

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

IRINEU FRANCISCO BARRETO JUNIOR

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

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 - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

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

D597

Direito Administrativo e Gestão Pública II [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Irineu Francisco Barreto Junior; Raymundo Juliano Feitosa. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-846-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O XXX Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI foi realizado no Centro Universitário Unichristus, na cidade de Fortaleza – Pará, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023 e elegeu o tema "Acesso à Justiça, solução de litígios e desenvolvimento" como eixo norteador dos seus trabalhos. Como de costume o evento propiciou a aproximação entre dirigentes de PPGDs, professores e pesquisadores de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo o Brasil.

Com foco no aperfeiçoamento da gestão pública, o presente grupo de trabalho foi realizado sob a coordenação do Prof. Dr Raymundo Juliano Feitosa, da Universidade Católica de Pernambuco e Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior, do Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP.

Os estudos apresentados no GT reiteram a centralidade da governança pública na agenda jurídica contemporânea e como objeto de pesquisas conduzidas em todo o país.

Temas clássicos pautados no controle da administração pública permearam o grupo de trabalho, como a responsabilização dos agentes governamentais, assim como relacionados ao aperfeiçoamento da governança, implementação da participação social e implementação de inovações jurídicas que assegurem sua efetividade, juntamente com artigos voltados à adoção de novas tecnologias na administração pública, especialmente Blockchain e Inteligência Artificial.

Cabe salientar que o GT se insere, dessa forma, na agenda contemporânea de discussões que envolvem a modernização do Estado brasileiro com vistas ao avanço da racionalidade e economicidade governamentais. Essas abordagens, simultaneamente, expandem o escopo do direito administrativo e admitem a presença de desafios impostos à sociedade brasileira, especialmente voltados a materializar as promessas constitucionais que determinam a oferta de políticas públicas imprescindíveis para o exercício da cidadania.

Os coordenadores do GT convidam os leitores a conhecer o teor integral dos artigos, com a certeza de profícua leitura, e encerram essa apresentação agradecendo a possibilidade de dirigir os debates entre pesquisadores altamente qualificados.

Prof. Dr Raymundo Juliano Feitosa. Universidade Católica de Pernambuco.

Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior. Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP.

CONTROLE E GESTÃO PÚBLICA: REVISITANDO O PROCESSO LEGISLATIVO DO ART. 28 DA LINDB QUE BUSCOU MITIGAR O APAGÃO DAS CANETAS

CONTROL AND PUBLIC MANAGEMENT: REVISITING THE LEGISLATIVE PROCESS OF ARTICLE 28 OF THE LINDB THAT SOUGHT TO MITIGATE THE BLACKOUT OF THE PEN

Mariana Barbosa Cirne ¹

Eduardo Aleksander Xavier de Medeiros ²

Resumo

A atuação estatal deve se pautar no interesse público. Para evitar desvios nesta função, existe o controle, exercido por vários órgãos, a partir de definições principiológicas. O excesso de controle enseja o “apagão das canetas”, com a paralisia decisória da gestão pública. Para evitar esse problema, em 2015 se iniciou o processo legislativo que incluiu o artigo 28 da LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB com o intuito de limitar a responsabilidade do gestor ao dolo e erro grosseiro. A partir da argumentação legislativa de Atienza, este artigo pretende revisar o debate legislativo para entender se nas decisões do Poder Legislativo e Executivo da elaboração dessa lei, essa ponderação entre gestão eficiente e controle foi enfrentada e considerada. A pesquisa detém abordagem dedutiva, de cunho qualitativo, valendo-se de revisão bibliográfica com o levantamento de documentos do processo legislativo e os subsídios da decisão de veto. Concluiu-se que o processo legislativo se pautava em uma limitação mais ampla da responsabilidade do gestor, conforme ficou claro nos pareceres do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, pautados na insegurança jurídica. De outro lado, o Poder Executivo, por meio do veto ao § 1º do art. 28, da LINDB, e com a regulamentação posterior do erro grosseiro por decreto construiu balizas que conferiram maior equilíbrio entre o controle e a gestão pública.

Palavras-chave: Excesso de controle, Gestão pública, Responsabilidade do gestor, Processo legislativo

Abstract/Resumen/Résumé

The public state must acts based on the public interest. There is control to avoid deviations in this function, exercised by several bodies, based on principled definitions. The excess of control leads to the “pen blackout”, with the paralysis of decision-making in public management. To avoid this problem, in 2015, the brazilian legislative process began, which included article 28 of the LINDB - Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law -

¹ Doutora e Mestre (UnB). Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Direito Constitucional (IDP). Procuradora federal (AGU). Professora de Direito Constitucional e Ambiental (UNICEUB). Líder do Grupo de Pesquisa CASP.

² Procurador do Distrito Federal (PGDF), Graduado em Direito (USP), Mestre em Administração Pública (IDP), Mestre em Direito Constitucional (IDP)

LINDB with the aim of limiting the manager's liability to willful misconduct and gross error. By Atienza's legislative arguments, this article intends to revisit the legislative debate to understand whether, in the decisions of the Legislative and Executive Powers in the elaboration of this law, this weighting between efficient management and control was faced and considered. The research has a deductive approach, of a qualitative nature, making use of a bibliographical review with the survey of documents of the legislative process and the subsidies of the veto decision. It was concluded that the legislative process was based on a broader limitation of the manager's responsibility, as was clear in the opinions of the Federal Senate and the Chamber of Deputies, based on legal uncertainty. On the other hand, the Executive Power, through the veto to § 1 of art. 28, of LINDB, and with the subsequent regulation of gross error by decree, built beacons that provided a greater balance between control and public management.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Excess of control, Public management, Manager's responsibility, Legislative process

1. INTRODUÇÃO

Este artigo estuda o processo legislativo que modificou a LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, concretizada na Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018a (Brasil), para incluir o art. 28¹, que limitou a responsabilidade dos gestores públicos ao caso de dolo ou erro grosseiro, mas não ampliou em demasia a discricionariedade administrativa, com o veto do § 1º (Brasil, 2018b).

