XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

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

Coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr

Luciani Coimbra de Carvalho – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-770-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

MAIS UMA VEZ O CONPEDI SE AFIRMA COMO UM CONCLAVE DESTACADO PELA PESQUISA DE PONTA DA SOCIEDADE CIENTÍFICA DO DIREITO.

O GRUPO DE TRABALHO INTITULADO DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA, COORDENADO PELOS PROFESSORES DOUTORES FERNANDO GUSTAVO KNOERR (UNICURITIBA) E LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO (UFMS) TROUXE A LUME OS MAIS RECENTES MEANDROS IMPRESSOS À DISCIPLINA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO, CENTRALIZANDO OS TEMAS DE MAIOR INDAGAÇÃO NA INFLUÊNCIA CRESCENTE DA CONSENSUALIDADE NA SOLUÇÃO DE LIDES ADMINISTRATIVAS, PRINCIPALMENTE NA SEARA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, E TAMBÉM NA CONSEQUENCIALIDADE INSTIGADA PELAS REGRAS, AINDA EM AMADURECIMENTO, ACRESCENTADAS À LINDB.

“A (IM)POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NOS INQUÉRITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DIANTE DA RESOLUÇÃO Nº 179 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO”, TEMA DO ARTIGO ESCRITO POR ANA LUIZA BRANDÃO DE AGUIAR VILAÇA E RODRIGO ANTONIO RIBEIRO STORINO, VERTICALIZOU A ABORDAGEM CRÍTICA DA PROIBIÇÃO DO ACORDO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A INCONGRUÊNCIA DESSA DISPOSIÇÃO COM A POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO CONSENSUAL ATÉ MESMO EM AÇÕES PENAIS (TRANSAÇÃO PENAL), DESTACANDO A INOVAÇÃO TRAZIDA PELA RESOLUÇÃO Nº. 179 DO CNMP QUE, EMBORA AINDA ENCONTRE OBSTÁCULOS EM SUA APLICABILIDADE – DADO O CARÁTER ABERTO DE SUAS DISPOSIÇÕES – REPRESENTA IMPORTANTE AVANÇO NA REGULAMENTAÇÃO DOS ACORDOS EM MATÉRIA DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

O TRABALHO APRESENTADO SOBRE “A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR NAS RELAÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E A LEI Nº 13.460/2017” POR LEANDRO SOUZA ROSA E FERNANDO GUSTAVO KNOERR, DEMONSTROU DE FORMA CONTUNDENTE A PLENA APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO

CONSUMIDOR AOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS, AFASTANDO O RISCO DE TRANSFORMAR USUÁRIO EM CLIENTE PARA COMPROVAR QUE O CARÁTER TUTELAR DESTE DIPLOMA LEGAL É INCLUSIVO, PROTEGENDO DE IGUAL FORMA TANTO OS USUÁRIOS QUE CUSTEIAM DIRETAMENTE O SERVIÇO MEDIANTE O PAGAMENTO DE TARIFAS E PREÇOS PÚBLICOS, QUANTO OS QUE, NÃO TENDO CONDIÇÕES DE FAZÊ-LO, TÊM DIREITO DE ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO PELA TITULARIDADE DA CONDIÇÃO DE CIDADÃOS.

"A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO" FOI TRATADA POR FERNANDO DE BRITO ALVES E POR LUIZ HENRIQUE NÉIA GIAVINA BIANCHIA, DEFENDENDO O CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA, PERMITINDO DESTE MODO O CONTROLE JUDICIAL ANTECIPADO NA ESTRUTURAÇÃO DOS CANAIS DE ARRECADAÇÃO E DESPESAS DO ESTADO. COLOCOU NO CENTRO DE DISCUSSÃO O ESPAÇO DE DISCRICIONARIEDADE RESERVADO AO GESTOR PÚBLICO DIANTE DESSA EVENTUAL PRERROGATIVA JUDICIAL, ANALISANDO A ESCALA DE EVOLUÇÃO DOS DIREITOS AO LONGO DOS MODELOES ESTATAIS PARA SEPARAR OS DIREITO DE PRIMEIRA, SEGUNDA E TERCEIRA GERAÇÕES. CENTROU A ANÁLISE NOS DE SEGUNDA GERAÇÃO JUSTIFICANDO QUE, POR SEREM VOCACIONADOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SÃO EXATAMENTE OS QUE CAUSAM MAIOR IMPACTO ORÇAMENTÁRIO, INVOCANDO O TEMPERO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA COM A EFICIENTE GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS.

LEONARDO VIEIRA ARRUDA ACHTSCHINA, ABORDOU A "ILEGALIDADE DO CONTROLE DO TCU SOBRE DECISÕES DA ANS: O CASO DO REAJUSTE DE PLANOS DE SAÚDE", DESTACANDO O RISCO DE INVASÃO DE COMPETÊNCIAS CONTROLADORAS NAS HIPÓTESES EM QUE DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SE SOBREPÕEM ÀS NORMAS EXPEDIDAS PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS, AFIRMANDO QUE HÁ DE FATO UM CONFLITO A SER RESOLVIDO PELA DEFINIÇÃO MAIS CLARA DOS LIMITES DE ATUAÇÃO DE CADA ENTIDADE, PRINCIPALMENTE NO QUE DIZ RESPEITO AO CONTROLE FINALÍSTICO. DESTACOU QUE ESTE CONFLITO DE COMPETÊNCIAS MUITAS VEZES PROTELA A EFICÁCIA DO CONTROLE EXERCIDO TANTO PELAS AGÊNCIAS QUANTO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS, POIS A SOBREPOSIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONDUZ À JUDICIALIZAÇÃO DA CONTROVÉRSIA.

RENAN GOMES DE MESQUITA ABORDOU “A IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ NAS LICITAÇÕES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS ATINENTES AOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF PARA O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO”. PARTINDO DE UM CASO PRÁTICO COLHIDO DA CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PARTICULARES POR MUNICÍPIOS – MUITAS VEZES POR CONTRATAÇÃO DIRETA – PARA A BUSCA DE VERBAS DO FUNDEF. AFIRMOU QUE A CONTRATAÇÃO DIRETA SERIA ILEGAL, POIS O TRABALHO DESENVOLVIDO NÃO SE REVESTE DE SINGULARIDADE A PONTO DE JUSTIFICAR A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, TRIBUTANDO A CONTRATAÇÃO À AUSÊNCIA, EM MUITOS MUNICÍPIOS, DE PROCURADORIA CONSTITUÍDA COM SERVIDORES, ORÇAMENTO E AUTONOMIA ADMINISTRATIVA PARA DESENVOLVER ESTE TIPO DE FUNÇÃO, O QUE DISPENSARIA A CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO PARTICULARES. DESTACOU, PORTANTO, QUE: 1) NÃO SE JUSTIFICA A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO; 2) A PROCURADORIA MUNICIPAL DEVE DESEMPENHAR ESTA FUNÇÃO; 3) OS VALORES DO FUNDEF ESTAVAM SENDO DESVIADOS PARA O CUSTEIO DE ADVOGADOS A TÍTULO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS COBRADOS EM PERCENTUAIS E; D) OS VALORES COBRADOS SERIAM ABSOLUTAMENTE ALEATÓRIOS.

O TEMA “A TERCEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: O DECRETO 9.507/2018 É CONSTITUCIONAL?” FOI PESQUISADO POR MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI E ISABELLA CALABRESE SIMÃO, DESTACANDO QUE O TRANSPLANTE DAS REGRAS DE TERCEIRIZAÇÃO DO SETOR PRIVADO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, APLICADA LÁ E AQUI DE FORMA IRRESTRITA, COMO CONSEQUÊNCIA DA RECENTE REFORMA TRABALHISTA, NÃO ENCONTRA JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL PARA ANCORAR-SE, QUANDO APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NEM NO DECRETO-LEI 200/1967 – ATÉ PORQUE SE TRATA DE LEGISLAÇÃO PRÉ-CONSTITUCIONAL - NEM NA LEI 8.666/93 (LEI DE LICITAÇÕES). CONCLUI QUE O DECRETO Nº. 9.507 /2018, AO ADMITIR A TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ASSUME FEIÇÃO INOVADORA DO ORDENAMENTO JURÍDICO QUE APENAS PODERIA SER RECONHECIDA À LEI, E POR ISSO APROXIMA-SE DA CONDIÇÃO DE UM DECRETO AUTÔNOMO, INCONSTITUCIONAL, FORMAL E MATERIALMENTE.

