnologia jurídico-institucional capaz de tornar sindicáveis, rastreáveis e mensuráveis os nexos entre meios, resultados e impactos sociais das políticas públicas.

O objetivo geral do artigo é analisar a legitimidade constitucional do agir público em chave teleológica, à luz da Constituição Federal de 1988, demonstrando de que modo o Modelo de Competência CHAP se configura como instrumento de densificação normativa dos fins

constitucionais e da legitimidade material da ação administrativa. Como objetivos específicos, busca-se: (a) examinar a Constituição de 1988 como Constituição finalística, dirigente e compromissória, destacando a centralidade dos fins públicos vinculantes; (b) analisar a legitimidade como categoria constitucional autônoma de controle, especialmente a partir do art. 70 da CF/88; (c) investigar o eixo Propósito (P) do Modelo CHAP como desdobramento teleológico da legitimidade constitucional; (d) demonstrar a contribuição do CHAP para a governança pública orientada por evidências, resultados e impactos; e (e) evidenciar as implicações do modelo para a atuação do controle externo e para a produção de valor público.

Sob essa perspectiva, o artigo parte da compreensão de que a Constituição de 1988 não autoriza uma Administração Pública axiologicamente neutra ou funcionalmente indiferente aos resultados sociais de sua ação. Ao contrário, a legitimidade do exercício do poder público passa a depender da capacidade institucional do Estado de converter comandos constitucionais em práticas administrativas orientadas por finalidade pública, justiça material e impacto social verificável. É nesse horizonte que se insere o Modelo de Competência CHAP, concebido como instrumento metodológico e normativo apto a traduzir, no plano do planejamento, da gestão, da governança e do controle, a dimensão finalística da Constituição e o dever constitucional de agir com propósito.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 COMO CONSTITUIÇÃO FINALÍSTICA E DIRIGENTE

Compreendida como Constituição dirigente e dotada de teleologia normativa própria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representa uma inflexão paradigmática no constitucionalismo brasileiro, superando o modelo meramente organizatório, centrado na distribuição de competências e na limitação formal do poder. A Carta de 1988 institui um projeto normativo de transformação social, assentado na positivação de fins públicos vinculantes, na posição nuclear dos direitos fundamentais e na atribuição de tarefas explícitas ao Estado (Brasil, 1988). Nesse horizonte, sua normatividade não se esgota na regulação procedimental do exercício do poder, mas se projeta, de modo vinculante, sobre os resultados e impactos na realidade social, conformando a conduta dos poderes públicos à realização dos fins e objetivos constitucionalmente definidos.

José Afonso da Silva sustenta que a Constituição de 1988 assumiu, de modo inequívoco,

a feição de Constituição dirigente, definindo objetivos fundamentais e programas de ação futura que vinculam o legislador e a Administração Pública à melhoria das condições sociais e à realização do bem comum (Silva, 2014). Nessa mesma linha, Luís Roberto Barroso afirma que o constitucionalismo pós-1988 no Brasil é marcado pela exigência de efetividade, abarcada como a capacidade do texto constitucional de produzir transformações concretas, rejeitando a concepção de normas programáticas como meras diretrizes políticas destituídas de força jurídica (Barroso, 2009).

A matriz teórica dessa leitura encontra-se na formulação de J. J. Gomes Canotilho, para quem a Constituição dirigente caracteriza-se por impor fins e tarefas ao Estado, dotados de força normativa suficiente para orientar e vincular o protagonismo público, reduzindo o espaço de discricionariedade dissociada do projeto constitucional (Canotilho, 2001). Embora desenvolvida originalmente no contexto europeu, essa teoria foi amplamente recepcionada no constitucionalismo brasileiro, oferecendo fundamento dogmático sólido para a interpretação finalística da Constituição de 1988.

A teleologia constitucional da Constituição de 1988 manifesta-se de forma explícita na positivação dos objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º, que consagram finalidades estatais vinculantes, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos. Esses objetivos não possuem natureza meramente simbólica, mas configuram parâmetros normativos de observância obrigatória para a ação administrativa e para a formulação e execução das políticas públicas (Brasil, 1988).

Paulo Bonavides destaca que a Constituição de 1988 consagrou um constitucionalismo de feição social e compromissória, no qual os fins do Estado assumem função axial e operam como critério de legitimidade da atuação pública (Bonavides, 2016). Nessa inteligência, a Administração Pública não dispõe de liberdade para operar de forma axiologicamente neutra; ao contrário, encontra-se juridicamente vinculada à realização dos fins constitucionalmente definidos, sob pena de esvaziamento do próprio sentido do Estado Democrático de Direito.

Gilberto Bercovici reforça essa compreensão afirmando que o dirigismo constitucional permanece plenamente atual em contextos marcados por desigualdades estruturais, nos quais a omissão ou a intervenção estatal dissociada do programa constitucional contribui para a perpetuação de *déficits* sociais (Bercovici, 2004). De modo convergente, Uadi Lammêgo Bulos reconhece que o caráter programático e finalístico da Constituição de 1988 impõe consequências

hermenêuticas relevantes para a Administração Pública, exigindo que suas decisões sejam interpretadas e avaliadas à luz dos fins públicos consagrados pelo texto constitucional (Bulos, 2015).