Trata-se de um de um tema relevante no contexto jurídico, político e social. Jurídico, pois a Administração Pública, no exercício de suas funções, sujeita-se ao controle. Controle interno e externo, desenhado constitucionalmente, “quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (Brasil, 1988). Vale-se, portanto, de conceitos abstratos que precisam ser interpretados pelo Direito. Não bastasse isso, esse debate normativo, entre o controle e o exercício da gestão pública, que ocorreu no trâmite legislativo, merece sim ser estudado para assegurar o incremento qualitativo do Direito (Atienza, 1997).

Detém, ainda, justificativa social, visto que o controle é mecanismo essencial para assegurar a observância, pela Administração Pública, das regras e princípios do ordenamento jurídico, bem como os interesses públicos que legitimam sua existência (Nohara, 2016). Não se pode esquecer que o Estado exerce essa missão por meio de pessoas. Então, quando o Estado, por meio dessas pessoas, atua, não detém uma disponibilidade plena, visto que exerce essa função com os limites do interesse público. (Ferraz, 1992, p. 66). Há, portanto, um interesse social em calibrar essa relação entre o controle e a discricionariedade administrativa.

Não obstante ser instrumento essencial no Estado Democrático de Direito, discute-se, neste artigo, os efeitos negativos decorrentes do exercício disfuncional do controle, bem como a necessidade de soluções normativas para o problema. Há, portanto, um interesse político neste debate, pois nos últimos tempos, especialmente a partir da Constituição da República de 1988, houve uma expansão do controle público, tanto quantitativamente (crescimento do número de órgãos e instituições), como qualitativamente (aumento das normas do ordenamento jurídico) (Olivera; Halpern, 2020, p. 93; Sundfeld, 2022), tornando o ambiente em que a Administração Pública atua cada vez mais complexo e inseguro, em prejuízo de sua eficiência.

¹ “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. (Brasil, 2018).

Nesse contexto, surgiu o Projeto de Lei nº 349/15 no Senado Federal, (nº 7.448, de 2017 na Câmara dos Deputados), que “*Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público*”. O processo legislativo dessa mudança é especialmente interessante, pois partiu de uma demanda acadêmica para evitar o apagão das canetas (Motta; Nohara, 2019).

Diante desse contexto, a pergunta que desafia essa pesquisa é a seguinte: revisitar o debate do processo legislativo que incluiu o art. 28, na LINDB, e vetou o § 1º, contribui no aprimoramento do Direito, a partir de um maior equilíbrio na relação entre controle e gestão pública eficiente?

Para respondê-la, o trabalho está dividido em 3 partes. Na primeira, será necessário descrever as características do modelo de controle público adotado no ordenamento jurídico e identificar os efeitos negativos dele decorrentes, dentre os quais se destaca-se o fenômeno da paralisia decisória ou “apagão das canetas”. Na segunda parte, o enfoque dar-se-á no marco teórico da pesquisa, a partir da contribuição da argumentação legislativa (Atienza, 1997; Atienza, 2004) para a melhoria do Direito. A terceira parte se pauta no processo legislativo que modificou a LINDB. No primeiro subtópico, discute-se a solução introduzida pelo artigo 28 da Lei nº 13.655/2018 (Brasil), consistente na criação de um espaço normativo de tolerância ao erro administrativo, de modo a se assegurar um ambiente de segurança jurídica para a tomada de decisão pelo agente público. Em seguida, desdobra-se o estudo para o debate no Poder Executivo, a partir das justificativas que ensejaram o veto, seguida da regulamentação do tema por meio de decreto regulamentar.

O marco teórico da pesquisa se vale da ideia que a legislação importa para o Direito que pode ter a sua qualidade melhorada pela argumentação. Há uma fase pré-legislativa, a legislativa e outra pós-legislativa que se relacionam. Conhecê-las pode contribuir com a melhora dos argumentos e das normas que fazem parte do Direito (Atienza, 1997; Atienza, 2004).

A linha de raciocínio usada foi a dedutiva. A corrente teórica-metodológica desta pesquisa foi a jurídico sociológica, pois se pauta na análise argumentativa dentro do processo legislativo entre os Poderes Legislativo e Executivo. O estudo se pauta em pesquisa do tipo aplicada, de cunho qualitativo, que se valeu dos procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e de levantamento documental por meio da Lei de Acesso à

Informação, além da busca dos pareceres do processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

O objetivo deste trabalho foi explorar o debate argumentativo travado no processo legislativo que deu ensejo ao art. 28 LINDB, para com isso contribuir com uma interpretação mais equilibrada, que evite o excesso do controle, sem também inviabilizar a gestão administrativa.

2. OS EXCESSOS DO CONTROLE E O APAGÃO DAS CANETAS

O modelo normativo de controle da Administração Pública, no Brasil, é caracterizado (i) pela multiplicidade de órgãos autônomos responsáveis pelo seu exercício, com competências constitucionais e legais distintas, mas muitas vezes sobrepostas, (ii) cuja atuação é legitimada por normas que possuem textura aberta, pois se valem de princípios, cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados (Oliveira; Halpern, 2020, p. 93-95).