“A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DECORRENTE DA CORRUPÇÃO E O DIREITO FUNDAMENTAL AO GOVERNO HONESTO” FOI TRATADA POR JOSE DE OLIVEIRA JUNIOR E POR LUIZ FERNANDO KAZMIERCZAK, PONDO EM DESTAQUE O DIREITO FUNDAMENTAL A UM GOVERNO HONESTO, LIVRE DA VIOLAÇÃO MORAL SUPERIOR (CORRUPÇÃO), AMPARADO NA TRILOGIA: DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA + PRINCÍPIO REPUBLICANO + CIDADANIA. O TRABALHO DEMONSTROU QUE A CORRUPÇÃO VIOLA OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E PRODUZ EXCLUSÃO SOCIAL.

O TRABALHO SOBRE “AS ALTERAÇÕES NA LINDB E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA” FOI APRESENTADO POR MORGANA BELLAZZI DE OLIVEIRA CARVALHO, TRATANDO DAS CRÍTICAS QUE AS NORMAS SOBRE A DISCIPLINA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ACRESCENTADAS À LINDB SOFRERAM, REPELINDO-AS MEDIANTE A DEMONSTRAÇÃO DE QUE TÊM UTILIDADE ESSENCIAL QUE VAI MUITO ALÉM DE UMA MERA LISTA DE OBVIEDADES, NÃO SENDO NECESSÁRIO QUE SE CONSTITUA EM LEI AUTÔNOMA. A LINDB, ASSIM COMO AS LEIS EM GERAL, DEVEM SER CONSIDERADAS FERRAMENTAS QUE POTENCIALIZAM, A AÇÃO HUMANA.

“CONTROLE INTERNO DAS PESSOAS JURÍDICAS: DO OMBUDSMAN AO SISTEMA DE COMPLIANCE” FOI O TEMA DO TRABALHO APRESENTADO POR GISLENI VALEZI RAYMUNDO, AFIRMANDO QUE O SISTEMA BRASILEIRO ADMITE FORMAS DE CONTROLES DA ATUAÇÃO ESTATAL QUE NÃO SE LIMITAM AOS MÉTODOS TRADICIONAIS, SENDO CERTO QUE A PRÓPRIA POPULAÇÃO PODE TAMBÉM EXERCÊ-LOS POR MEIO DOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRETA PREVISTOS PELA CONSTITUIÇÃO. DESTACA A IMPORTÂNCIA DO COMPLIANCE TAMBÉM NA DISCIPLINA DAS RELAÇÕES PRIVADAS COMO RELEVANTE INSTRUMENTO DE FOMENTO À CULTURA DA PROBIDADE.

ERIC JOSE MIGANI E ROBERTA MARTINS SOARES MACIEL ISMAEL APRESENTARAM O RESULTADO DE PESQUISA DIRECIONADA À ANÁLISE DO “DIREITO À NOMEAÇÃO E POSSE DE CANDIDATOS APROVADOS EM CADASTRO DE RESERVA EM CONCURSOS PÚBLICOS”. INICIANDO POR UM PERCURSO HISTÓRICO DA LINHA DECISÓRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PASSANDO PELA ADEQUADA DEFINIÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS PARA APORTAR NOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. A CONFLUÊNCIA DESTES TEMAS ENVEREDOU PARA O DESTAQUE DO TEMA 784/STF, CONCLUINDO QUE

HÁ DIREITO À NOMEAÇÃO QUANDO A) O CANDIDATO FOI APROVADO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS DO EDITAL; B) HOUVE PRETERIÇÃO DO CANDIDATO E; C) FOI REALIZADO UM NOVO CONCURSO QUANDO AINDA VIGENTE O ANTERIOR.

PARA TRATAR DA “LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA EFETIVIDADE: UMA ANÁLISE NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL”, MARIANA MARA MOREIRA E SILVA REALIZOU UMA PROFUNDA PESQUISA DE CAMPO, CONSULTANDO 27 TRIBUNAIS. RECEBEU RESPOSTA DE 17 E, PORTANTO, CENTROU SUA ANÁLISE EM 62,96% DOS TRIBUNAIS CONSULTADOS, CONCLUINDO PELA FALTA DE EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA.

“O PODER DISCRICIONÁRIO E O CONTROLE DE JURIDICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS”, TEMA DO TRABALHO APRESENTADO POR HENRIQUE GASPAR MELLO DE MENDONÇA, PROPÕE COM MUITA ACUIDADE A SUPERAÇÃO DA DICOTOMIA, MUITAS VEZES MANIQUÍSTA, ENTRE VINCULAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE, INSTITUINDO GRAUS DE VINCULAÇÃO PARA DESTACAR QUE NUM GRAU INTERMEDIÁRIO DE VINCULAÇÃO ESTÃO OS CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS E, DESSE MODO, QUANTO MAIOR A VINCULAÇÃO, MAIOR A POSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA JUDICIAL.

O TRABALHO SOBRE OS “REFLEXOS DAS GARANTIAS DO DEVIDO PROCESSO CONVENCIONAL NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR” FOI ESCRITO POR LUIZ MAGNO PINTO BASTOS JUNIOR E POR AMANDA GUIMARÃES DA CUNHA, A PARTIR DE UMA PESQUISA COMPARATIVA DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, PARA CONCLUIR PELA AUSÊNCIA DE UM PROCESSO ADMINISTRATIVO SUBSTANCIAL, RESSALTANDO A AUSÊNCIA DE TIPICIDADE FECHADA E, NESSA LINHA, A ABERTURA DE ESPAÇO PARA A ARBITRARIEDADE NA IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES.

GIL CÉSAR COSTA DE PAULA PESQUISOU “SOBRE A ORIGEM DO ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS”, RESULTANDO UM TRABALHO DE ABORDAGEM FORTEMENTE TEÓRICA, COM NÍTIDO APORTE SOCIOLÓGICO, PERCORRENDO FAORO, WEBER E OUTROS DESTACADOS SOCIÓLOGOS EM BUSCA DO CONCEITO DE ESTADO PATRIMONIALISTA PARA APROFUNDAR A ANÁLISE CRÍTICA DOS CONCEITOS DE NAÇÃO E NACIONALISMO.

A “TRANSAÇÃO ADMINISTRATIVA: ENFRENTANDO O ARGUMENTO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO” FOI OBJETO DO ESTUDO DESENVOLVIDO POR JOÃO LUCAS ARCANJO CARNEIRO E RAFAEL DA NÓBREGA ALVES PRAXEDES, PONDO EM LINHA DE ANÁLISE PARA SUPERAR A APARENTE CONTRADIÇÃO ENTRE A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E A TRANSAÇÃO ADMINISTRATIVA. DEMONSTROU QUE A CONSENSUALIDADE NAS LIDES QUE ENVOLVEM O INTERESSE PÚBLICO COM ELE SE HARMONIZA NA MEDIDA EM QUE EVITA O ABARROTAMENTO DA ESTRUTURA JUDICIAL, CONDUZINDO A UMA SOLUÇÃO DE CONFLITOS MAIS RÁPIDA E EFICAZ.

