Vol. 0, nº 336 quarta-feira, 16 de setembro de 2026 · ISSN 3086-9293

OBSERVATÓRIO

EVOLUTA

Notícias e análises da administração pública evoluta.adm.br/observatorio

MODELOS E FRAMEWORKS DE GESTÃO

Planejamento Estratégico Situacional: governar com atores e conflito

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) é um método de planejamento governamental desenvolvido a partir dos anos 1970 pelo economista chileno Carlos Matus. Trata governar como ato de quem decide e lidera diante de atores, conflitos e incertezas, e liga planejamento…



Imagem ilustrativa

NESTE NÚMERO

Planejamento Estratégico Situacional: governar com atores e conflito 1

Análise e guias: 1 artigo 3

Prazos e expediente 4

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 336
00336 >
9 773092 900008

DECISÕES COMENTADAS

IPTU por área do imóvel: STF fixa tese contra alíquota diferenciada

Na sessão virtual encerrada em 05/08/2026, o STF fixou, no Tema 1.455, que é inconstitucional lei municipal posterior à EC 29/2000 que defina a alíquota do IPTU em razão da área do imóvel. O caso veio…

Nem todo problema público tem solução técnica conhecida. Violência, fila crônica, desigualdade no território e conflitos em torno de uma obra envolvem pessoas, interesses e incertezas. O **Planejamento Estratégico Situacional**, conhecido pela sigla PES, nasceu na América Latina para lidar com esse tipo de situação. Veja a origem do método, as ideias centrais e como usar uma versão simples na prefeitura.

O que é o Planejamento Estratégico Situacional

O PES foi desenvolvido pelo economista chileno Carlos Matus (1931-1998), que atuou em cargos de governo no Chile e como assessor de organismos internacionais da região. O método ganhou forma a partir dos anos 1970 (Matus foi ministro e presidente do Banco Central no governo de Salvador Allende) e foi desenvolvido nas décadas seguintes, como proposta de planejamento para líderes políticos, tanto de governo quanto de oposição. No Brasil, uma das obras de referência é *Política, Planejamento e Governo*, edição do Ipea de 1993, em dois volumes.

Estudos brasileiros descrevem algumas ideias centrais:

- **Quem governa, planeja.** Planejar não é tarefa de especialistas distantes da decisão. Quem tem poder de decidir e liderar deve participar do planejamento.
- **Planejamento e gestão não se**

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 336 (16 set. 2026)

separam. O plano é revisto na ação, não guardado na gaveta.

- **Problemas mal estruturados.** O método trata de situações complexas, sem solução previamente conhecida, vistas em várias dimensões: política, econômica, social e cultural.
- **Cenários e planos de contingência.** Em vez de uma previsão única, o plano considera surpresas.
- **Situação.** A realidade é uma explicação feita por atores a partir de seu lugar. Por isso a ideia de "sala de situação", em que um grupo discute a explicação do problema.

Segundo a literatura brasileira, Matus organiza o trabalho em quatro momentos: explicar o problema, definir o que se quer (normativo), analisar a viabilidade e as estratégias, e agir no dia a dia (tático-operacional). Também usa o chamado triângulo de governo, que liga o projeto de governo, a governabilidade (apoio político) e a capacidade de governo (habilidades técnicas e políticas). Esses detalhes aparecem em fontes secundárias, e quem quiser aplicar o método a fundo deve consultar a obra original.

Por que ajuda no setor público

O PES reconhece o que muitos gestores sentem: a prefeitura não planeja em um laboratório. Há vereadores, servidores, conselhos, órgãos de controle, empresas e comunidade, cada um com interesses. Planos que ignoram esses atores costumam falhar mesmo quando tecnicamente corretos. O método põe o jogo político à mesa, de forma organizada.

Ele também ajuda a trabalhar com a ideia de viabilidade: não basta saber o que seria bom fazer, é preciso avaliar o que é possível, com quais apoios e com que capacidade. Ressalva: o PES não substitui as peças de planejamento previstas em lei, como o plano plurianual e as leis orçamentárias, nem os estudos técnicos e jurídicos. Ele ajuda a decidir que problemas enfrentar e como conduzir o processo.

Como aplicar na prefeitura, passo a passo

1. **Escolha um problema real e concreto.** Por exemplo, a demora para liberar alvarás de pequenas obras. Evite temas vagos.
2. **Explique o problema com dados.** Quem sofre, onde, desde quando, quais as causas apontadas por diferentes pessoas.
3. **Mapeie os atores.** Quem se beneficia, quem perde, quem decide, quem pode bloquear. Anote o que cada um quer e teme.
4. **Defina o resultado desejado.** Em termos que possam ser verificados.
5. **Avalie a viabilidade.** Há apoio político, orçamento, base legal, equipe e tempo? Marque o que depende de terceiros.
6. **Desenhe a estratégia.** Escolha ações e a ordem delas, incluindo negociações, comunicação e formação de apoio.
7. **Prepare as surpresas.** Pense no que fazer se um ator mudar de posição ou um prazo atrasar.
8. **Acompanhe e ajuste.** Reúna a equipe em intervalos curtos para rever a situação e corrigir o rumo.