A multiplicidade de órgãos controladores é identificada, no exemplo dado por Dionísio (2019, p. 35), na situação do ordenador de despesa de uma Universidade Pública Federal, que estará sujeito à fiscalização de, pelo menos, quatro órgãos controladores autônomos: do Tribunal de Contas da União (artigo 71, II, da Constituição da República); da Procuradoria Federal junto à respectiva instituição (artigo 10 da Lei nº 10.480/2002); do Ministério Público Federal (artigo 37, II, da Lei Complementar nº 75/1993); e da Controladoria-Geral da União (artigo 49 da Lei nº 14.600/2023).

Ao mesmo tempo, a atuação dos órgãos de controle tem fundamento em normas de textura aberta, pautadas em princípios, cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados. Nesse sentido, Oliveira e Halpern (2020, pp. 93/94), ao traçarem um panorama geral do controle da Administração Pública, descrevem que a Constituição da República de 1988 ampliou significativamente o controle, pois sua atuação é regida por um arcabouço legislativo composto por uma gama de leis, que primam por normas principiológicas ou por normas que trazem conceitos jurídicos indeterminados, viabilizando a invalidação da atuação administrativa a partir de princípios, cujos conteúdos são definidos pelos próprios órgãos de controle.

O modelo de controle ainda é caracterizado pela sobreposição de instâncias controladoras e “encontra-se pautado pela lógica burocrática de Max Weber, com rigidez procedimental, hierárquica e formalista” (Oliveira; Halpern, 2020, p. 93), que se funda “em análise estática de regularidade dos atos administrativos, avaliando uma aplicação

burocrática dos *standards* legais ao caso concreto pelo método da subsunção” (2020, p. 93), desconsiderando os resultados efetivos da atuação administrativa.

Esse modelo de controle público tem suas vantagens. Em relação à multiplicidade de órgãos de controle, com competências redundantes e sobrepostas, afirma-se que ele permitiria que eventuais falhas de determinada instituição sejam compensadas pela atuação das demais, evitando, por exemplo, que eventual captura de uma instituição comprometa o controle (Sundfeld, 2017). Outra vantagem seria permitir a incorporação de diferentes valores ao controle público, trazidos pelas diferentes instituições, “bem com a redução da assimetria de informações entre controladores e controlados, resultado da multiplicidade de órgãos de controle a demandar e disputar informações (Dionísio, 2019, p. 36). Ainda, a vagueza e relativa indeterminação textual das normas jurídicas que subsidiam o exercício do controle não constituiria em si um defeito, pois poderia permitir aos órgãos de controle, que possuem, em tese, maior capacidade institucional do que o legislador sobre o tema, adequarem os dispositivos legais à realidade com a qual se deparam (Dionísio, 2019, p. 33).

Se é certo que o modelo de controle caracterizado pela multiplicidade de órgãos independentes, cujo exercício é legitimado por normas de textura aberta, tem suas vantagens, fato é que a conjugação dessas duas características pode tornar o sistema de controle complexo e disfuncional, comprometendo a eficiência administrativa.

Nesse sentido, destaca-se que, atualmente, verifica-se (i) a “fragilização do conteúdo normativo”, uma vez que “a textura normativa, para além de plurissêmica, é pontuada por termos técnicos e em grande medida impregnada de conceitos indeterminados, de forte conotação axiológica” (Marques Neto; Freitas, 2019, p. 9), e (ii) a multiplicação de polos legitimados para interpretar e aplicar as normas de modo mandatório, com competências sobrepostas. O conteúdo das normas de textura aberta, pautadas em princípios, cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados, são definidos pelos próprios órgãos de controle que, sobre terem competências sobrepostas, “não têm prezado por uma uniformização de orientações jurídicas a pautarem, previamente, as condutas dos administradores públicos e garantirem a devida segurança jurídica a tomada de decisões, visto que pretendem proteger suas prerrogativas institucionais e independência funcional de seus membros” (Oliveira; Halpern, 2020, p. 94). Assim, “o controle da Administração Pública, em suma, tem sido caracterizado por uma atividade formalista e sobreposta, muitas vezes com orientações contraditórias entre

instâncias diversas e entre membros do mesmo órgão controlador” (Oliveira; Halpern, 2020, p. 94).

Esse quadro, somado à crise de legitimação democrática, provocariam a “substituição do administrador público pelo controlador, destacadamente no exercício de sua atividade-fim” (Marques Neto; Freitas, 2019, p. 12), e a paralisia decisória pelo receio do agente público vir a ser responsabilizado pessoalmente pela mera discordância de interpretação e aplicação do direito.

Além dos recursos públicos diretamente despendidos com a manutenção das estruturas institucionais dos órgãos de controle, o seu exercício disfuncional, dentre outros efeitos colaterais negativos, provocaria a paralisia decisória. O agente público, para evitar os riscos da responsabilização jurídica, não se preocuparia mais em decidir conforme o interesse público, de modo eficiente ou na busca da boa gestão pública, mas antes buscaria a blindagem decisória e a autoproteção através de estratégias de fuga de responsabilização, as quais podem ser previstas de modo transparente e institucional, nesse ponto aproximando-se da ideia de gestão de riscos, porém muitas destas estratégias “são disfuncionais, guiadas por vieses cognitivos e emocionais, assumindo relevante papel o medo decisório” (Santos, 2022, p. 362). Ou seja, o agente público não atuaria apenas na busca da melhor solução ao interesse público, mas também para se proteger, já que “tomar decisões heterodoxas ou praticar ações controvertidas nas instâncias de controle é se expor a riscos indigestos” (Guimarães, 2016).