PROFESSOR DR. FERNANDO GUSTAVO KNOERR

PROFESSOR DO PPGD DO UNICURITIBA

PÓS-DOUTOR EM DIREITO DO ESTADO PELO IUS GENTIUM CONIMBRIGAE DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

PROFESSORA DRA. LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO

PROFESSORA DO PPGD DA UFMS

DOUTORA EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC/SP

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

AS ALTERAÇÕES NA LINDB E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LINDB CHANGES AND CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho [1]

Resumo

Este artigo trata das alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), decorrentes da Lei 13.655/2018, e da necessidade de adaptação das decisões da Administração Pública às novas disposições sobre segurança jurídica e eficiência. Para tanto, o trabalho analisa inicialmente o conteúdo e a função da LINDB; a opção político legislativa de inserir na LINDB diretrizes sobre a criação e a aplicação das normas de Direito Público; o cenário que norteou as alterações; os artigos inseridos na LINDB e seus efeitos na melhoria da qualidade do controle público, especialmente quanto à racionalidade e previsibilidade.

Palavras-chave: Lindb, Administração pública, Segurança jurídica, Eficiência, Controle

Abstract/Resumen/Résumé

This article deals with the changes to the Law of Introduction to the Brazilian Law Norms (LINDB), deriving from Law 13.655/2018, and the need to adapt the decisions of the Public Administration to the new provisions on legal certainty and efficiency. To do so, the paper initially analyzes the content and function of LINDB; the legislative political option of inserting in LINDB guidelines on the creation and application of Public Law norms; the scenario that guided the changes; the articles inserted in LINDB and its effects on improving the quality of public control, especially regarding rationality and predictability.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Lindb, Public administration, Legal certainty, Efficiency, Control

[1] Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra, Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Auditoria de Contas Públicas do TCE/BA. Professora de Direito Administrativo.

1 INTRODUÇÃO

O objeto do artigo é o estudo das alterações procedidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) por meio da Lei nº 13.655/2018, que incluiu disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público.

O problema que se busca resposta é saber como o controle da Administração Pública em todas as esferas deve atender aos novos princípios hermenêuticos contidos na LINDB. Justifica-se a pesquisa pela importância do tema e em razão dos efeitos jurídicos que as novas diretrizes legislativas operarão na prática do controle público no Brasil.

O trabalho desenvolve-se a partir do seguinte roteiro: primeiro traça-se uma breve retrospectiva da edição da Lei nº 13.655/2018; depois analisa-se o conteúdo, a função e a opção político legislativa de alteração da LINDB; num terceiro momento apresenta-se o cenário que contextualizou as alterações legislativas introduzidas; na sequência tece-se comentários sobre algumas críticas à nova Lei, seguidos da análise dos artigos inseridos, avaliando-se os efeitos positivos destes para o controle da Administração Pública no Brasil.

Essa pesquisa, que pode ser classificada, também, como pesquisa aplicada, e seu objetivo é defender, por meio da apresentação dos novos critérios jurídicos de criação e aplicação de normas de Direito Público inseridos na LINDB, mudanças e adaptações na forma de atuação do controle da Administração Pública, a fim de aperfeiçoar a qualidade das decisões tanto quanto ao quesito segurança jurídica quanto ao quesito eficiência, fortalecendo a confiança no ambiente institucional brasileiro.

A metodologia utilizada para abordar o objeto discutido no texto foi a pesquisa bibliográfica. Dessa forma, o percurso científico escolhido consistiu na coleta de informações a partir de textos normativos e doutrinários, de caráter científico, que foram entre si articulados, servindo de embasamento teórico para o desenvolvimento do tema pesquisado.

Foram visitadas como referencial teórico obras de autores nacionais e estrangeiros como referenciais teóricos, a exemplo de: Bernardo Apply, Carlos Ari Sundfeld, Celso Antônio Bandeira de Mello, Fernando Vernalha, Fernando Scaff, Flávio Jardim, Floriano de Azevedo Marques Neto, Fredie Didier, Gustavo Justino de Oliveira, José Vicente Santos Mendonça, Léon Duguit, Lourival Vilanova, Marco Antônio Moraes Alberto, Marcos Augusto Perez, Maria Helena Diniz, Martin Loughlin, Paula Bonacorsi de Palma, Paulo Modesto, Rafael Véras de Freitas, Sérgio Ferraz, Weber Luiz de Oliveira, Wilson Campos Batalha, dentre outros.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 BREVE RETROSPECTIVA DA EDIÇÃO DA LEI Nº 13.655/2018

O texto do Projeto de Lei nº 349/2015 foi elaborado pelos juristas Carlos Ari Sundfeld, professor e um dos fundadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Floriano Azevedo Marques Neto, professor titular da Universidade de São Paulo (USP). O Projeto visava a inclusão na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) de disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação de normas de Direito Público.

Passados dois anos, o mencionado Projeto foi renumerado para PL nº 7.448/2017 e apresentado pelo Senador Antonio Augusto Anastasia (PSDB-MG) à Câmara dos Deputados. Este PL acrescentava os arts. 20 ao 30 à LINDB.

Em 05 de abril de 2018, o PL nº 7.448/2017 foi encaminhado à sanção presidencial após a análise favorável da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

Cinco dias depois, um conjunto de associações nacionais protocolou Ofício nº 219/2018, de 10 de abril de 2018, endereçado ao Presidente da República, sugerindo o veto integral do PL. O citado Ofício foi elaborado pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), e subscrito, também, pela Associação Nacional dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT).

Naquele Ofício, as associações sustentavam que, embora a intenção fosse vedar que decisões administrativas sejam adotadas com base em valores jurídicos abstratos, o texto do PL, especialmente do *caput* do art. 20 a ser acrescido à LINDB, conteria um conjunto de expressões abstratas como "*segurança jurídica de interesse geral*" e "*interesses gerais da época*", contradizendo-se em seus próprios termos.

Outra crítica feita pelas associações foi quanto ao *caput* do art. 22 a ser acrescido à LINDB, que ao defender que a interpretação das leis deve considerar "*os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo",* poderia "*criar uma interpretação casuística e arbitrária, justificando que os fins justificam os meios, perspectiva que é incompatível com a Administração Pública*".

Por sua vez, a Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, enviou também ao Presidente da República outro Ofício, encaminhando Nota Técnica Conjunta nº 01/2018, elaborada pelas Câmaras de Coordenação e Revisão da Procuradoria-Geral da República (PGR). Neste Ofício, Raquel Doge frisou que "*a sanção ao PL traria prejuízos ao sistema de controle da Administração Pública, quanto à responsabilização e ressarcimento aos atos lesivos ao erário e ao interesse público*". Ela também salientou que os novos dispositivos poderiam afetar a adequada aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), "*constituindo um indesejado fator de insegurança jurídica, afetando a já consolidada jurisprudência nos Tribunais Superiores a respeito da improbidade*".

Por último, o Tribunal de Contas da União juntou-se àqueles que pediram o veto integral ao PL nº 7.448/2017, por meio de Análise Preliminar de cada um dos dispositivos. O TCU tem especial preocupação com o artigo 25 a ser acrescido à LINDB, que para seria inconstitucional, por permitir que "*por razões de segurança jurídica de interesse geral, o ente poderá propor* ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, *cuja sentença fará coisa julgada com eficácia* erga omnes".

O comentário posto pelo TCU na Análise Preliminar foi o seguinte:

> Todo esse artigo 25 é inconstitucional, por ofensa aos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, pois busca, pela via infraconstitucional, subtrair da apreciação do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas o exercício de suas competências relativas à verificação da regularidade dos atos, contratos, ajustes, processos e normas da Administração Pública, ao prever a submissão de sua análise ao Poder Judiciário, sem que se aponte qualquer lesão ou ameaça a direito, mas, ao contrário, apenas com a finalidade de se obter sentença declaratória de validade, o que, por via transversa, transforma o Judiciário em órgão de chancela das ações administrativas, inclusive quanto à sua adequação e economicidade dos preços e valores. Na prática, esse artigo permitiria submeter ao Judiciário um edital de licitação ou um contrato de concessão de uma rodovia, por exemplo, a fim de que o Juiz o declare válido, sobre os seus múltiplos aspectos, e ainda declare a sua adequação e a economicidade de seus preços.