Modelo para preencher

Adapte à legislação e à realidade do seu órgão.

- Ator — O que quer — O que teme — Pode ajudar ou bloquear? — Como vamos dialogar
- — — — —
- — — — —
- — — — —

Complemente com uma segunda ficha, de três linhas: **projeto** (o que queremos fazer), **apoio** (quem permite fazer) e **capacidade** (com que equipe e recursos). Marque em cada uma se é forte, média ou fraca.

Exemplo prático

Exemplo hipotético, para ilustrar. Uma prefeitura quer reorganizar o ordenamento do comércio ambulante em uma área central.

- **Problema:** conflito entre comerciantes estabelecidos, ambulantes e pedestres, com reclamações constantes.
- **Atores:** ambulantes (querem renda e permanência), lojistas (querem circulação e ordem), vereadores (sensíveis aos dois lados), fiscalização (precisa de regras claras) e moradores.
- **Viabilidade:** há apoio parcial. A capacidade de fiscalização é fraca e a norma atual é antiga.
- **Estratégia:** começar por escuta organizada com os grupos, propor uma regra clara e testar em uma rua, com acompanhamento e comunicação transparente.

O triângulo mostra que a ideia é boa, mas o apoio e a capacidade ainda são frágeis. A equipe prepara primeiro o diálogo e o treinamento da fiscalização, e só depois lança a regra.

Erros comuns

- **Ignorar os atores.** Planos que não olham para quem pode bloquear costumam parar.
- **Tratar o PES como burocracia.** O método vive de conversa e acompanhamento, não de formulários.
- **Confundir viabilidade com otimismo.** Avalie com franqueza o apoio e a capacidade.
- **Esquecer a lei.** Estratégia política não substitui competência, procedimento e transparência.
- **Transformar o mapa de atores em arma.** O objetivo é dialogar e construir apoio, não classificar adversários. Trate as informações com cuidado e respeito.

Perguntas frequentes

O PES é de qual país?

É um método latino-americano, criado pelo chileno Carlos Matus e muito estudado no Brasil.

Qual a diferença para o planejamento tradicional?

O planejamento tradicional assume que o problema é bem conhecido e que o plano será seguido. O PES considera atores, conflitos e surpresas.

Serve para câmaras?

Serve para temas que envolvem muitos atores, como processos legislativos complexos ou reformas regimentais.

Preciso aplicar todos os passos?

Não. Uma versão enxuta, com explicação do problema, mapa de atores e avaliação de viabilidade, já ajuda.

Fontes:
Planejamento Estratégico Situacional: um instrumento para formação e gestão de políticas públicas — Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios (UFPE) (periodicos.ufpe.br)

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 336 (16 set. 2026)

Análise e guias

DECISÕES COMENTADAS

IPTU por área do imóvel: STF fixa tese contra alíquota diferenciada

Na sessão virtual encerrada em 05/08/2026, o STF fixou, no Tema 1.455, que é inconstitucional lei municipal posterior à EC 29/2000 que defina a alíquota do IPTU em razão da área do imóvel. O caso veio de Chapecó (SC). Municípios…

ISSN 3086-9293 · Vol. 0, nº 336, art. 1 (16 set. 2026)



Imagem ilustrativa

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que **município não pode fixar alíquotas de IPTU com base na área do imóvel**. A tese de repercussão geral (Tema 1.455), aprovada por unanimidade na sessão virtual encerrada em 5 de agosto de 2026 e divulgada pelo tribunal em 17 de agosto, diz: "É inconstitucional a fixação, por lei municipal posterior à EC nº 29/2000, de alíquota do IPTU em razão da área do imóvel". O relator foi o ministro Dias Toffoli, no ARE 1593784.

O caso de Chapecó

O processo envolve a Lei Complementar 639/2018 de Chapecó (SC), que estabelecia alíquota de 1% para imóveis com área construída igual ou superior a 400 m². Uma turma recursal do Tribunal de Justiça de Santa Catarina declarou a norma inconstitucional e determinou a correção do lançamento para 0,5%, com devolução do que foi pago a mais. O município recorreu, sustentando que a Constituição permite alíquotas diferentes conforme o uso e que área construída maior representa uso mais intenso do solo urbano.

O STF não aceitou o argumento. Segundo o tribunal, após a Emenda Constitucional 29/2000, a Constituição passou a permitir a progressividade fiscal do IPTU em razão do valor do imóvel e a adoção de alíquotas diferentes conforme a localização e o uso. A área do imóvel não está entre esses critérios, e o STF já entende que fixar alíquota pela área é progressividade, e não seletividade. O relator ainda lembrou que os municípios não podem criar outros critérios de progressividade além dos previstos na Constituição.