Esse contexto de insegurança jurídica para a tomada de decisão seria inibidor de práticas experimentalistas na gestão pública (Marques Neto; Freitas, 2019) e criaria incentivos para a submissão acrítica e imediata às orientações dos controladores, centralizando, na prática, “em órgãos de controle desprovidos de *expertise* em decisões de caráter técnico ou político que deveriam caber aos órgãos habilitados a produzi-las” (Binenbojm; Cyrino, 2018, p. 218).

Observa-se que uma das estratégias de fuga de responsabilização empregada pelo agente público é a consistente na “judicialização ou substituição decisória externa”, consistente na “atribuição a outros poderes ou órgãos constitucionais do poder de decisão exclusivo do administrador com o fito de proteger-se jurídica e politicamente”, o que seria “o reconhecimento da falência da divisão funcional dos poderes e a tentativa de utilizar-se dessa disfunção para blindagem do agente ou autoridade decisória” (SANTOS, 2022, p. 379).

O exercício disfuncional do controle gera, no mínimo, três ordens de externalidades negativas: “a) a ineficiência pelo medo; b) o custo financeiro desproporcional aos benefícios auferidos; e c) a mutação no arranjo constitucional e legal das atribuições dos poderes estatais” (2020, p. 96). Em relação a esta última, os autores afirmam que o controle disfuncional provocaria uma alteração na distribuição de competências desse arranjo institucional, implicando ineficiência, pois a instância de controle não tem capacidade institucional nem legitimidade democrática para se imiscuir nas escolhas administrativas (Oliveira; Halpern, 2020, p. 104).

Assim, em síntese, a ausência de segurança para o agente público assumir riscos e decidir de forma qualificada e inovadora, provocaria a paralisia decisória; o gestor, diante dos desincentivos para inovar, constrangido pelos riscos da responsabilização pessoal, decidiria de forma conservadora, após adotar procedimentos burocráticos e formais que demandam tempo e custos, comprometendo soluções céleres e inovadoras exigidas pela realidade. Isso ensejaria a Administração Pública “do medo”. “Diante da proliferação de oportunidades de responsabilização do administrador, este começa a ficar com receio de manejar com segurança as oportunidades de agir, em virtude da possibilidade de lhe imputar uma responsabilidade e de ser condenado (Motta; Nohara, 2019). Isso, enseja o apagão das canetas, com a “paralisação de decisões, por causa do temor da responsabilização, perante a Administração Pública “do medo” (Motta; Nohara, 2019).

O problema é potencializado numa sociedade complexa e de risco, permeada de incertezas, em que o erro deve ser esperado, como pôde ser observado no recente cenário de pandemia (Oliveira; Halpern, 2020).

Considerando esse cenário, entende-se que, se é certo que há vantagens decorrentes do controle - inibição e correção dos desvios dos agentes públicos – e que os custos econômicos diretos e os efeitos colaterais negativos são inevitáveis, deve-se buscar uma medida ideal para a calibragem do controle, a partir de uma relação de custo-benefício (Dionísio, 2019). Esse foi, portanto, o contexto que motivou a inovação legislativa introduzida pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 (Sundfeld, 2022), objeto do debate deste artigo.

3. A ARGUMENTAÇÃO LEGISLATIVA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O DIREITO

A ciência da legislação, legística ou legisprudência busca rever uma noção equivocada do Direito, ao não se preocupar com o ciclo de vida do ato normativo (Paula; Almeida, 2003, p. 28). Como premissa deste trabalho, defende-se que o Direito deve sim se debruçar sobre a produção normativa, compreender os seus debates e a construção da norma, visto que a aplicação da norma precisa se conectar com esse papel de revisão das estruturas normativas, no intuito de melhorar qualitativamente essa estrutura (Cirne, 2019). Para que as normas cumpram seu papel, é preciso avaliar os seus efeitos, bem como a maneira como os juristas a aplicam.

Desenvolver uma avaliação legislativa, portanto, pode ter duas possíveis óticas: a) prospectiva ou *ex ante* (imaginando os seus efeitos); b) retrospectiva (avalia os efeitos reais produzidos) (Paula; Almeida, p. 29). Neste caso em estudo, espera-se avaliar desde a elaboração da norma, a partir da identificação do problema do apagão das canetas e dos excessos dos mecanismos de controle, com o intuito de imaginar os seus efeitos, aproveitando a oportunidade para conhecer os debates que o tema ensejou entre os Poderes Legislativo e Executivo.

No contexto jurídico, a dogmática jurídica parte das leis como um dado como se a elaboração da norma não estivesse nesta seara. Sabe-se, contudo, que é a partir da norma que se parte para interpretação e a aplicação do Direito (Atienza, 1997, p. 19). Nesse sentido, caso as respostas normativas identificadas para problemas sociais não consigam ser resolvidas por aquela lei, é na aplicação que se pode identificar os ajustes que precisam ser desenvolvidos nas normas. Defende-se, por isso, portanto, uma teoria da legislação que se materialize em uma ideia técnica e se pautar na linguagem para a otimização das normas, voltada aos políticos e seus assessores (Atienza, 1997, p. 19). No caso deste trabalho, amplia-se sua área de influência ao veto, ante o seu dever de motivação e a relevância desse poder na definição das leis (Cirne, 2019).