Apesar da oposição, após análise pela Presidência da República, o PL nº 7.448/2018 foi sancionado com pontuais e relevantes vetos, que, segundo a Mensagem de Veto nº 212/2018 endereçada ao Senhor Presidente do Senado, se deram, após a ouvida dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda, da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União, por haver "*contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade*" de certos dispositivos.

Assim, em 25 de abril de 2018, foi publicada a Lei nº 13.655/2018, sendo vetados o parágrafo único do art. 23, o art. 25, o inciso II e o §2º do art. 26, os §§1º, 2º e 3º do art. 28 e o §2º do art. 29 todos dispositivos que seriam acrescentados à LINDB. Quanto à vigência, a Lei entrou em vigor na data de sua publicação, a exceção do art. 29, que teve *vacatio* de 180 dias.

2.2 CONTEÚDO, FUNÇÃO E ALTERAÇÃO DA LINDB

O Decreto-Lei nº 4.657/1942 surgiu sob a égide da Constituição de 37 e dentro do ambiente jurídico de prevalência do Direito Civil. Este Decreto revogou a antiga Lei de Introdução ao Código Civil (Lei nº 3.071/1916), atualizando vários princípios que haviam inspirado o legislador de 1916. Ainda vigente, o Decreto já sofreu 13 alterações desde a sua edição, sendo a última alteração decorrente da Lei nº 13.655/2018 objeto de análise neste artigo.

Porém, é oportuno lembrar de uma alteração anterior, ocorrida em 30 de dezembro de 2010, quando a Lei nº 12.376/2010 ampliou o campo de aplicação do referido Decreto, passando sua ementa a vigorar como Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) e, não mais, como Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), o que foi positivo. Afinal, a denominação anterior demonstrava a pequena importância do Direito Público e a grande centralidade do Direito Privado, situação que, embora presente na primeira metade do Século XX, não mais persiste no Século XXI[1].

A racionalidade típica do positivismo que fixava a lei como única fonte normativa, e que, portanto, defendia que sem leis, códigos, consolidações ou compilações o Direito não existiria, foi superada desde a Segunda Guerra Mundial, e o sistema monolítico, retrospectivo e supostamente estável também já não subsiste mais. Algum serviço prestou à construção do pensamento jurídico nos Séculos passados, mas não consegue atender às necessidades do mundo pós-moderno.

Aliás, desde os estudos de Léon Duguit (1859-1928), extraordinariamente atuais e a frente de seu tempo, sobre os fundamentos do Direito e da solidariedade social, já se admitia a pluralidade das fontes do Direito.

Atualmente, já se sabe que o Direito não nasce dos códigos, mas, sim, da vida (e nela se desdobra). O Direito é uma criação social, não estatal. Ele forma-se e desenvolve-se num meio social, regulando as relações dos indivíduos que vivem em sociedade, como defende

1 Os desafios que o Direito Público vem enfrentando no Século XXI ensejam profunda investigação sobre suas raízes e fundamentos, para se entender suas tendências evolutivas. A obra de Martin Loughlin "*Foundations of Public Law*", de 2010, representa justamente uma tradução desta ideia e da busca da arquitetura e identidade do Direito Público.

Duguit (2005, p. 08): "*O Estado, obrigado pelo Direito, conserva o papel de positivar, ou seja, de traduzir em normas escritas os princípios que se firmam na consciência social*".

Portanto, se o Estado brasileiro positiva uma Lei que tem como objetivo introduzir outras normas no sistema jurídico, é preciso que esta norma contenha critérios atinentes não só ao Direito Privado, mas, também, ao Direito Público, pois ambos hoje possuem importância e expressão.

Uma Lei de Introdução é uma *lex legum*, ou seja, um conjunto de normas sobre normas[2], isto porque disciplina as próprias normas jurídicas, indicando-lhes a maneira de interpretação e aplicação, predeterminando as fontes de direito e estabelecendo regras de vigência e de solução de conflitos de normas no espaço e no tempo. Além disso, fornece critérios de hermenêutica, estabelece mecanismos de integração entre normas, quando há lacunas, e visa dar certeza, segurança e estabilidade ao ordenamento. Significa dizer que a lei de introdução contém normas de sobredireito que dão apoio à atuação da ordem jurídica.

A LINDB é a antecâmara, saleta anterior, ou vestíbulo da sala principal de todo o Direito e, não apenas do Direito Privado. É ela que confere a identificação das normas e que regula de que forma elas entram no sistema normativo. Dessa forma, ela é uma das leis mais importantes de todo o sistema normativo, entendendo sistema normativo conforme lição de Vilanova (2005, p. 182): "*como um sistema de linguagem, com conotação normativa, referente, denotativamente, a um segmento do mundo-de-fatos*".

Ora, se o sistema normativo se refere ao mundo dos fatos, e este, mais que separar, reúne e faz convergir as normas de Direito Público e de Direito Privado, a LINDB dirige-se, sem dúvida, a ambos os ramos do Direito, e deve conter princípios hermenêuticos aplicáveis a todas as normas. Logo, a Lei de Introdução é "*aplicável a toda ordenação jurídica*", como afirma Gonçalves (2010, p. 49). Afinal, novamente utilizando a lição de Duguit (2005, pp. 70-71) "*o direito público e o direito privado devem ser estudados com o mesmo espírito e o mesmo método. As leis de direito público e as leis de direito privado têm o mesmo fundamento: a solidariedade social*".

Portanto, nada mais apropriado do que reunir na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro diretrizes hermenêuticas de criação e aplicação, do Direito Público e do Direito Privado, o que justifica a opção político legislativa de novamente alterar a LINDB por meio da Lei nº 13.655/2018, invés de editá-la como uma norma autônoma do sistema jurídico.

2 No que concordam, dentre outros, Wilson Campos Batalha, *Lei de Introdução ao Código Civil*, São Paulo: Max Limonad, 1959, v. 1, e Maria Helena Diniz, *Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada*, São Paulo, Saraiva, 2001.

A preocupação dos dispositivos da Lei nº 13.655/2018 é a melhoraria da qualidade das decisões públicas no Brasil, buscando mais racionalidade, aumentando a capacidade de o Estado gerar previsibilidade e inspirar segurança. Dessa forma, seus artigos devem ser recebidos como normas gerais que nortearão outras normas e as decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial. Logo, seu o conteúdo está alinhado com a função da LINDB, contemplando disposições que devem ser recebidas como diretrizes hermenêuticas para outras normas e decisões.

Acertada, pois, a opção político legislativa de se inserir dispositivos inexistentes na LINDB, traçando linhas principiológicas para orientar a criação e a interpretação das normas de Direito Público, invés de se editar uma norma autônoma.

2.3 CENÁRIO DE QUEIXAS, DESCRENÇA E INSEGURANÇA NA ADM. PÚBLICA

O cenário anterior à edição da Lei nº 13.655/2018 (e que ainda perdura) é de pessimismo em relação ao futuro do Direito Administrativo Brasileiro. Neste sentido, Marcos Augusto Perez (2018) afirmou que: "*seria ótimo dizer ao final de 2017 que o Direito Administrativo brasileiro passa muito bem, obrigado, mas, infelizmente, não é isso o que pode ser dito*".

