

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal 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

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

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

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

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

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

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

Comunicação:

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

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

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

D597

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

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta; Saulo De Oliveira Pinto Coelho. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-758-8

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

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

Novamente nos encontramos em um encontro internacional do CONPEDI, repetindo o bem sucedido encontro realizado em Santiago de Chile em 2022. Tendo, na cidade de Buenos Ayres, como cenário e local de realização a belíssima arquitetura romana da Faculdade de direito da Universidade de Buenos Aires, circundada por inúmeros Museus e atrações gastronômicas, dois fatos chamam a atenção para este período. Inicialmente, o fato da Argentina estar vivendo um momento bastante polarizado quando das vésperas da realização do 1º turno da eleição presidencial. Na sequência, considerando o cenário jurídico brasileiro, estávamos às vésperas do encerramento dos trabalhos do relator da reforma tributária junto ao Senado Federal após ter tramitado e sido aprovada, com algumas alterações a PEC n.º 45. Trata-se certamente da maior alteração na exação consumerista no sistema tributário nacional em décadas, afetando não todos os setores da economia bem como a balança de poder entre os Estados e Municípios, fazendo-nos repensar inclusive a existência do próprio pacto federativo. A referida reforma seria um antecedente ao que já se denomina a reforma administrativa. Reforma esta que buscará fazer com que tenhamos uma administração mais adequado à sociedade brasileira. Vivemos, pois, tempos de reforma em execução ou em pretensão. E o CONPEDI não poderia descurar de continuar sua luta contínua de estudar o direito brasileiro e propor com a qualidade de suas publicações medidas efetivas para aprimorar as relações entre os brasileiros e estes e a própria administração pública.

Boa leitura a todos !

**DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO E SISTEMAS DE CONTROLE:
ALTERAÇÕES DA LINDB E DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**
**ADMINISTRATIVE LAW OF FEAR AND CONTROL SYSTEMS: AMENDMENTS
TO LINDB AND THE LAW OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY**

Janáína Rigo Santin ¹
Anna Gabert Nascimento ²

Resumo

A pesquisa visa identificar, a partir dos sistemas de controle dos atos administrativos e o papel da fiscalização das ações dos agentes estatais, as causas da omissão dos gestores públicos em relação à tomada de decisão. A partir disso, por meio do método hipotético-dedutivo, problematiza-se a questão do ativismo judicial quando o objeto das ações trata-se de ações vinculadas aos agentes estatais, tendo como hipótese principal a constatação de que essa intervenção excessiva do Poder Judiciário nas decisões dos demais poderes pode interferir nas decisões sobre políticas públicas relevantes. Esta interferência, por vezes, pode gerar o chamado “apagão das canetas”, quando o gestor deixa de realizar uma conduta por medo de ser responsabilizado. Por fim, o estudo analisa as recentes alterações na Lei de Introdução de Normas do Direito Brasileiro-LINDB, em especial na questão das prerrogativas em favor do bom gestor público, o que pode viabilizar a tomada de decisão e diminuir a insegurança jurídica, sobretudo, no âmbito do poder executivo.

Palavras-chave: Controle judicial, Sistema de controle, Ativismo judicial, Lindb, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

The research intends to identify from the systems of control of the administrative acts and the role of monitoring the actions of state agents, the causes of omission by public managers in relation to decision-making. From this, through the hypothetical-deductive method, the issue of judicial activism is problematized when the object of the actions are actions linked to state agents, having as main hypothesis the finding that this excessive intervention of the Judiciary in the decisions of other powers may interfere with decisions on relevant public policies. This interference can sometimes generate the so-called “blackout of the pens”, when the manager fails to carry out a conduct for fear of being held accountable. Finally, the study analyzes the

¹ Doutora em Direito, com PhD pela Universidade de Lisboa (bolsa CAPES), Mestre em Direito pela UFSC, advogada e professora do Programa de Pós Graduação em História da UPF.

² Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Bolsista PROSUC/CAPES (Modalidade I). Advogada

recent changes in the Law for the Introduction of Norms of Brazilian Law-LINDB, especially in the issue of prerogatives in favor of the good public manager, which can facilitate decision-making and reduce legal uncertainty, above all, within the executive branch.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Judicial control, Control system, Judicial activism, Lindb, Public policy

1. Introdução

Diante de um cenário de generalização em torno da pauta da corrupção, a percepção comum da sociedade sobre seus governantes, muitas vezes, passa a estar conectada à noção de que todo o político está atrelado a esquemas de corrupção e malversação da coisa pública. Em uma espécie de maniqueísmo, muitos gestores passam a ser colocados como “malfeitores” sem que se tenha uma análise personalizada em relação aos seus atos. Neste sentido, problematiza-se a questão de que a proteção ao bom gestor pode não se dar de uma forma adequada, diante de um fulminante ativismo judicial que foi alçado a protagonista pela sociedade no século XXI. Desta forma, vários gestores podem estar sendo omissos em decisões e investimentos relevantes na área das políticas públicas, pelo medo de sanções posteriores, o que tem tido como resultado a omissão na tomada de decisões, gerando o chamado “apagão das canetas.”

Sendo assim, a presente pesquisa, a partir do método hipotético-dedutivo, visa identificar alguns fatores que levam à inércia e à omissão do gestor em relação aos atos que deveriam ser praticados no exercício da gestão pública. Para isso, deve-se assentir que a proteção do bom gestor está diretamente ligada à concretização de direitos e garantias fundamentais previstos na carta constitucional, já que, ao ter mais segurança para agir em prol do bem comum, os governantes poderão realizar políticas públicas adequadas, capazes de trazer mais benefícios a todos.