A posição estruturadora da teleologia constitucional também se evidencia na normatividade dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais, cuja realização depende de prestações estatais positivas e de políticas públicas efetivas. Ingo Wolfgang Sarlet sustenta que a eficácia desses direitos, longe de se restringir a um plano meramente declaratório, impõe ao Estado deveres jurídicos concretos de proteção, promoção e realização material, sob pena de comprometimento do núcleo essencial da Constituição (Sarlet, 2018).

Flávia Piovesan, abordando a proteção judicial contra omissões legislativas, reforça a compreensão da Constituição de 1988 como Constituição compromissória, cuja legitimidade se realiza precisamente na exigibilidade dos fins que ela própria estabelece (Piovesan, 2013). Essa leitura converge com a crítica formulada por Lenio Streck às interpretações reducionistas do texto constitucional, que tendem a neutralizar seu caráter dirigente e transformador, convertendo a Constituição em documento retórico dissociado da prática institucional (Streck, 2020).

Nesse quadro, o interesse público primário, compreendido como a realização dos fins constitucionais e dos direitos fundamentais, emerge como critério material de orientação e avaliação da prática administrativa. A efetividade constitucional, portanto, não constitui mera aspiração política, mas dever jurídico que condiciona a validade substancial da atuação estatal. É a partir dessa vinculação teleológica que se torna possível compreender a legitimidade como conformidade formal à lei, bem como justiça do ato administrativo, aferida em função de sua aderência aos fins constitucionais e de sua capacidade de produzir resultados e impactos socialmente relevantes.

FINALIDADE PÚBLICA, LEGITIMIDADE E JUSTIÇA DO ATO ADMINISTRATIVO

Historicamente, a tradição jurídico-administrativa, especialmente no contexto do Estado legal clássico, estruturou-se a partir da posição nuclear da legalidade formal como principal critério de validade da atuação estatal, concentrando o controle da Administração Pública na conformidade do ato com a lei, com a competência, a forma e o procedimento previamente estabelecidos. Embora esse paradigma tenha desempenhado papel relevante na contenção do arbítrio e na garantia da segurança jurídica, revela-se progressivamente insuficiente diante das

exigências do Estado Constitucional inaugurado pela Constituição de 1988, cuja normatividade se orienta por fins, valores e direitos fundamentais que reclamam concretização material e controle para além do plano estritamente procedimental (Canotilho, 2001; Silva, 2014).

A prevalência exclusiva da legalidade formal tende a legitimar atos administrativamente corretos, porém incapazes de produzir resultados socialmente relevantes ou de realizar os objetivos constitucionais. Como observa Barroso (2009), o constitucionalismo contemporâneo exige a superação da concepção de validade meramente formal, substituindo-a por uma noção de efetividade comprometida com a transformação da realidade social. Nesse contexto, a legalidade, isoladamente considerada, não responde à pergunta essencial do constitucionalismo finalístico: se a intervenção estatal é justa e se cumpre a finalidade pública que legitima o exercício do poder.

A superação do *déficit* normativo do paradigma procedimental conduz à afirmação da legitimidade como categoria constitucional autônoma, distinta e complementar à legalidade. No Estado Constitucional de Direito, a legitimidade não se confunde com aceitação política ou juízo moral abstrato, mas assume espessura jurídico-normativa, associada à conformidade da conduta institucional com os fins constitucionais e com o interesse público primário (Bonavides, 2016).

A doutrina constitucional reconhece que a legitimidade do ato administrativo exige a verificação de sua adequação material ao projeto constitucional, notadamente aos objetivos fundamentais da República e à concretização dos direitos fundamentais. Nessa direção, um ato pode ser formalmente legal e, ainda assim, ilegítimo, quando não serve ao interesse público constitucionalmente qualificado. Streck (2020) adverte que a redução da Constituição a um texto meramente procedimental esvazia sua força normativa e neutraliza seu caráter dirigente, convertendo o Direito em técnica de validação do irrelevante.

Esse deslocamento hermenêutico é coerente com a leitura da Constituição de 1988 como Constituição dirigente e compromissória, pois, impondo tarefas e fins ao Estado, condiciona a validade substancial da prática administrativa à realização desses fins (Canotilho, 2001; Silva, 2014). A legitimidade emerge, assim, como parâmetro normativo de controle material da ação administrativa.

A compreensão da legitimidade como categoria constitucional conduz à noção de justiça do ato administrativo, não entendida como juízo subjetivo, mas como avaliação objetiva da conformidade da decisão pública com a finalidade constitucionalmente estabelecida. A justiça administrativa, nesse sentido, vai além da correção formal do ato, se realiza na sua capacidade de promover a dignidade da pessoa humana, a justiça social e o desenvolvimento humano, valores

estruturantes do projeto constitucional de 1988 (Bonavides, 2016).

A finalidade pública deixa, assim, de ser elemento implícito da atuação administrativa e passa a constituir parâmetro explícito de avaliação e controle. A ação estatal somente se legitima quando orientada por finalidade constitucional rastreável, isto é, quando se pode identificar, de forma objetiva, o nexo entre a decisão adotada, os meios empregados e os resultados e impactos produzidos. A efetividade constitucional exige que normas, princípios e objetivos se traduzam em práticas institucionais capazes de produzir mudanças reais na vida das pessoas (Barroso, 2009).

Nesse arremate interpretativo, a justiça do ato administrativo emerge como expressão da legitimidade material e como função axial de convergência entre a teleologia constitucional, a exigência de efetividade e o dever de controle da atuação estatal para além da legalidade formal.