Há queixas em relação à Administração Pública de diversas naturezas: *a)* contaminação de decisões, inclusive do Supremo Tribunal Federal (STF), por concepções políticas e opiniões pessoais; *b)* abuso dos limites da competência pelos órgãos de controle; *c)* apego ao aspecto punitivo e justiceiro, fenômeno que Fernando Vernalha (2016) chamou de: "*Direito Administrativo do medo*", em razão de o administrador público estar desistindo de decidir por temer o controle rígido, ortodoxo, excessivo, acrítico:

> Desde a edição da Constituição de 88, que inspirou um modelo de controle fortemente inibidor da liberdade e da autonomia do gestor público, assistimos a uma crescente ampliação e sofisticação do controle sobre as suas ações. Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta. Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir. Viu seus riscos ampliados e, por um instinto de autoproteção, demarcou suas ações à sua "zona de conforto". Com isso, instalou-se o que se poderia denominar de *crise da ineficiência pelo controle*. (grifos aditados) (VERNALHA, 2016)

Com efeito, muitos agentes públicos, mesmo quando adotam decisões fundamentadas e de boa-fé, estão são processados pessoalmente, porque o órgão controlador tem opiniões diferentes ou porque se tem a visão, equivocada e generalista, de que todos são desonestos. Isso torna a vida do administrador público um verdadeiro tormento:

> A falta de uma definição mais clara do papel institucional dos órgãos independentes de controle (tais como os Tribunais de Contas e o Ministério Público); a excessiva fixação de sanções discricionárias contra as autoridades administrativas e contra particulares que mantenham negócios jurídicos com a Administração (sanções que muitas vezes são fixadas de maneira desproporcional e cumulativa, como ocorrem nos casos de aplicação simultânea da lei de improbidade, da lei de crimes de responsabilidade e da lei anticorrupção); aliadas a uma falta ainda maior de precisão normativa na regulação do processo administrativo decisório, torna a vida do administrador público uma verdadeira "montanha russa", para não dizer uma "roleta russa", pois não há como prever, com segurança jurídica mínima, **as consequências** da tomada de decisões administrativas simples ou complexas**.** (grifos aditados) (PEREZ, 2018)

Outras queixas vêm dos contribuintes, que, muitas vezes, são surpreendidos pelo Fisco com novos regulamentos contendo exigências tributárias sem que tenha havido discussão ou que tenha sido previsto um regime de transição, afastando o Direito do bom e do justo[3].

Há, ainda, a insegurança dos empresários que contratam com a Administração Pública e que muitas vezes veem seus direitos aviltados pelas prerrogativas de Poder Público, traduzidas na concretização de cláusulas exorbitantes; e das entidades do Terceiro Setor, que, malgrado colaborem a implementação de políticas públicas estatais, muitas vezes são punidos por aspectos formais de prestação de contas, ao arrepio da Lei nº 13.019/2014 (MROSC), que foca o controle no resultado da parceria.

A reunião dessas e de outras circunstâncias demonstra a necessidade de diminuir a defasagem existente entre a legislação brasileira e a arquitetura de Direito Público contemporâneo, o que, segundo Moraes Alberto (2018), "*tem causado arbítrio, instabilidade jurídica, descontrole de critérios e cacofonia entre instâncias administrativas, judiciárias e de controle*".

Como forma de mudar esse cenário de descrença, é importante melhorar a qualidade da atividade decisória pública, exercida nos vários níveis da Federação (federal, estadual, distrital e municipal) e pelos diferentes Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgãos autônomos de controle (Tribunais de Contas e Ministérios Públicos). A Lei nº 13.655/2018 sinaliza para isso.

3 Consta do Digesto ou *Pandectas* do Imperador Justiniano, no Livro 1, Título Primeiro - Da justiça e do direito, a crença de que "*o Direito é a arte do bom e do justo*".

2.4 CRÍTICAS À LEI Nº 13.655/2018

Surpreendentemente, apesar de visar fortalecer o controle público, aumentando a segurança jurídica e a eficiência na criação e aplicação do Direito Público, a Lei nº 13.655/2018 é alvo de muitas críticas difamatórias. Algumas delas serão comentadas a seguir.

A primeira crítica lançada é que a Lei trata de várias obviedades. Isso não deixa de ser uma verdade, mas o fato não a torna desnecessária ou irrelevante. Afinal, quando o Estado é obrigado a legislar expressamente sobre determinado assunto aparentemente óbvio, a exemplo do Estatuto da criança e do adolescente, do Estatuto do Idoso, ou da Lei Maria da Penha, a conclusão que se chega não é de que a norma seja inútil, mas que, de fato, algo não anda bem na sociedade.

Muitas vezes é preciso reforçar-se obviedades para que elas se tornem mais facilmente exigíveis, como aconteceu com alguns dispositivos do Novo Código de Processo Civil, arts. 1º, 8º e 489 do NCPC, senão vejamos:

> **Art. 1º.** O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.
>
> **Art. 8º.** Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.
>
> **Art. 489.** São elementos essenciais da sentença:
>
> § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:
>
> I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;
>
> II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;
>
> III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;
>
> IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;
>
> V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;
>
> VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

> § 2º No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão.
> § 3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé.

Esses dispositivos da norma processual também sofreram crítica semelhante a esta, mas nem por isso deixaram de ser úteis ao sistema normativo. Pelo contrário, estão sendo muito festejados como normas fundamentais de processo[4], pela função que exercem de orientar a ordenação, a disciplina, a interpretação e a aplicação do processo civil. Assim, afasta-se a crítica acerca da obviedade dos novos dispositivos inseridos na LINDB.

Uma segunda crítica diz respeito à baixa densidade normativa e alta densidade axiológica da Lei nº 13.655/2018, o que resultaria numa insuficiente força cogente, tornando-a um adereço e não um componente essencial.

Entendendo o Direito como elemento estruturante da sociedade, é possível enxergar as leis como instrumentos/ferramentas para se alcançar determinado objetivo.

Mas, pergunta-se: para que serve uma ferramenta? Desde a pré-história as ferramentas servem para ampliar os efeitos da ação humana (para o bem ou para o mal). Essa é a sua finalidade. O martelo não constrói a casa nem mata uma pessoa, mas potencializa a força do homem ou da mulher em ambos os casos.

Utilizando a analogia do martelo, a Lei nº 13.655/2018 tanto pode restringir o controle quanto pode amadurecê-lo, na medida que passa a exigir decisões aderidas à realidade, que prevejam as consequências práticas. Tudo vai depender da forma em que for empregada a norma. Improcede a segunda crítica apontada. Tanto pode facilitar a corrupção quanto trazer segurança jurídica.

Uma terceira crítica é manifestada por aqueles que entendem que a exigência de que as decisões dos órgãos de controle sejam adequadamente embasadas e justificadas restringirá a atuação desses órgãos.

> Implícita na crítica está a ideia de que, ao exigir das autoridades públicas a motivação de suas decisões, a Lei retiraria poder dessas autoridades e abriria

4 Fredie Didier Jr. (2015, pp. 61-62) explica: "*A norma é fundamental, porque estrutura o modelo do processo civil brasileiro e serve de norte para a compreensão de todas as demais normas jurídicas processuais civis*". E mais adiante complementa afirmando que um parte das normas fundamentais de processo decorre diretamente da Constituição Federal e outra parte decorre da legislação infraconstitucional, mais especificamente do Código de Processo Civil, que dedica capítulo inteiro a essas normas (art. 1º ao 12). Porém, o rol não é exaustivo. "*Há outras normas fundamentais do processo civil brasileiro que não estão consagradas expressamente nos doze primeiros artigos do CPC*". Exemplo disso é o art. 489 do CPC.

> margem à corrupção. Significaria dizer: ao exigir razões do Estado, a Lei suprimiria poder do Estado para controlar seus próprios atos. Essa suposta "perda de poder" é então ligada, de modo malicioso pela crítica, à atual crise das instituições políticas brasileiras, como se a Lei tivesse algum propósito maquiavélico de contribuir com interesses escusos da classe política e do empresariado nacional. (grifos aditados) (ALBERTO, 2018)

Esse raciocínio está equivocado, pois a Lei nº 13.655/2018, como pondera Pessôa (2018), censura apenas as análises mal fundamentadas, o que é muito bom para o país, ou seja, vai restringir as decisões sem fundamentação adequada. Porém, isso não afeta a função do controle, pelo contrário, qualifica-o e significará um avanço para a Administração Pública.

Essa crítica não deve ser considerada, porque ignora o fato de que a exigência de motivação e de fundamentação das decisões públicas, com a exposição racional dos critérios decisórios, fortalece – e não afrouxa – o controle sobre elas.