No Direito, sabe-se que é difícil distinguir os momentos da produção, aplicação e interpretação da norma (Atienza, 1997, p. 20). Em especial pelo fato de que o geral e abstrato nem sempre resolvem o problema. Sugere-se, portanto, neste artigo, uma abordagem da elaboração das normas mais técnicas, com foco no resultado e não na natureza do fenômeno (Atienza, 1997, p. 20).

Deve-se reconhecer que o Direito passa por uma crise (Atienza, 1997, p. 25) e demanda uma resposta prática. Busca-se, neste trabalho, com a ajuda da teoria da

legislação, buscar uma explicação teórica para o fenômeno legislativo, com o intuito de entender o debate argumentativo legislativo, na sua relação entre os poderes Executivo e Legislativo.

Os estudos da legislação devem lidar com 3 problemas: a) buscar uma unidade ou articulação entre saberes heterogêneos; b) definir o estatuto epistemológico; c) não mascarar a crise, pensando que se resolve apenas a melhora da qualidade técnica das leis (Atienza, 1997, p. 25). Por isso, defende-se aqui uma articulação entre as razões legislativas e do executivo, a partir do debate doutrinário construído no tópico anterior deste trabalho.

Elegeu-se, aqui, como recorte metodológico para analisar os argumentos sobre a responsabilidade do gestor público, centrada no art. 28 da LINDB, a partir dos argumentos em pareceres de processo legislativo e nos subsídios da decisão de veto. Explicadas as balizas teóricas, passa-se, em seguida, para a análise do debate legislativo.

4. A ALTERAÇÃO DA LINDB E A BUSCA DE SOLUÇÃO PARA O APAGÃO DAS CANETAS – ENTRE O LEGISLATIVO E O EXECUTIVO

A alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Brasil, 1942), realizada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 (Brasil), introduziu “*disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público*”. O objetivo principal, conforme já narrado, seria o de assegurar um ambiente normativo que favorecesse a segurança jurídica e a qualidade das decisões do gestor público. Neste tópico, faz-se, então, uma divisão dos argumentos lançados sobre a proposta normativa, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (Poder Legislativo), e o processo de sanção e veto desse projeto de lei (Poder Executivo).

4.1 A INOVAÇÃO LEGISLATIVA PARA DAR SEGURANÇA AO GESTOR

Como dito, a inovação legislativa na LINDB resultou de pesquisas empíricas desenvolvidas na Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - FGV Direito SP. O anteprojeto proposto foi redigido pelos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, divulgado na obra “Contratações Públicas e Seu Controle”, publicada pela editora Malheiros, no ano de 2013. Isso, inclusive, consta expressamente na exposição de motivos da proposição legislativa apresentada pelo Senador Antonio Anastasia:

Como fruto da consolidação da democracia e da crescente institucionalização do Poder Público, o Brasil desenvolveu, com o passar dos anos, ampla legislação administrativa que regula o funcionamento, a atuação dos mais diversos órgãos do Estado, bem como viabiliza o controle externo e interno do seu desempenho. Ocorre que, quanto mais se avança na produção dessa legislação, mais se retrocede em termos de segurança jurídica. O aumento de regras sobre processos e controle da administração têm provocado aumento da incerteza e da imprevisibilidade e esse efeito deletério pode colocar em risco os ganhos de estabilidade institucional. Em razão disso, os professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto elaboraram projeto de lei, que ora é acolhido, fruto de projetos de pesquisa mais amplos desenvolvidos por pesquisadores da Sociedade Brasileira de Direito Público em parceria com a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. O resultado desse trabalho foi publicado na obra “Contratações Públicas e Seu Controle”, pela Editora Malheiros, ano 2013. O que inspira a proposta é justamente a percepção de que os desafios da ação do Poder Público demandam que a atividade de regulamentação e aplicação das leis seja submetida a novas balizas interpretativas, processuais e de controle, a serem seguidas pela administração pública federal, estadual e municipal. A ideia é incluir na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942) disposições para elevar os níveis de segurança jurídica e de eficiência na criação e aplicação do direito público. (Brasil, 2015)

As pesquisas empíricas que deram origem à proposição legislativa constataram três grandes impasses que se pretendia superar com a inovação legislativa: (i) o uso de princípios ou conceitos jurídicos indeterminados pelos agentes de controle para julgarem válidas ou inválidas a decisão administrativa; (ii) a desconsideração, na motivação, das consequências concretas da decisão controladora, ou seja, dos impactos da decisão sobre a gestão pública (custos, tempo, legitimidade, eficácia da política pública e isonomia perante os demais cidadãos), ignorando os obstáculos e reais dificuldades dos gestores na tomada de decisão; e (iii) a provisoriedade das decisões administrativas que dependeriam, para serem definitivas, do aval do controlador (Palma, 2018, p. 4).

A partir desses três impasses, a proposição legislativa possuiria alguns pressupostos, dentre os quais se destacam dois por estarem mais próximos ao objeto do presente artigo: (i) a Administração Pública tem competência primária para implementação da lei e, para tanto, precisa interpretar o texto da leis e das normas correlatas, o que faz em circunstâncias fáticas que colocam obstáculos e dificuldades reais ao agente público que devem ser consideradas pelo controle; e (ii) os agentes públicos

honestos merecem confiança para inovar na gestão pública, de modo que se faz necessário assegurar um ambiente de segurança jurídica para a tomada de decisão (Palma, 2018, p. 7-15).