O ART. 70 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A SINDICABILIDADE TELEOLÓGICA DO AGIR ESTATAL

Ao constitucionalizar expressamente a legitimidade como critério autônomo de controle, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 robustece o paradigma do Estado Constitucional de Direito estabelecendo, no art. 70, que a fiscalização da Administração Pública incidirá sobre a legalidade e a economicidade, mas também sobre a justiça material que é a legitimidade das decisões administrativas (Brasil, 1988). Positivando esse critério, o constituinte originário promove um deslocamento qualitativo no sistema de controle, superando a tradição formalista do Estado legal e introduzindo um parâmetro material de avaliação, orientado pela conformidade da intervenção administrativa aos fins constitucionalmente definidos.

A inserção da legitimidade como finalidade constitucional de fiscalização confere a essa categoria densidade jurídico-normativa própria, afastando interpretações que a reduziriam a juízos políticos, morais ou discricionários. No âmbito do constitucionalismo dirigente, a legitimidade passa a ser compreendida como exigência jurídica vinculante de conformidade com os fins constitucionalmente estabelecidos, em especial com os objetivos fundamentais da República (Canotilho, 2001; Silva, 2014). Nesse sentido, o art. 70 ocupa posição nuclear no sistema de controle, autorizando e impondo a análise da qualidade finalística da ação administrativa (Brasil, 1988).

O critério da legitimidade, tal como consagrado no art. 70, desloca o foco do controle do

mero exame do “como” o ato foi praticado para a investigação do “para quê” da decisão pública. Trata-se de um juízo essencialmente teleológico, que exige a verificação da adequação da ação administrativa aos fins públicos constitucionalmente qualificados. Nesse sentido, o controle deixa de se limitar à aferição da correção procedimental e passa a abranger a análise dos resultados produzidos e dos impactos sociais efetivamente gerados pela prática administrativa (Brasil, 1988).

A doutrina constitucional contemporânea reconhece que a Constituição de 1988 impõe ao Estado o dever de produzir efeitos concretos na realidade social, sendo incompatível com práticas administrativas que, embora formalmente válidas, se revelem incapazes de promover a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a redução das desigualdades (Barroso, 2009; Bonavides, 2016). Assim, a legitimidade constitucional passa a ser aferida pela capacidade institucional de converter normas, princípios e programas constitucionais em resultados materialmente verificáveis.

Esse comando constitucional revela-se particularmente relevante no contexto das políticas públicas, nas quais a legalidade formal do gasto ou do procedimento não é suficiente para legitimar a intervenção estatal. A fiscalização orientada pela legitimidade exige a demonstração de que os recursos empregados, as decisões adotadas e os meios mobilizados se encontram racionalmente conectados à realização de fins públicos constitucionalmente definidos, sob pena de se legitimar uma atuação administrativa eficiente na execução do irrelevante.

Ao constitucionalizar a legitimidade como critério de controle, o art. 70 torna sindicável a dimensão finalística da ação estatal. A sindicabilidade teleológica implica a possibilidade e a exigência de reconstrução racional da cadeia decisória da Administração Pública, identificando os fundamentos que orientaram a escolha dos meios, a definição de prioridades e a alocação de recursos públicos. Trata-se de submeter a ação administrativa a um controle que alcança, para além da forma, o seu sentido constitucional (Brasil, 1988).

Essa orientação rompe com o “processualismo estéril”, isto é, a tendência de reduzir o Direito a um conjunto de procedimentos formais desvinculados de qualquer compromisso com a transformação social e com a realização concreta da Constituição (Streck, 2020). A sindicabilidade teleológica impede que a Administração Pública se refugie no cumprimento mecânico de rotinas burocráticas para justificar a ineficácia de suas ações ou a ausência de impacto social relevante.

Nesse contexto, a legitimidade constitucional assume a feição de justiça do ato

administrativo, envolta como conformidade material da decisão pública com o projeto constitucional. Um ato administrativo somente se legitima quando é possível demonstrar, de forma objetiva, que ele se orienta à realização de fins públicos constitucionalmente qualificados e que os seus resultados e impactos são compatíveis com tais fins. O art. 70, portanto, além de autorizar, exige um controle público orientado por finalidades, resultados e impactos, consolidando a teleologia como elemento estruturante da validade substancial da atuação estatal (Brasil, 1988).

O MODELO DE COMPETÊNCIA CHAP COMO INSTRUMENTO DE DENSIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DA LEGITIMIDADE

Os modelos clássicos de competência, amplamente difundidos no campo da Administração Pública e da gestão de pessoas, estruturam-se, em regra, a partir da tríade conhecimento, habilidade e atitude (CHA). Embora relevantes para o desenvolvimento técnico e comportamental dos agentes públicos, tais modelos revelam limitações significativas quando transpostos, de forma acrítica, para o contexto do Estado Constitucional contemporâneo. Isso porque operam predominantemente no plano da eficiência operacional e da performance individual, sem oferecer critérios normativos suficientes para aferir a legitimidade material da conduta institucional.

Como observa Coimbra (2025), a competência administrativa vai além da capacidade de executar corretamente tarefas ou cumprir procedimentos, sob pena de se converter em instrumento de reprodução do formalismo burocrático. No âmbito da Administração Pública, a competência somente se qualifica como pública quando orientada por um sentido finalístico explícito, que a vincule aos fins constitucionais e à produção de valor público. A ausência dessa orientação teleológica permite a consolidação de práticas administrativamente eficientes, porém desconectadas do interesse público primário e dos objetivos fundamentais da República.