O dever de motivação das decisões está abrigado na Constituição Federal e em normas infraconstitucional como o CPC e a Lei de Processo Administrativo! A ausência do atendimento a esse dever impossibilita o controle e o controle faz parte do Estado Democrático de Direito.

> Somente em uma compreensão autoritária da política faz sentido a afirmação de que há uma contraposição entre o dever de motivação das decisões públicas e o controle (público) dessas decisões. […] Apenas num Estado autoritário há oposição entre fundamentação pública e poder político; o autoritário sempre deseja que os controladores não tenham nenhum ônus de justificação perante a sociedade civil. Em uma democracia, no entanto, controle sem dever de fundamentação é falso controle. (ALBERTO, 2018)

Para finalizar os comentários acerca das críticas endereçadas à Lei nº 13.655/2018, cabe a transcrição de Paulo Modesto (2018), quando ele as repele classificando-as como "*fake news institucional*", patologia prejudicial à verdade, pois valoriza a aparência em detrimento da essência, o grito em lugar do argumento:

> Ampliar a segurança jurídica é reduzir o arbítrio; reduzir o arbítrio é reduzir as possibilidades de agentes públicos venderem o arbítrio para quem está disposto a pagar para se favorecer com ele. Ao fim e ao cabo, a segurança jurídica amplia o combate à corrupção, nunca o reduz. Mas em tempos de *fake news*, parece ter razão quem grita mais alto, mesmo com prejuízo à razão. (MODESTO, 2018)

Assim, entende-se que as críticas à Lei nº 13.655/2018 devem ser combatidas e superadas em prol da defesa do aperfeiçoamento do controle e da segurança jurídica, o que passa, dentre outros, por limitar o arbítrio das autoridades, pela exigência de motivação nas

decisões, pela preocupação com as consequências práticas das ações, pela especificação de responsabilidades, e pelo respeito aos precedentes.

2.5 OS ARTIGOS INSERIDOS NA LINDB E O CONTROLE DA ADM. PÚBLICA

Como anunciado, a Lei nº 13.655/2018 inseriu 11 artigos na LINDB, do art. 20 ao 30.

Os arts. 20, 21 e 22 estabelecem que as decisões da Administração Pública, do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas devem levar em consideração as consequências práticas, jurídicas e administrativas, não se baseando apenas em valores jurídicos abstratos.

Com isso, o agente público (administrador, controlador ou julgador) deverá demonstrar, na própria decisão, que avaliou adequadamente as consequências práticas, e deverá, mais do que nunca, estar atento para elas, deixando claro para a sociedade que fez um exercício adequado de previsão dos efeitos de suas decisões. Deverá levar em conta a repercussão concreta, a realidade da vida. Aliás, como afirmava Georges Ripert[5]: "*Quando o direito ignora a realidade, a realidade se vinga ignorando o Direito*".

Não se quer a utilização de elementos extra-autos; a previsão desejada é intra-autos. Se quer que o agente público avalie e investigue as situações reais, que pondere os atenuantes e agravantes e que afaste o *bis in idem*. Portanto, não é exercício de futurologia, é aplicação da razoabilidade e do princípio da realidade no Direito Administrativo. Sobre esse tema cabe o trecho seguinte de José Vicente Santos Mendonça (2011):

> Nada mais óbvio do que exigir que os atos administrativos tenham por base situações reais e se proponham a atingir, de modo realista, estados reais. Se o Direito Público do Século XXI não é mais aquele monte de palavras bonitas com resultado zero, também o Direito Administrativo dos dias de hoje é Direito comprometido com o contexto no qual vai ser aplicado e com o adiantamento das consequências dessa ou daquela linha de ação. (MENDONÇA, 2011)

A preocupação com a realidade dos fatos quando se decide não é algo criado nos artigos inseridos na LINDB. Como regra de interpretação, já podia ser extraída do art. 5º da LINDB quando dispõe: "*Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum*". E, também, dos arts. 93, IX da CF/88 e do art. 11 do CPC, que indicam que as decisões devem refletir o caso concreto.

5 George Ripert (1880-1958) foi um jurista francês, notabilizado como civilista e comercialista. Começou sua carreira como Professor da Faculdade de Direito de Paris. Suas obras são: *Traité practique du droit civil; Traité élémentaire de droit comercial; La règle morale dans obligations civils; Aspectes juridiques du capitalisme moderne; Le Déclin du droit*.

O agente público deve ser responsável e atento às possíveis consequências prejudiciais de suas decisões[6]. Essa conexão com a realidade e com as consequências práticas não impede que as decisões sejam adotadas com base em princípios, mas exige que estes sejam articulados na prática, e que estejam aderidos ao caso, vedando-se as motivações decisórias vazias, retóricas ou principiológicas abstratas, sem análise dos fatos concretos e de seus impactos. Ou seja, não basta serem enunciados ou invocados os princípios na decisão para que esta esteja motivada, porque, como alerta Celso Antônio Bandeira de Mello[7], "*No Direito não existe palavra mágica ou abracadabra*".

Os arts. 23 e 24 dispõem que o exame da validade de atos e contratos administrativos devem levar em consideração a interpretação legal vigente na época em que foram produzidos. A mudança de interpretação deve valer para o futuro, não podendo atingir situações já constituídas. Assim, impede-se a aplicação retroativa das decisões administrativas, o que a Lei nº 9.784/99[8] no art. 2º, XIII já proibia.

Além disso, sempre que possível, deve ser estabelecido um regime de transição antes de exigência administrativa diferente daquela vigente. Os autores Guilherme Bianco, Marcelo Bruto, Marcelo Fonseca, Marcelo Sandes e Rafael Ferreira (2018), comentando os arts. 23 e 24 resumem:

> Não se impede o exercício de competências constitucionais, mas sim que interpretações novas retroajam para punir quando o gestor se fundamentou em jurisprudência ou doutrina existente à época do ato. Não há limitação em relação à punição de atos pretéritos, mas, efetivamente, disciplina de efeitos retroativos de novas jurisprudências. Na mesma linha, assegura-se a transição de atos já consumados sob normas de conteúdo indeterminado, com respeito à proporcionalidade, quando houver novas interpretações supervenientes. (BIANCO, *et al*, 2018)

Com efeito, esses dispositivos visam impedir que mudanças de posicionamento da administração peguem o cidadão e as empresas de surpresa. O Fisco, por exemplo, não poderá alterar seu entendimento sobre a legislação tributária e aplicar retroativamente a mudança de

6 Exemplo disso é a Decisão no processo mais velho que tramitava no STF (ação cível originária nº 0000174-16.1959.0.01.0000, de origem do Mato Grosso, cujo Relator original foi o Min. Cezar Peluso, julgada em 2012) que mesmo reconhecendo a inconstitucionalidade dos atos administrativos impugnados – celebrados há 53 anos atrás – deixou de pronunciar a nulidade dos mesmos em nome dos princípios da boa-fé, da segurança jurídica e da confiança legítima, considerando a situação factual consolidada e a impossibilidade de anulação dos negócios jurídicos questionados diante das consequências práticas desastrosas.

7 Um dos advogados administrativistas mais respeitados e brilhantes do país.

8 Lei Federal do Processo Administrativo.

interpretação. Os Tribunais de Contas da mesma forma, o que reforça a ideia de previsibilidade para o cidadão.

Os arts. 26 e 27 preveem a possibilidade de celebração de termos de ajustamento de conduta e de acordos substitutivos de sanções, a fim de que a Administração Pública possa corrigir ilicitudes de forma consensual, mediante compensações do interessado.

Sobre esses artigos é preciso que se diga que celebrar acordo não é forma de diminuir controle, é forma de exercer controle; e que realizar transação com o Poder Público não é nenhuma novidade, há muito o sistema normativo comportava.