Dentre os dispositivos introduzidos na LINDB, destacou-se o artigo 28, que procurou limitar a responsabilidade do agente público e assegurar proteção legal pelos riscos na tomada de decisão, pretendendo criar um espaço de tolerância para o erro administrativo, com o objetivo de se assegurar segurança jurídica para a inovação na administração pública (Binenbojm; Cyrino, 2018, p. 221). Defende-se, então, que o art. 28 da LINDB constitui uma espécie de cláusula geral do erro administrativo, visto que busca “oferecer segurança jurídica ao agente público com boas motivações, mas falível como qualquer pessoa. Assim, criam-se os incentivos institucionais necessários à promoção da inovação e à atração de gestores capacitados.” (Binenbojm; Cyrino, 2018, p. 221). Chegou-se a afirmar que o artigo 28 da LINDB seria “um antídoto ao “apagão das canetas” (Marques Neto; Freitas, 2018).

No trâmite do Senado Federal, o PL nº 349/15 do Senado Federal teve parecer de autoria da Senadora Simone Tebet (MDB/MS). O tema da responsabilidade por erro estava no art. 27 do projeto e mereceu uma avaliação de seu conteúdo:

Art. 27. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

§ 1º. Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em orientação geral, ou ainda em interpretação razoável, em jurisprudência ou em doutrina, ainda que não pacificadas, mesmo que venha a ser posteriormente aceita, no caso, por órgãos de controle ou judiciais.

§ 2º. O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, por ato ou comportamento praticado no exercício normal de suas competências terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa. (Brasil, 2015)

Veja-se que havia não só uma limitação da responsabilidade do gestor, mas também uma delimitação sobre o conceito de erro grosseiro e a definição de defesa do gestor. Sobre esse ponto, o parecer do Senado definiu que “*Prevê-se, por meio da norma que se pretende criar, a responsabilização do agente apenas em casos de dolo ou culpa grave (erro grosseiro).*” (Brasil, 2016). Sobre o parágrafo, explicou-se que “*exclui-se a responsabilização em caso de adoção de entendimento dominante à época da prática do ato (disposição que dialoga com os arts. 22 e 26). Resolve um problema de incerteza do direito.*” (Brasil, 2016, p. 13) Ocorre que vale a pena questionar se essa incerteza do Direito poderia ter sido resolvida com essa norma.

Para justificar a redação acolhida, no seu parecer, a Senadora Simone Tebet fez alguns questionamentos: *“Como responsabilizar um agente público que adote interpretação posteriormente rejeitada pelos órgãos controladores?”* (Brasil, 2016, p. 13) Havia, portanto, clara intenção de proteger o gestor. Prosseguiu afirmando que *“Novos atos normativos ou mudanças decorrentes ou jurisprudência não podem atingir opiniões passadas, especialmente para punir advogados públicos ou pareceristas, quando de boa-fé ou agindo sem erro grosseiro.”* (Brasil, 2016, p. 13). Havia, portanto, um claro endosso sobre os excessos do controle e a proteção da tomada de decisão da gestão pública.

Na Câmara dos Deputados, a proteção do gestor quanto à responsabilização seguiu sendo o cerne dos debates. No Parecer PRL 1 CCJC (Brasil, 2017), no trâmite do PL 7448/2017, o Relator, Dep. Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG), após afirmar que a Constituição é o centro do nosso ordenamento, explicou que *“as normas mais importantes do ordenamento também são as mais vagas e genéricas, o que confere margem para amplas divergências interpretativas e contribui para o aumento da insegurança jurídica.”* (Brasil, 2017, p. 7). Haveria, portanto, uma premissa de que a insegurança jurídica seria o norte do problema. Em seguida, no seu parecer, o Relator esclareceu que o art. 28 do projeto positivará *“tema bastante relevante, relacionado à responsabilidade de agentes públicos por decisões e opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”* Explicou que *“com a oscilação própria que é do direito, visto que em constante construção e reconstrução, é imperativo salvaguardar profissionais que emitem decisões e opiniões técnicas baseadas em jurisprudência, doutrina, orientação geral ou interpretação razoável, devendo a responsabilização pessoal ocorrer apenas em caso de erro grosseiro ou dolo.”* (Brasil, 2017, p.8). Bem se vê, portanto, que a preocupação do debate legislativo contava com o intuito de ampliar a margem de decisão dos gestores públicos, limitando as suas hipóteses de responsabilização.

Como se apresentará em seguida, ponderações sobre os excessos dessa liberdade foram trazidas para o debate. Passa-se, em seguida, para o debate no Executivo Federal a partir da decisão sobre o veto.

4.2 O VETO PARA NÃO AMPLIAR EM DEMASIA O ESPAÇO DECISÓRIO

O Projeto de Lei nº 349/15 no Senado Federal (nº 7.448, de 2017 na Câmara dos Deputados) foi parcialmente vetado pelo Presidente da República, nos termos da Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018 (Brasil, 2018c).