Essa limitação do paradigma tradicional da competência torna-se ainda mais evidente diante das exigências impostas pelo controle constitucional da legitimidade. Se a Constituição de 1988 exige que a atuação estatal seja avaliada quanto à sua justiça material e à sua adequação finalística, modelos de competência que ignoram o “para quê” da ação pública mostram-se insuficientes para responder às demandas do Estado Constitucional de Direito (Brasil, 1988).

É nesse contexto que se insere o Modelo de Competência CHAP (Conhecimento,

Habilidade, Atitude e Propósito), desenvolvido como paradigma de competência organizacional pública orientada à efetividade constitucional. O elemento distintivo do modelo reside na incorporação do Propósito (P) como quarto eixo estruturante da competência, que não deve ser compreendido como categoria motivacional ou subjetiva, mas como dimensão teleológica vinculante da prática institucional (Coimbra, 2025).

O Propósito, no CHAP, corresponde ao desdobramento lógico-racional da legitimidade constitucional, tal como consagrada no art. 70 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Se a legitimidade exige a aferição da justiça do ato administrativo e de sua adequação aos fins públicos constitucionalmente qualificados, o Propósito opera como a categoria organizacional que torna essa exigência tecnicamente sindicável, rastreável e mensurável. Trata-se, portanto, de um elemento normativo-funcional que densifica, no plano da gestão e da governança, a teleologia constitucional.

Nesse sentido, a lógica do controle constitucional pressuposta pelo Modelo CHAP é necessariamente encadeada: a sindicabilidade funda a possibilidade de controle; a rastreabilidade reconstrói a racionalidade decisória; e a mensurabilidade permite avaliar, com objetividade, os resultados e impactos produzidos.

Sob essa perspectiva, o CHAP dialoga diretamente com a teoria da Constituição dirigente (Canotilho, 2001), com a doutrina da efetividade constitucional (Barroso, 2009) e com o constitucionalismo social defendido por Bonavides (2016), reconhecendo que a ação estatal somente se legitima quando orientada por fins constitucionalmente definidos e traduzida em resultados e impactos socialmente relevantes. O Propósito não cria novos fins para a Administração Pública, mas instrumentaliza metodologicamente aqueles já impostos pela Constituição de 1988.

Integrando o Propósito à estrutura da competência organizacional, o Modelo CHAP fornece uma arquitetura jurídico-institucional apta a operacionalizar o controle de legitimidade segundo uma racionalidade teleológica constitucional. Conforme sustenta Coimbra (2025), o CHAP permite conectar, de forma sistemática, o planejamento institucional, a execução administrativa, a governança organizacional e os mecanismos de controle, estabelecendo uma cadeia lógica entre fins constitucionais, decisões administrativas, resultados e impactos sociais.

Essa arquitetura contribui para superar a fragmentação tradicional entre o plano jurídico da validade do ato e o plano gerencial do desempenho institucional. O CHAP atua como ponte normativa entre esses dois campos, tornando possível aferir se o conhecimento mobilizado (C),

as habilidades empregadas (H) e as atitudes adotadas (A) estão efetivamente orientados por um Propósito constitucionalmente legítimo (P). Com isso, a competência organizacional deixa de ser avaliada apenas por sua eficiência interna e passa a ser examinada à luz de sua contribuição ao projeto constitucional.

Sob a ótica do controle externo, o CHAP oferece subsídios metodológicos para a sindicabilidade da legitimidade, permitindo a reconstrução da racionalidade decisória da Administração Pública e a verificação do nexo entre meios, resultados e impactos. Nesse sentido, o modelo se alinha à exigência constitucional de controle material, evitando tanto o formalismo procedimental quanto a subjetivação excessiva do juízo de legitimidade.

A incorporação do Propósito como eixo estruturante da competência organizacional pública redefine o próprio conceito de efetividade constitucional. A efetividade não é vista meramente como cumprimento de metas administrativas ou execução orçamentária e passa a ser aferida pela capacidade do Estado de produzir valor público e transformação social, em consonância com os fins da Constituição de 1988.

Nesse ponto, o Modelo CHAP converge com abordagens contemporâneas de governança pública orientada a resultados e impactos, sem abdicar de sua ancoragem jurídico-constitucional. Exigindo que a competência organizacional seja exercida com Propósito explícito, o CHAP impede a captura burocrática da Constituição e combate a legitimação de práticas estatais eficientes, porém irrelevantes do ponto de vista social. Como destaca Coimbra (2025), a Administração Pública não existe para performar procedimentos, mas para realizar direitos, reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento humano.

Importa distinguir o Modelo de Competência CHAP de abordagens tradicionais centradas em custos, metas, incentivos, motivações individuais ou técnicas gerenciais instrumentais. Diferentemente dos modelos de gestão técnica ou de ações e técnicas voltadas à eficiência operacional isolada, o CHAP não se limita à otimização de meios nem à indução comportamental dos agentes públicos. Trata-se de uma tecnologia institucional de gestão e governança pública, estruturada para organizar o processo decisório estatal a partir de uma racionalidade finalística constitucionalmente vinculada.

Nesse sentido, o eixo Propósito (P) não se confunde com motivação subjetiva, engajamento psicológico ou cultura organizacional, mas opera como categoria jurídico-finalística que conecta a ação institucional aos fins constitucionais, à geração de valor público e à produção de impactos socialmente relevantes. Integrando Conhecimento, Habilidade, Atitude e Propósito

em uma arquitetura lógica orientada ao controle finalístico, o CHAP transcende modelos meramente técnicos ou gerenciais, funcionando como instrumento de governança capaz de assegurar a sindicabilidade, a rastreabilidade e a mensurabilidade das decisões, dos resultados e dos impactos da atuação estatal.