Para exemplificar tem-se: a Lei de Ação Civil Pública trata disso no seu art. 5º; a Resolução nº 118/2014 do CNMP trata da política nacional de incentivo à composição no âmbito do Ministério Público; o Código de Processo Civil incentiva a composição consensual de conflitos; a Recomendação nº 021/2015 do CNJ orienta a adoção de conciliação em processos disciplinares; a IN nº 02/2017 da CGU prevê a realização de Termos de Ajustamento de Conduta; a Resolução nº 59/2017 do TCE do Paraná regula os Termos de Ajustamento de Gestão; e o Decreto Federal nº 9.179/2018 dispõe sobre a compensação ambiental, substituindo a multa em favor de atividade que efetivamente repare o dano causado.

Com efeito, a Administração Pública, especialmente os órgãos de controle já haviam percebido a utilidade dos acordos e os têm estimulado, inclusive por meio da mediação de conflitos, a fim de dispender menos energia na solução de demandas ou na reparação de danos.

Juliana Banacorsi de Palma (2015) defende que acordos na Administração Pública reduzem tempo, custos[9] e recursos, além de evitar a propositura de demandas judiciais e a perenização de conflitos. Decisões formadas pelo consenso tendem a ser menos desrespeitadas por ambas as partes, pois na maioria das vezes, correspondem à própria expressão de interesse como sustentam Sérgio Ferraz e Amari Saad (2018).

O art. 28 dispõe que o agente público somente responderá por suas decisões e opiniões técnicas em caso de dolo[10] ou erro grosseiro[11], evitando que seja punido por mera divergência

9 Estima-se que um PAD custe R$ 50.000,00 aos cofres públicos, acordos são mais baratos. O IBAMA consegue arrecadar apenas 5% do que foi aplicado de multas em processos de execução fiscal. Só os pequenos infratores pagam. As grandes empresas recorrem, judicializam. Isso aumenta a sensação de impunidade e o descrédito na Administração Pública.

10 O Digesto ou *Pandectas* do Imperador Justiniano, no Livro 4, Título Terceiro define dolo como: "t*odo artifício, esperteza e ardil empregado para enganar, iludir e defraudar a outrem*". Diferente da astúcia, considerado dolo bom.

de interpretação, o chamado "*crime de hermenêutica*", crime de hermenêutica", ou seja, ter uma interpretação da lei ou do fato diversa da considerada correta por quem o controla e, não sendo isso um erro grosseiro evidente, não será motivo de punição, a menos que o agente público tenha agido com dolo. Para Fernando Scaff (2018), "*esse dispositivo é alvissareiro*".

Com efeito, o artigo traz a possibilidade de o gestor público errar, até porque como o ditado popular costuma ensinar: "*só quem não erra é quem não trabalha*". O gestor público, assim, fica mais estimulado a inovar na gestão pública. Na inovação, pode ocorrer o erro, mas desde que este não seja grosseiro, e desde que o agente não tenha agido com dolo, não haverá por que ser punido. Isso dá tranquilidade para o gestor honesto e preocupado em, pelo menos, tentar fazer o melhor para a Administração Pública. Não deve ser considerado erro grosseiro, portanto, aquele em que a decisão ou a opinião for baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais.

Como comentam Bernardo Apply e Floriano Marques Neto (2018), "*o objetivo é impedir a paralisia dos gestores públicos que têm de tomar decisões (como a concessão de uma licença ambiental)*". Tal medida tende a tornar mais ágil e racional a atuação desses gestores e incentivar que não deixem de agir por medo de serem posteriormente responsabilizados pessoalmente pelos órgãos de controle.

Cuida-se, segundo Rafael Véras de Freitas (2018), de norma que se encontra "*em plena consonância com o entendimento do STJ, de acordo com o qual a responsabilização por atos de improbidade é predicadora da comprovação do elemento subjetivo do agente público ou mesmo do terceiro beneficiário*" (REsp 1.273.583/SP).

Além disso, Freitas (2018) pontua que tal dispositivo terá o condão de contribuir para que o "*administrador melhor fundamente o seu agir, por intermédio de uma adequada processualização, de sorte a reduzir os riscos de que suas decisões sejam inquinadas pela pecha dos 'atos dolosos' ou dos atos praticados lastreados em um 'erro grosseiro*'".

Um outro efeito possível do artigo 28 é o de inverter e ampliar o ônus de fundamentação para o controlador, que passará a ter de demostrar, por intermédio de provas concretas, que o ato praticado pelo agente público restou maculado pela intenção de malferir a probidade administrativa.

O art. 29 preceitua que a criação de normas administrativas pode ser precedida de consulta pública, a fim de que os cidadãos possam opinar. É uma faculdade bem-vinda, e não

11 A discussão que há sobre esse artigo é acerca da expressão "*erro grosseiro*", utilizada, em 2007, pelo Min. Joaquim Barbosa, no julgamento do MS 24.631-6 DF STF, como equivalente ou sinônimo de culpa.

uma obrigação. Caminha na linha do que determina o Decreto nº 8.243/14, que instituiu a Política e o Sistema Nacional de Participação Social.

Esse penúltimo artigo quer que sejam colhidas contribuições dos cidadãos e que as mesmas sejam consideradas na decisão. Essa norma mostra que a Administração Pública deve de andar ao lado da sociedade e, não, de costas para ela. A democratização de acesso da população à Administração Pública tem avançado muito nos últimos tempos e as Leis de Transparência e acesso à informação são exemplo disso.

Tais inovações, segundo Gustavo Justino de Oliveira (2018) "*vão ao encontro de uma gestão pública mais aberta e igualitária, em um contexto de governança e que tende também a aumentar a base de legitimidade democrática de suas decisões*".

Por fim, o art. 30 prevê que as autoridades administrativas devem editar súmulas administrativas e que os precedentes administrativos são vinculantes, até ulterior revisão. O que se é fortalecer e incentivar os precedentes de caráter vinculante nos Tribunais. Isso trará segurança jurídica para os administrados, agentes públicos e investidores privados, que saberão o que esperar dos órgãos controladores, além de prestigiar os princípios da eficiência e da igualdade.

Weber Luiz de Oliveira (2016) afirma que a aplicação dos precedentes judiciais foi objeto de disciplinamento pelo CPC de 2015, sob a influência dos precedentes oriunda dos países do *common law*, determinando-se que juízes e tribunais seguissem a interpretação do direito sedimentada judicialmente nas instâncias superiores. Para ele:

> A Administração Pública, regida e limitada por imposição constitucional ao princípio da legalidade, diante deste novo perfil da jurisdição brasileira, também deve adotar os precedentes vinculantes, desde que autorizada por regulamentação legal que discrimine as balizas para tal entendimento, legitimando a atuação dos agentes públicos, publicizando aos administrados a posição administrativa e assentando a integridade do direito no Estado. (OLIVEIRA, 2016)

A partir da Lei nº 13.655/2018, pode-se dizer que a Administração Pública já possui a autorização legal mencionada pelo autor citado para adotar os precedentes, que, de fato, têm uma função muito importante no quesito segurança para administrados, evitando-se que, em igualdade de condições, o entendimento do órgão de controle seja diverso.

Todos esses artigos, como visto, estabelecem critérios para a atuação de órgãos de controle, mas em nenhum momento visam restringir ou impedir o combate a condutas irregulares. O que fazem é exigir que os órgãos controladores atuem de forma coerente, considerando os custos e benefícios – sociais e econômicos – de suas decisões e,

principalmente, o que aumentará a segurança jurídica para todos os envolvidos, cidadãos, agentes públicos, sociedade civil organizada e investidores privados.

De acordo com Flávio Jardim (2018), quando se posicionou favorável à sanção do PL 7.448/2017, afirmou que os novos artigos a serem introduzidos na LINDB significavam avanço da legislação brasileira, poia a equiparavam:

> [...] às melhores práticas internacionais, de sistemas avançados, que levam a sério a necessidade de o cidadão/administrador conhecer o que o Estado lhe demanda. O fato de não punir o erro, salvo o grosseiro, por exemplo, não impedirá que os órgãos de controle fixem a correta interpretação das normas para casos futuros. (JARDIM, 2018)

Se a atuação dos órgãos de controle é fundamental em um ambiente democrático, essa atuação não pode resultar em um ambiente de incerteza e baixa previsibilidade, como infelizmente tem ocorrido no Brasil nos últimos anos. Esse é o momento de reverter esse cenário.