Dentre os dispositivos vetados, destaca-se o § 1º do artigo 28, da LINDB que previa não se considerar “erro grosseiro a decisão ou opinião 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”. Apresentou-se como razão de veto:

A busca pela pacificação de entendimentos é essencial para a segurança jurídica. O dispositivo proposto admite a desconsideração de responsabilidade do agente público por decisão ou opinião baseada em interpretação jurisprudencial ou doutrinária não pacificada ou mesmo minoritária. Deste modo, a propositura atribui discricionariedade ao administrado em agir com base em sua própria convicção, o que se traduz em insegurança jurídica. (Brasil, 2018c)

Em outras palavras, a insegurança jurídica aparece aqui, mas agora a partir do aumento da discricionariedade. Como explicado na Mensagem, os vetos foram pedidos Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União. A partir do pedido de Acesso à Informação, foi possível obter o parecer jurídico sobre os vetos do Projeto de Lei nº 7.448, de 2017 (BRASIL). Foi recebido da Consultoria-Geral da União junto ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CONJUR-CGU), o Parecer nº 00114/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Ao se pronunciar pela sanção do artigo 28, observou a CONJUR-CGU que:

Este talvez seja um dos mais importantes dispositivos do projeto. Ele dá segurança jurídica para o gestor poder trabalhar e permite que ele não seja mais dominado por medos (fundados ou não) de ter seu patrimônio e cargo atingidos quando ele cometer equívocos que qualquer pessoal está sujeita a cometer.

Do mesmo jeito que as sentenças judiciais podem produzir danos por erro do Juiz. As decisões administrativas também o podem. Assim como o Juiz precisa ser isento de culpa quando erra para poder desempenhar com segurança sua função, o administrador também precisa.

A figura do erro grosseiro não impede a punição do agente público que age com culpa elevada, com desídia, com culpa grave. Este conceito será desenvolvido pela doutrina e jurisprudência, além de poder ser também delimitado por Decreto presidencial, o que sugerimos desde já. Assim, não haverá impunidade de servidores públicos, haverá segurança para os servidores tomarem decisões complexas sem temerem perderem seus cargos, ou pior, terem que ressarcir danos milionários, apenas porque, na área do seu trabalho, acabaram tomando alguma decisão que levou a um dano.

(...)

Portanto, o caput do art. 28 deste projeto de lei vem em muito boa hora conferir, também ao gestor que é o responsável final pelas decisões complexas que envolvem, muitas vezes, milhões de reais, a mesma

segurança que o advogado público já conquistou. Esta segurança é indispensável para que o gestor possa bem desempenhar suas funções, sabendo que só poderá ser responsabilizado se agir com dolo de causar prejuízos ou erro grave, inescusável, ou omissão praticada com culpa, em sentido largo. (Brasil, 2018d).

Destaca-se que, em referida manifestação, a CONJUR-CGU opinou pelo veto ao § 1º do artigo 28, da LINDB, que prescrevia não se considerar “erro grosseiro a decisão ou opinião 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” (Brasil, 2018)

O dispositivo trazia um parâmetro que conferia uma zona de certeza negativa, ao afirmar o que não deveria ser tido por erro grosseiro – “decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável” –, estabelecendo, na parte final, que a não aceitação posterior pelos órgãos de controle ou judiciais não infirmariam as fronteiras daquela zona de certeza negativa (Ribeiro, 2018).

Porém, em sua manifestação pelo veto ao dispositivo, a CONJUR-CGU entendeu que:

Ao se referir a opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas poderá ensejar um abuso de interpretações excessivamente elásticas e absolutamente minoritárias e até desarrazoadas.

Ao extremo, um único doutrinador poderia fundamentar uma conduta evidentemente teratológica como algo razoável e impedir a responsabilização de um agente público que laborou com evidente erro grosseiro. Do mesmo modo, a jurisprudência de um tribunal estadual poderia ter o mesmo efeito. Portanto, o veto aqui sugerido tem o caráter de dar ao caput do artigo o seu real sentido, ou seja, o de que o erro grave, a culpa grave, poderão ser sancionados. (BRASIL, CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018).

Ao comentar o veto, Marques Neto e Freitas afirmam que ele seria uma tentativa de “represtinar a responsabilização do agente público amparado por manifestações técnicas decorrentes do exercício regular da advocacia pública” (2019, p. 138). Porém, não obstante o veto, observa-se estar garantida, pelo ordenamento jurídico (artigo 133 da Constituição da República; artigo 2º, § 3º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994), a inviolabilidade das manifestações dos advogados públicos, conforme entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (Marques Neto; Freitas, 2019, p. 138).

Neste caso, para resolver a insegurança jurídica, e o excesso de abertura, ponderou-se a possibilidade de fechar em demasia o conceito de erro grosseiro.

Esse intuito foi inclusive colocado em prática, para ponderar entre os extremos. O Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou o disposto nos artigos 20 ao 30 da LINDB (BRASIL, 1942), trouxe dispositivos normativos dos quais é possível extrair parâmetros mais objetivos para a definição do erro grosseiro, presentes em acórdãos do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, prescreve o artigo 12 do Decreto nº 9.830/2019:

Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por **culpa in vigilando** aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais. (Brasil, 2019).

Percebe-se, então, que por meio do poder regulamentar, que também é legítimo (Teixeira, 2012), foi viável ponderar entre os excessos do controle e o interesse público

envolvido na atuação discricionária. Interessante a saída do Poder Executivo para buscar garantir uma segurança jurídica quanto à responsabilização do gestor por erro grosseiro. Revisitar a dialética entre os Poderes mostra o quanto pode ser produtivo esse embate de argumentos, o que pode contribuir com a mitigação do apagão das canetas, valendo-se de outros instrumentos jurídicos como o decreto.

5. CONCLUSÃO

A Constituição de 1988 ampliou as formas de controle e o número de instâncias que interpretam as normas jurídicas. Houve, ainda, um incremento do número de normas que regulamentam o tema e segue se pautando em muitos conceitos abstratos e principiológicos. Os excessos dos órgãos de controle podem chegar a um apagão das canetas, com a paralisia decisória da gestão e um efetivo prejuízo ao interesse público. Com medo, o gestor deixa de decidir e de avançar nas políticas públicas. Esse parece ter sido o diagnóstico que ensejou o processo legislativo para alterar a LINDB quanto à responsabilidade dos gestores públicos.