Dessa forma, o CHAP se afirma como instrumento de consistência dogmática da legitimidade constitucional da ação pública, conferindo racionalidade técnica sem esvaziar sua dimensão axiológica. O modelo traduz, em linguagem de competência, governança e controle, o comando constitucional segundo o qual o poder público deve agir com finalidade, justiça e compromisso com a transformação da realidade social.

PROPÓSITO, RASTREABILIDADE DECISÓRIA E GOVERNANÇA ORIENTADA POR EVIDÊNCIAS

No Estado Constitucional e Democrático de Direito, a tomada de decisão administrativa não pode ser compreendida como ato discricionário isolado, nem como simples resposta técnica a demandas contingentes. A decisão pública é, por natureza, um ato juridicamente qualificado, cuja validade substancial depende de sua inserção em uma cadeia racional orientada por fins constitucionalmente definidos. Nesse contexto, o Propósito assume função axial, atuando como eixo de inteligibilidade do processo decisório e conferindo sentido, direção e coerência à atuação administrativa.

Incorporando o Propósito como dimensão constitutiva da competência organizacional, o Modelo CHAP introduz uma racionalidade decisória alinhada às exigências da Constituição finalística de 1988. Conforme sustenta Coimbra (2025), decisões públicas somente se qualificam como legítimas quando é possível identificar, de forma explícita, o vínculo entre o problema público diagnosticado, os objetivos perseguidos, os meios selecionados e os efeitos esperados da intervenção estatal. O Propósito, assim compreendido, não é intenção subjetiva do gestor, mas expressa finalidade pública objetivável, constitucionalmente orientada e institucionalmente assumida.

Essa racionalidade decisória supera tanto o voluntarismo administrativo quanto o tecnicismo desprovido de sentido público. Exigindo que as decisões sejam justificadas a partir de fins constitucionalmente qualificáveis, o Propósito converte-se em critério normativo de orientação da escolha administrativa, reduzindo o espaço de arbitrariedade e reforçando a

legitimidade democrática da prática governamental.

A incorporação do Propósito à lógica decisória da Administração Pública implica a exigência de rastreabilidade, entendida como a possibilidade de reconstruir, de modo racional e transparente, o percurso que conduz da identificação de um problema público, ou seja, a dor social à adoção de determinada decisão administrativa para enfrentar tal dor. A rastreabilidade decisória constitui elemento estruturante da legitimidade constitucional, pois permite verificar se a ação estatal resulta de processo orientado por finalidade pública, evidências e critérios objetivos, ou se decorre de escolhas arbitrárias, casuísticas ou dissociadas do interesse público primário.

No âmbito do controle constitucional da legitimidade, a rastreabilidade opera como condição da sindicabilidade. Somente decisões cujos fundamentos, objetivos e meios estejam explicitados podem ser submetidas a controle efetivo quanto à sua adequação finalística. O art. 70 da Constituição Federal, exigindo a fiscalização da legitimidade da atuação estatal, pressupõe precisamente essa possibilidade de reconstrução da cadeia decisória, sem a qual o controle material se tornaria inviável.

O Modelo CHAP contribui diretamente para a institucionalização da rastreabilidade decisória estruturando a competência organizacional em torno de quatro dimensões integradas. O conhecimento (C) fornece a base informacional e diagnóstica; a habilidade (H) viabiliza a operacionalização técnica das decisões; a atitude (A) expressa o compromisso ético-institucional e a responsabilidade com o interesse público; e o Propósito (P) confere unidade teleológica ao processo decisório, conectando cada escolha administrativa aos fins constitucionais que a legitimam (Coimbra, 2025). Essa integração permite que a decisão pública não seja ato isolado, mas como elo de uma cadeia racional orientada por finalidade.

A governança pública contemporânea tem enfatizado, de forma crescente, a necessidade de orientar a ação estatal por evidências empíricas, indicadores de desempenho e avaliação de resultados e impactos. No entanto, a adoção acrítica dessa agenda pode conduzir a uma visão instrumental da gestão, na qual métricas e indicadores se tornam fins em si mesmos, desvinculados do projeto constitucional de País. O desafio central consiste, portanto, em articular a governança por evidências a uma orientação teleológica que preserve o sentido público da ação estatal.

Importa destacar que a mensurabilidade somente se torna tecnicamente legítima quando precedida da sindicabilidade da ação estatal e da rastreabilidade de sua cadeia decisória, sob pena de conversão da avaliação em exercício meramente retórico, destituído de valor jurídico,

institucional e social.

É nesse ponto que o Propósito, enquanto eixo estruturante do Modelo CHAP, assume relevância decisiva. Vinculando evidências, indicadores e métricas a fins constitucionalmente definidos, o CHAP impede a degeneração da governança por evidências em produtivismo burocrático. Não restringindo a mensurabilidade, nesse contexto, à aferição de efeitos administrativos, mas orienta-se à avaliação de resultados e impactos socialmente relevantes.

A governança orientada por evidências, quando integrada ao Propósito, passa a operar como instrumento de efetividade constitucional. Indicadores, metas e métricas não são neutros e passam a ser avaliados em função de sua capacidade de revelar se a ação pública contribui para a realização da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da redução das desigualdades. Assim, a mensuração de desempenho converte-se em mecanismo de legitimação material, reforçando a transparência, a *accountability* e a confiança institucional.