Por que a decisão importa para as finanças municipais

Ao reconhecer a repercussão geral, em maio de 2026, o relator já havia determinado a suspensão nacional dos processos similares e destacado que o julgamento poderia afetar as finanças dos municípios que adotaram esse tipo de tributação e os contribuintes sujeitos a ela. Agora, com a tese fixada, ela deve ser seguida pelas demais instâncias do Judiciário. A matéria interessa a todos os municípios, porque define limites da competência tributária local.

O que isso muda para o seu órgão

Se a sua prefeitura tem lei de IPTU com faixas de alíquota que dependem de metragem, o risco é de questionamento judicial, perda de arrecadação e pedidos de restituição. Passos recomendados:

1. **Mapeie a lei tributária.** Verifique se há alíquota, desconto ou adicional definido por área construída ou área do terreno.
2. **Separe os critérios permitidos.** Valor do imóvel (progressividade fiscal), localização e uso do imóvel seguem possíveis, conforme a decisão.
3. **Estime o impacto.** Calcule a arrecadação que depende de critérios por metragem e o efeito de uma eventual restituição.
4. **Prepare a revisão legislativa.** Alterações de alíquota passam por lei e respeitam princípios como anterioridade; envolva a procuradoria e a Câmara.
5. **Atualize a planta genérica de valores.** Se a base de cálculo estiver defasada, o valor venal ainda é o caminho legítimo para a progressividade.
6. **Acompanhe a modulação e o acórdão.** Observe a publicação do acórdão e eventual regra de transição para o passado.

Atenção: a decisão trata de critério de alíquota. Ela não proíbe, por si só, atualizar a planta de valores nem cobrar IPTU conforme a lei vigente quando esta respeita os critérios constitucionais.

Fontes:
STF decide que municípios não podem usar área do imóvel para calcular alíquota do IPTU — Supremo Tribunal Federal (noticias.stf.jus.br)
STF vai discutir possibilidade de município fixar alíquotas de IPTU em função da área do imóvel — Supremo Tribunal Federal (noticias.stf.jus.br)

Próximos prazos

16/11	eSocial, EFD-Reinf e DCTFWeb: obrigações mensais da folha (Competência outubro/2026: eSocial (S-1200, S-1202 e S-1299) e EFD-Reinf)
20/11	Repasse mensal à Câmara (art. 29-A) e limites de gasto do Legislativo (Repasse de novembro de 2026)
30/11	eSocial, EFD-Reinf e DCTFWeb: obrigações mensais da folha (Competência outubro/2026: DCTFWeb)
30/11	RPPS: DAIR, DIPR, DPIN e DRAA à Secretaria de Previdência (DAIR de outubro/2026)
30/11	RPPS: DAIR, DIPR, DPIN e DRAA à Secretaria de Previdência (DIPR do 5º bimestre de 2026)
30/11	13º salário dos servidores municipais (Empregados CLT (Lei nº 4.749/1965, art. 2º): fim da janela do adiantamento (1ª parcela) em 2026)

Datas sujeitas à confirmação no ato de cada ano e na lei local. Calendário completo: evoluta.adm.br/prazos/

EVOLUTA

Eficiência e inovação na gestão.

A Evoluta reúne a Evoluta Assessoria e o Instituto Evoluta e atende prefeituras, câmaras municipais, autarquias, terceiro setor e organizações de políticas públicas, com atuação em mais de 100 cidades, em todos os estados do Brasil.

ÁREAS DE ATUAÇÃO

Gestão Pública & Desenvolvimento Institucional · Projetos & Processos · Escola de Governo · GovTech & Produtos Digitais · Comunicação Institucional & Legislativa · Parcerias & Compras Públicas

SERVIÇOS LIGADOS AOS TEMAS DESTE NÚMERO

Estruturação de Projetos Estratégicos
Transformação de demandas organizacionais em projetos com objetivos, escopo, entregas, cronograma, responsáveis e estimativa dos recursos…

Planejamento Governamental — Plano de Governo, PPA, LDO e LOA
Alinhamento das prioridades de governo aos instrumentos de planejamento e orçamento, com definição de programas, objetivos,…

Código Tributário Municipal — CTM
Elaboração, revisão e atualização da legislação tributária municipal, incluindo tributos, obrigações acessórias e procedimentos fiscais.

WhatsApp
+55 16 3331-5868
Cursos gratuitos
Escola de Governo: 7 cursos on-line com certificado
evoluta.adm.br/ead

OBSERVATÓRIO
EVOLUTA
Publicação diária de notícias e análises da administração pública

EXPEDIENTE

Editor responsável	Matheus Bernardo Delbon
Corpo editorial	Charles Vinícius, Caique Camilo e Gustavo Bispo
Editora	Instituto Evoluta, CNPJ 52.385.606/0001-96. Rua São Bento, 1.271, Centro, Araraquara-SP, CEP 14801-300
Periodicidade	Diária
Este número	Vol. 0, nº 336 (16 set. 2026)
Redação	observatorio@evoluta.adm.br
ISSN	3086-9293

Número on-line