A partir do Teoria da legislação de Manuel Atienza, esse trabalho decidiu investigar o debate argumentativo que ocorreu na elaboração e na definição de vetos do Projeto de Lei nº 349/15 no Senado Federal (nº 7.448, de 2017 na Câmara dos Deputados) no que concerne à responsabilidade dos gestores. Essa imersão se pauta da ideia de que o processo legislativo também é uma arena jurídica e conhecer esse debate pode contribuir com a interpretação, e eventual revisão, das normas em estudo. O Direito não deve se limitar à norma posta. Pode haver outros caminhos para melhores respostas jurídicas.

Ao revisitar o debate do processo legislativo que incluiu o art. 28, na LINDB, foi possível perceber, nos pareceres do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, o quanto se pretendia proteger o gestor. Nestas manifestações, contudo, notou-se que a insegurança jurídica militava em favor de uma abertura demasiada, sem avaliar os eventuais riscos de um excesso. Como contraponto, os subsídios para o veto do § 1º do art. 28 demonstraram que ao se admitir jurisprudência e doutrina minoritária, seria conferida uma abertura demasiada, o que acarretaria prejuízo à atuação estatal. Outra vez, as incertezas do Direito aparecem aqui. Por meio de Decreto, após o veto, pôde-se construir critério mais seguros para o erro grosseiro, a partir das decisões do STF, garantindo-se um equilíbrio na relação entre o controle e a gestão.

Conclui-se, com esses achados, que visitar o processo legislativo contribuiu com o aprimoramento do Direito, a partir de um maior equilíbrio na relação entre controle e gestão pública eficiente. Espera-se, com esse trabalho, chamar atenção para outras pesquisas sobre o processo legislativo e abrir novos interesses para uma administração pública mais eficiente e em conformidade com o interesse público.

6. REFERÊNCIAS

ATIENZA, Manuel. Argumentación y legislación. In: MENÉNDEZ, Aurelio Menéndez (Dir.). **La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho**. Madrid: Civitas, 2004. p. 89-112.

ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid: Civitas, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 14 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm . Acesso em: 14 de ago. 2023.

BINENBOJM, G.; CYRINO, A. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], p. 203–224, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77655. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655>. Acesso em: 14 ago. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7448/2017**. Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2130119>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PRL 1 CCJC do PL 7448/2017**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1598338&filename=PRL%201%20CCJC%20=%3E%20PL%207448/2017. Brasília, 2017. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Parecer nº 00114/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU**. 2018d (obtido mediante solicitação de acesso à informação com base na Lei nº 12.527/2011).

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 29 ago. 2023.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm
BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-212.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado 349, de 2015**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=4407647&ts=1593913219661&disposition=inline>. Acesso em: 22 ago. 2023.

CIRNE, Mariana Barbosa. A relevância jurídica dos vetos presidenciais. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 105-126, out./dez. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p105. Acesso em: 22 ago. 2023.

DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. **O direito ao erro do administrador público no Brasil**: contexto, fundamentos e parâmetros. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito. 2019. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9448>. Acesso em: 15 ago. 2023.

FERRAZ, Sergio. O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 188, p. 64-73, 1992.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise de ineficiência pelo controle. **Revista Direito do Estado**, Salvador, nº 71, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 14 ago. 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários À Lei Nº 13.655/2018**: Lei da Segurança para A Inovação Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto. **Revista Consultor Jurídico**. 2018. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>. Acesso em 25 jul. 2023.

MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. O medo e o Ato Administrativo. **Revista Direito do Estado**. Salvador, nº 289, 2016. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-tostes-mascarenhas/o-medo-e-o-ato-administrativo>. Acesso em 17 jan. 2023.

MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB no direito público**: Lei 13.655/2018 (livro eletrônico). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. (Coleção soluções de direito administrativo: Leis comentadas. Série I: administração pública;

volume 10).

NOHARA, Irene Patrícia. Direito administrativo. 6. Edição, São Paulo: Atlas, 2016.
OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. O mito do “quanto mais controle, melhor” na Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Público** – RBDP, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 91-116, out./dez. 2020.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. O PL da Segurança Jurídica e as Pesquisas Acadêmicas. 2018. Disponível em <https://sbdp.org.br/2018/04/23/a-proposta-de-lei-da-seguranca-juridica-na-gestao-e-do-controle-publicos-e-as-pesquisas-academicas/> Acesso em: 14 jan. 2023.

PAULA, Felipe de; ALMEIDA, G. A. . Avaliação Legislativa e Projeto Pensando o Direito: uma afortunada aproximação. **Série Pensando o Direito**, v. 50, p. 25-37, 2013. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/Volume-50-O-Papel-da-Pesquisa-na-Pol%C3%ADtica-Legislativa1.pdf> Acesso em: 20 jul. 2023.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. Controle sabotando controle. Negociação de acordos de leniência com empresas da Lava Jato mostra alguns defeitos do sistema. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/control-sabotando-control-22032017> . Acesso em: 21 ago. 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. Os controles públicos, a necessidade de reformas e a LINDB. In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: O Novo Olhar da Lindb**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TEIXEIRA, Victor Eptício Cravo. **A trajetória do poder regulamentar no pensamento político francês e seus reflexos no Brasil**: um olhar para além dos manuais jurídicos. 2012. 158 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.