A incorporação do Propósito à lógica da gestão e governança pública redefine o próprio conceito de desempenho estatal. O desempenho além de avaliado em termos de eficiência interna ou cumprimento de metas administrativas passa a ser aferido pela produção de valor público, entendido como a capacidade da ação estatal de gerar benefícios socialmente reconhecíveis e constitucionalmente relevantes. Essa concepção dialoga com abordagens contemporâneas da gestão pública, sem abdicar de sua ancoragem jurídico-constitucional.

No Modelo CHAP, a mensurabilidade assume destaque, sempre subordinada à finalidade pública. A exigência de indicadores, metas e evidências não se justifica por si mesma, mas por seu potencial de demonstrar a aderência da ação administrativa aos fins constitucionais e de permitir o controle de legitimidade em chave teleológica. Conforme enfatiza Coimbra (2025), somente quando o Propósito é explicitado e traduzido em parâmetros verificáveis é que se torna possível avaliar, de forma objetiva, se a Administração Pública está efetivamente cumprindo com a sua função constitucional.

Dessa forma, o Propósito atua como elemento integrador entre sindicabilidade, rastreabilidade e mensurabilidade, conferindo coerência ao planejamento orientado por evidências, à gestão orientada por resultados e impactos transformadores da realidade social, governança estratégica e robustez ao controle constitucional da legitimidade. A ação estatal, assim estruturada, deixa de ser mera execução de procedimentos e passa a constituir prática institucional vocacionada à realização concreta do projeto constitucional de 1988.

EXEMPLIFICANDO O CONTROLE EXTERNO ORIENTADO POR PROPÓSITO: ILUSTRAÇÕES EMPÍRICAS EM CHAVE TELEOLÓGICA

No campo das políticas educacionais, a atuação do controle externo evidencia, de forma paradigmática, a distinção entre legalidade formal e legitimidade material do agir estatal. A Constituição de 1988 consagra a educação como direito social fundamental (art. 6º) e atribui-lhe finalidade constitucional expressa no art. 205, ao vinculá-la ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho (Brasil, 1988). Trata-se, portanto, de política pública dotada de teleologia constitucional explícita, cuja avaliação não pode se limitar à regularidade formal quanto ao cumprimento mínimo dos índices de investimento ou à conformidade procedimental dos atos administrativos.

A fiscalização orientada pelo critério da legitimidade, nos termos do art. 70 da Constituição Federal, exige verificar se os recursos aplicados, os programas implementados e as decisões administrativas adotadas efetivamente promovem o núcleo essencial do direito fundamental de aprender e de emancipar. Como observa Barroso (2009), a efetividade constitucional reclama que direitos sociais sejam avaliados a partir de resultados concretos, e não apenas de sua previsão normativa ou de sua execução formal.

Nesse painel, a aplicação do Modelo de Competência CHAP à fiscalização educacional permite estruturar o controle em contornos teleológicos. O conhecimento (C) envolve o domínio de indicadores educacionais, como taxas de alfabetização, proficiência e fluxo escolar; a habilidade (H) refere-se à capacidade de cruzamento de dados financeiros, pedagógicos e administrativos; a atitude (A) expressa o compromisso e a responsabilidade institucional com a infância, a equidade e o desenvolvimento humano; e o Propósito (P) consiste em assegurar a educação como instrumento de emancipação, inclusão social e redução das desigualdades. O controle externo, assim orientado, não questiona escolhas pedagógicas discricionárias, mas examina a aderência finalística da política educacional aos fins constitucionais que a legitimam (Canotilho, 2001; Coimbra, 2025).

No âmbito das políticas públicas de saúde, o controle externo orientado por Propósito assume relevância ainda mais sensível, considerando-se que a Constituição da República de 1988 consagra a saúde como direito social fundamental (art. 6º) e como dever do Estado, a ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, bem como ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção,

proteção e recuperação (art. 196). Trata-se, nesse caso, de política pública dotada de finalidade constitucional expressa, diretamente vinculada à dignidade da pessoa humana e à preservação da vida (Brasil, 1988).

A fiscalização orientada exclusivamente pela legalidade formal e pela regularidade do gasto, mostra-se manifestamente insuficiente nesse campo, uma vez que a legitimidade da política de saúde depende de sua capacidade efetiva de produzir resultados assistenciais e impactos concretos na saúde da população. À luz do art. 70 da Constituição Federal, o controle externo deve indagar se os recursos aplicados, os serviços ofertados e as decisões administrativas adotadas efetivamente reduzem riscos, ampliam o acesso, qualificam o atendimento e salvaguardam o núcleo essencial do direito fundamental à saúde (Brasil, 1988). A mera execução orçamentária regular não supre o *déficit* de Propósito quando persistem filas crônicas, desassistência, precarização estrutural ou ausência de planejamento orientado por evidências.

Nesse contexto, o Modelo de Competência CHAP revela-se especialmente adequado para estruturar a fiscalização em artefato teleológico. O conhecimento (C) envolve o domínio de indicadores epidemiológicos, assistenciais e de gestão do sistema de saúde; a habilidade (H) refere-se à capacidade de análise integrada de dados financeiros, operacionais e clínico-assistenciais; a atitude (A) expressa o compromisso e a responsabilidade institucional com a proteção da vida, a equidade no acesso e a ética do cuidado; e o Propósito (P) consiste em assegurar a saúde como condição material de dignidade humana e de desenvolvimento social. O controle externo orientado por Propósito, nesse campo, não substitui a gestão do SUS, mas examina a conformidade finalística das políticas de saúde com os comandos constitucionais que lhes conferem legitimidade.