3 CONCLUSÃO

Em brevíssimas palavras, em razão da limitação do espaço, foi apresentada a Lei nº 13.655/2018 e listados os principais aspectos dos artigos inseridos na LINDB, avaliando seus efeitos para o controle da Administração Pública.

Como demonstrado, a Lei nº13.655/2018 pretende dar segurança às decisões e previsibilidade às condutas dos órgãos de controle da Administração Pública. A expectativa é que ela corrija os rumos do Direito Administrativo para recolocar na bússola o grau que aponte na direção da melhor solução ao interesse público (finalidade de todo ato administrativo), ainda que isso importe ter o gestor de adotar, corajosamente, decisões heterodoxas, inovadoras, criativas e tão modernas quanto necessárias para a efetivação dos direitos fundamentais contemporaneamente consagrados. Tudo dentro da legalidade, como deve ser.

Para atingir essa pretensão de correção de rumo, as regras inseridas na LINDB, pela Lei nº 13.655/2018, por exemplo: *a)* tornam mais racional o exercício dos deveres pelo gestor público e pelas autoridades independentes de controle, na medida em que obrigam que as decisões administrativas descrevam os aspectos práticos e as consequências esperadas, o que representa um grande avanço em relação ao quadro atual; *b)* preveem que se o exercício do poder normativo ou a decisão puder prejudicar relações jurídicas já consolidadas, tanto a Administração quanto os órgãos de controle passarão a ter, conforme o caso, que modular os efeitos de sua decisão no tempo, evitando prejuízos a terceiros de boa-fé com a retroação; e *c)*

incentivam a participação social e a utilização de precedentes nos órgãos de controle da Administração Pública.

Se essas normas serão suficientes para melhoria da qualidade das decisões administrativas, controladoras e judiciais propiciando a segurança e eficiência desejadas vai depender, efetivamente, da mão que usar o martelo. Torçamos para que a ferramenta seja bem utilizada e que a Administração Pública possa navegar, a partir dos novos instrumentos, em segurança, ainda que mares revoltos. É o que se espera!

REFERÊNCIAS

ALBERTO, Marco Antônio Moraes e MENDES, Conrado Hübner, *Por que uma Lei contra o Arbítrio Estatal?* Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/por-que-uma-lei-contra-o-arbitrio-estatal12042018) Acesso em: 11/04/2019.

APPY, Bernard; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Segurança Jurídica.* Disponível em: http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,seguranca-juridica,70002271134. Acesso em: 14 de março de 2019.

AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. *O PL 7.448/17: quando os efeitos reais são diferentes dos resultados esperados*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-abr-24/pedro-azevedo-quais-serao-efeitos-reaispl-744817. Acesso em: 14 de março de 2019.

BATALHA, Wilson Campos. *Lei de Introdução ao Código Civil*, São Paulo: Max Limonad, 1959, v. 1.

BIANCO, Guilherme, *et al*. *O Outro Lado do "Crime e Castigo" (ou dos méritos do PL 7.448/17)*. Disponível em: http://www.cafecolombo.com.br/ideias/o-outro-lado-do-crime-e-castigo-ou-dos-meritos-do-pl-7448. Acesso em: 14 de março de 2019.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no Direito Brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 17. ed. Salvador: Jus Podivum, 2015, v. 1.

DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada*, São Paulo, Saraiva, 2001.

DUGUIT, Leon. *Fundamentos do Direito*. Tradução de: Eduardo Salgueiro. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris, 2005.

FERRAZ, Sérgio; SAAD, Amauri Feres. *Controle Externo não está ameaçado pelo PL 7.448/2017*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-abr-13/opiniao-controle-externo-nao-ameacado-pl-74482017. Acesso em: 14 de março de 2019.

FREITAS, Rafael Véras de. *O Artigo 28 do PL 7.448/2017 e a Responsabilidade Administrativa*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-abr-18/rafael-freitas-pl-74482017-responsabilidade-administrativa. Acesso em: 14 de março de 2019.

GAETANI, Francisco. *O Mundo Jurídico Virou a Principal Fonte de Insegurança Jurídica* Disponível em: https://jornalggn.com.br/noticia/o-mundo-juridico-virou-a-principal-fonte-de-inseguranca-juridica-porfrancisco-gaetani. Acesso em: 14 de março de 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro: parte geral*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

JARDIM, Flávio. *Teoria Interacionista do Direito: PL 7.448/2017 merece ser sancionado*. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/teoria-interacionista-do-direito23042018#sdendnote1sym. Acesso em: 14 de março de 2019.

LOUGHLIN, Martin. *Foundations of public law*. Londres: Oxford, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, *et al*. *Respostas aos Comentários Tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017*. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/04/Parecer-apoio-aoPL-7.448-17.pdf. Acesso em: 14 de março de 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. *O princípio da realidade no Direito Administrativo*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2011-mar-18/quando-direito-ignora-realidade-ela-vinga-ignora-direito. Acesso em: 12/04/2019.

MODESTO, Paulo. *Fake News Institucional: a crítica vazia ao projeto de lei 7.448/2017* Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/fake-news-institucional-a-critica-vazia-aoprojeto-de-lei-7488-2017. Acesso em: 14 de março de 2019.

MORAES, Marco Antônio; MENDES, Conrado Hübner. *Por que uma Lei contra o Arbítrio Estatal?* Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/por-que-uma-lei-contra-o-arbitrio-estatal12042018. Acesso em: 14 de março de 2019.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Hiperativismo do Controle versus Inércia Administrativa* Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/hiperativismo-do-controle-versus-inercia-administrativa18042018. Acesso em: 14 de março de 2019.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. *Precedentes Judiciais na Administração Pública.* Revista de Processo, vol. 251, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no Direito Administrativo*. São Paulo: Forense, 2017.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Sanção e Acordo na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. *A Proposta de Lei da Segurança Jurídica na Gestão e do Controle Público e as Pesquisas Acadêmicas*. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/04/PALMA.pdf. Acesso em: 14 de março de 2019.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes (COORD.). *Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas. Desafios para uma sociedade democrática*. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: http://antonioaugustoanastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf. Acesso em: 14 de março de 2019.

PEREZ, Marcos Augusto. *Cenário é Desolador, mas Houve uma Boa Notícia para o Direito Administrativo*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-jan-04/cenario-desolador-houve-boa-noticia-direitoadministrativo. Acesso em: 14 de março de 2019.

PESSÔA, Samuel. *Nova Lei de Introdução às Normas do Direito.* Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2018/04/nova-lei-de-introducao-as-normas-dodireito.shtml. Acesso em: 14 de março de 2019.

SCAFF, Fernando Facury. *Quem Controla o Controlador? Considerações sobre as Alterações da LINDB.* Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-abr-17/quem-controla-controlador-notas-alteracoes-lindb. Acesso em: 14 de março de 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Uma Lei Geral Inovadora para o Direito Público*. Disponível em: https://www.jota.info/opiniaoe-analise/colunas/controle-publico/uma-lei-geral-inovadora-para-o-direito-publico-01112017. Acesso em: 14 de março de 2019.

VASCONCELOS, Manoel da Cunha Lopes et. al. *Digesto ou Pandectas do Imperador Justiniano*. Vol. I. São Paulo: YK Editora, 2017.

VERNALHA, Fernando. *Quem Controla o Controlador?* Disponível em: http://politica.estadao.com.br/blogs/faustomacedo/quem-controla-o-controlador/. Acesso em: 14 de março de 2019.

_____. *O direito administrativo do medo: a ineficiência pelo controle*. Disponível em: www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimarães. Acesso em 11/04/2019.

VILANOVA, Lourival. *Estruturas lógicas e o sistema de direito positivo*. São Paulo: Noeses, 2005.