Situação análoga verifica-se no âmbito da fiscalização de obras públicas e de políticas de infraestrutura. Tradicionalmente, o controle dessas ações concentrou-se na verificação da regularidade do procedimento licitatório, da execução contratual e da conformidade técnico-financeira. Embora indispensáveis, tais aspectos não esgotam o juízo de legitimidade exigido pela Constituição de 1988, sobretudo quando se considera que obras públicas constituem meios para a concretização de direitos fundamentais e para a promoção do desenvolvimento social e regional.

À luz do art. 70 da Constituição Federal, a fiscalização deve alcançar a análise da utilidade social e da funcionalidade da obra, indagando se ela atende à necessidade pública real e se produz impacto social concreto. Obras formalmente regulares, mas socialmente irrelevantes, inacabadas ou incapazes de cumprir com a sua função pública constitucionalmente orientada revelam *déficit*

de legitimidade, ainda que não se identifique, de imediato, ilegalidade estrita. Bonavides (2016) ressalta que o constitucionalismo social exige que a ação estatal seja avaliada por sua capacidade de realizar justiça social e dignidade humana, o que se aplica, de modo evidente, às políticas de infraestrutura.

Nesse contexto, o Modelo CHAP oferece matriz analítica para o controle finalístico de obras públicas. O conhecimento (C) abrange engenharia pública, normas técnicas e planejamento territorial; a habilidade (H) envolve técnicas de auditoria, monitoramento e uso de tecnologias de fiscalização; a atitude (A) traduz-se na firmeza e na responsabilidade institucional contra o desperdício de recursos e a normalização da ineficiência; e o Propósito (P) consiste em transformar infraestrutura em dignidade, acesso a direitos e desenvolvimento, ou seja, a efetividade dos fins constitucionais. A fiscalização orientada por Propósito permite examinar o nexo entre planejamento por evidências reais, execução e funcionalidade da obra, tornando sindicável a justiça material do gasto público (Coimbra, 2025; Silva, 2014).

As ilustrações empíricas, apresentadas em caráter exemplificativo, relativas às políticas educacionais, de saúde e às obras públicas demonstram que o controle externo orientado por Propósito não implica invasão do mérito administrativo nem substituição da discricionariedade legítima do gestor. Ao contrário, trata-se de concretizar o comando constitucional que exige a avaliação da legitimidade, compreendida como justiça do ato administrativo e adequação finalística da ação pública aos contornos das prioridades constitucionais.

O Modelo de Competência CHAP, estruturando a competência organizacional em torno do Propósito, fornece uma matriz metodológica e, sobretudo, tecnológica de saberes sistêmicos, qualificados e estruturados que organiza conhecimento, habilidade, atitude e propósito em um ecossistema lógico replicável e mensurável capaz de orientar decisões, reduzir subjetivismos, alinhar ações aos fins constitucionais e comprovar resultados e impactos reais na realidade institucional e social, especialmente por meio de auditoria/fiscalização de legitimidade e de impacto social.

Essa engenharia de sentido e direção permite reconstruir a cadeia decisória da política pública, identificar seus fundamentos, avaliar seus resultados e verificar seus impactos, em consonância com os fins constitucionais. Como destaca Canotilho (2001), a vinculação do poder público a fins constitucionalmente definidos exige instrumentos capazes de tornar essa vinculação operacional e controlável.

Dessa forma, o CHAP contribui para transformar a fiscalização em controle de valor

público, alinhando o controle externo à dimensão finalística da Constituição de 1988. O art. 70 denota compreensão como cláusula técnica de fiscalização, bem como fundamento normativo de um controle material, orientado por resultados, impactos e justiça administrativa (Brasil, 1988). Nessa cognição, o controle externo reafirma sua função mais nobre: proteger a legitimidade do Estado Constitucional e assegurar que a ação pública se realize como instrumento efetivo de transformação social (Barroso, 2009; Coimbra, 2025; Streck, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituiu um modelo de Estado que transcende a mera organização do poder e a contenção formal da atuação administrativa. Positivando fins públicos vinculantes, direitos fundamentais dotados de eficácia normativa e critérios materiais de controle, a Constituição consolidou um constitucionalismo de feição finalística, dirigente e compromissória, no qual a legitimidade da conduta institucional se mede por sua capacidade de realizar, em termos concretos, o projeto normativo de transformação social que lhe é imanente (Bonavides, 2016; Canotilho, 2001; Silva, 2014).

Nesse contexto compreensivo, este artigo demonstrou que a legitimidade constitucional, abrangida sob uma leitura teleológica, avança da conformidade formal à legitimidade, exigindo a verificação da justiça do ato administrativo, entendida como sua adequação material aos fins constitucionalmente definidos e à produção de resultados e impactos socialmente relevantes. O art. 70 da Constituição Federal revelou-se, nesse sentido, dispositivo estruturante do sistema de controle, constitucionalizando a legitimidade como critério autônomo de fiscalização, tornando sindicável a dimensão, qual seja, o propósito constitucional e afastando leituras restritivas fundadas exclusivamente no proceduralismo (Barroso, 2009; Streck, 2020).

A partir desse marco dogmático, sustentou-se que o Modelo de Competência CHAP (Conhecimento, Habilidade, Atitude e Propósito), configura-se como instrumento de extração constitucional ante a robustez normativa e irradiante da legitimidade, por sua vez, emoldurada na Constituição finalística de 1988. Em reforço compreensivo, o eixo Propósito (P) foi interpretado como desdobramento lógico-racional e axiológico da teleologia constitucional, operando como categoria organizacional capaz de traduzir, nas áreas de planejamento por evidências, da gestão pública orientada a resultados, da governança estratégica e do controle externo transformador, a exigência constitucional de finalidade pública sindicável, rastreável e mensurável. O CHAP não

cria novos fins para a Administração Pública, mas confere sentido, direção institucional aqueles já impostos pela Constituição de 1988.

Ao longo do trabalho, evidenciou-se que a incorporação do Propósito à racionalidade decisória da Administração Pública fortalece o planejamento institucional orientado por evidências reais, potencializa a gestão pública de resultados e impactos concretos na vida do cidadão, qualifica a governança estratégica e, consequentemente consolida uma cadeia lógica que articula diagnósticos, decisões, resultados e impactos a partir de fins constitucionalmente qualificados. Essa arquitetura permite superar tanto o formalismo estéril quanto o produtivismo burocrático, reafirmando que a eficiência administrativa somente se legitima quando orientada à produção de valor público e à efetivação dos direitos fundamentais (Barroso, 2009; Bonavides, 2016).

As ilustrações empíricas relativas à fiscalização de políticas educacionais, de saúde e de obras públicas demonstraram que o controle externo orientado por Propósito não implica ingerência indevida no mérito administrativo, mas concretiza o comando constitucional de proteção da legitimidade finalística da ação estatal. Tornando verificável o nexo causal entre meios empregados, resultados alcançados e impactos produzidos, o Modelo CHAP oferece substrato metodológico consistente para a auditoria de legitimidade e de impacto social, alinhando o controle externo à dimensão teleológica da Constituição de 1988 e reforçando sua função democrática (Canotilho, 2001; Coimbra, 2025).

Essa construção teórica encontra correspondência no plano normativo-institucional, evidenciando a compreensão do Propósito como imperativo constitucional para além do domínio abstrato. A institucionalização do Sistema de Planejamento e Gestão Pública Digital no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por meio da Resolução n. 458/2025/TCE-RO, demonstra a viabilidade concreta de operacionalização normativa do Modelo de Competência CHAP (TCE-RO, 2025). Vinculando planejamento, gestão, governança e avaliação institucional às dimensões do Conhecimento, Habilidade, Atitude e Propósito, com exigência de dados estruturados, evidências, indicadores e avaliação de impactos, o referido ato normativo corrobora empiricamente a tese desenvolvida neste artigo de que o Propósito constitui categoria jurídico-funcional apta a qualificar a legitimidade constitucional do agir público e a orientar o controle externo por resultados e impactos consubstanciados na geração de valor público agregado.

Dessa forma, considera-se alcançado o objetivo geral da pesquisa, demonstrando que a legitimidade constitucional pode ser operacionalizada em chave teleológica por meio de critérios

objetivos de sindicabilidade, rastreabilidade e mensurabilidade, orientados à avaliação de impacto social, especialmente no âmbito do controle externo. Confirma-se, igualmente, a hipótese formulada, segundo a qual o eixo Propósito (P) do Modelo de Competência CHAP constitui desdobramento lógico-racional da teleologia constitucional, funcionando como elemento tecnológico de consistência normativa da legitimidade e de fortalecimento da governança pública orientada por valor público verificável (Coimbra, 2025; Silva, 2014).

Conclui-se, assim, que o Propósito não constitui elemento opcional, motivacional ou meramente gerencial da atuação administrativa, mas pressuposto de extração direta da Constituição teleológica e cidadã de 1988, por seu turno, imanente à validade substancial da intervenção estatal. O Modelo de competência CHAP não se apresenta como fonte autônoma de normatividade, mas como técnica institucional de concretização de comandos constitucionais previamente estabelecidos. Afirmar-se, nesse cenário, como genuína tecnologia jurídico-institucional de governança pública, vocacionada à máxima efetividade da Constituição de 1988, convertendo o projeto constitucional finalístico de País em práticas administrativas controláveis, transparentes e orientadas à justiça social. Densificando a legitimidade constitucional do agir estatal, o CHAP contribui para o fortalecimento do planejamento, da governança pública, do controle por valor público e da confiança institucional, reafirmando o papel do Direito como eixo estruturante da ação pública orientada à transformação da realidade institucional e, especialmente social.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jan. 2026.

BULOS, U. L. **Constituição Federal anotada**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BERCOVICI, G. Ainda faz sentido a Constituição dirigente? **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 41, n. 164, p. 45-56, out./dez. 2004.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

COIMBRA, W. C. dos S. Competência teleológica como paradigma de gestão: o modelo CHAP no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v. 18, n. 10, p. 1-24, 2025.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Tradução de Sandra Regina Netz. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PIOVESAN, F. **Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

STRECK, L. L. **Os 30 anos da Constituição: o papel do direito e da jurisdição constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (TCE-RO). **Resolução nº. 458, de 2025**. Institui o Sistema de Planejamento e Gestão Pública Digital e dispõe sobre a aplicação do Modelo de Competência CHAP no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Porto Velho: TCE-RO, 2025.