Mas quais são as “políticas públicas adequadas”? E quando o gestor enfrenta a necessidade de adaptação a novos regramentos como, por exemplo, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e não possui pessoal capacitado para se adequar a tais dispositivos? Agrega-se a isso as dificuldades materiais de grande parte dos Municípios brasileiros, que são pequenos e, na maioria das vezes, dependem dos repasses federais e estaduais de recursos para concretizar todos os serviços e políticas públicas a eles destinado constitucionalmente.

Tendo em vista estas concepções, buscar-se-á nesta pesquisa apresentar uma discussão em relação à interferência excessiva dos órgãos de controle e ao ativismo judicial, o que acaba por atingir o cerne do ato administrativo, seja pela declaração de nulidade, seja por levar a sua não realização por parte do gestor, em face ao medo da tomada de decisão. Retira-se parte do poder de executar as leis, realizar as políticas públicas e aplicar os recursos públicos, de atribuição do executivo, em um desequilíbrio entre os três poderes, agigantando-se o Judiciário em face dos demais.

Por fim, o estudo fará uma análise no entorno das alterações trazidas pelo novo texto da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) que, em certa medida, fazem uma salvaguarda dos gestores que incorrem em pequenos erros em suas deliberações.

2. Os atos administrativos e os sistemas de controle

A administração pública atua por meio de atos administrativos. Estes podem se dar de forma vinculada, quando o gestor não possui margem de liberdade; ou de forma discricionária, quando há possibilidade de o gestor exercer algum arbítrio em relação à tomada de decisão, que deve ser dada conforme a conveniência e oportunidade da medida. E a partir disso, pode-se observar um sistema de controle bastante intenso sobre este ato, que pode se dar tanto no âmbito interno do órgão ou ente decisor, quanto de forma externa, pelo Tribunal de Contas e pelo Poder Legislativo. Há, ainda, o controle social e o controle judicial, sendo este aquele que dá a última palavra em matéria de enquadramento (ou não) constitucional do ato administrativo.

Para definir o que é um ato administrativo, preliminarmente, é possível referir-se um preceito trazido por Hobbes (2014, p.143), no qual, refere que todos aqueles que foram designados ao cargo, seja por quem o elegeu ou quem votou em outro candidato, devem atuar como representantes, sendo que suas posições e decisões serão tidas como a de todo o corpo social.¹ Seria, portanto, para Hobbes, o ato administrativo aquela decisão do representante, que representa a vontade de todo o corpo social.

Por sua vez, no Brasil, quando se fala em poder público, quem possui a competência para gerir e proferir atos administrativos são os representantes eleitos democraticamente pelo povo, no qual deverão estar atentos aos princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e demais legislação infraconstitucional², para que seu feito não seja nulificado ou passível de imputação de responsabilidade.

Sobre o aspecto conceitual dos atos da administração pública, Di Pietro (2020, p.227) refere, de uma forma global, que o ato administrativo pode ser definido como aquele que é realizado no desempenho das atribuições dentro da gestão. Trazendo assim, como uma prerrogativa dos detentores do poder, ou seja, de quem está à frente da administração pública,

¹ Neste sentido, Rousseu (2013, p.64) cita que esta representação “não é uma convenção entre o superior e o inferior, mas uma convenção entre o corpo e cada um de seus membros.”

² Sobre princípios da administração pública, o art. 37 da Constituição Federal, determina que os gestores públicos devem estar em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

sobretudo, os gestores do poder executivo³. Ainda, Justen Filho refere que o ato administrativo é uma liberalidade com base na “vontade” de quem tem o dever de agir administrativamente, e gera efeitos jurídicos imediatos. Entretanto, adverte que “a vontade não é considerada como um processo psicológico de satisfação de um interesse individual. O ato administrativo aperfeiçoa-se por meio de uma vontade objetivamente vinculada à satisfação das necessidades coletivas.” (2023, p.150)

Para geração de efeitos jurídicos estes atos devem conter alguns elementos que (embora haja ampla divergência doutrinária em torno deles), o legislador assim dispôs no artigo 2 da Lei 4.717 (Lei de Ação Popular): são definidos a partir do atingimento dos requisitos de competência, forma, motivo, finalidade e objeto. Sobre o resultado da produção destes atos, Justen Filho (2023, p.150) refere que

Em muitos casos, esse efeito jurídico é a produção de uma norma jurídica, disciplinando a conduta de agentes públicos e (ou) privados. Em outros casos, o ato administrativo consiste meramente na execução de um comando expresso ou implícito constante de uma norma jurídica preexistente (constitucional, legal ou infralegal).

Mello (2008, p.380) entende que os elementos dos atos administrativos e os seus efeitos devem ser objeto de fiscalização, e quando apresentarem irregularidades, ensejam declaração de invalidade. Além da invalidação do ato, que se dá por meio dos sistemas de controle, é possível que os autores do ato administrativo viciado sejam por ele responsabilizados. Um dos exemplos mais notórios é a responsabilização por improbidade administrativa, que também tem a sua fiscalização realizada pelos órgãos de controle.

Em relação aos órgãos de controle, Carvalho Filho (2006, p.830) os define como um agrupamento de ferramentas positivadas na legislação que possui por finalidade fazer a verificação da legalidade das decisões tomadas pelos gestores. Acerca disto, Meirelles (2016, p.801-803) define que este controle deve ser exercido pelo legislativo, executivo e judiciário em torno de suas ações características, por meio da adequação necessária da lei ao caso concreto. De modo que os atos de controle se dividem em “fiscalização hierárquica e recursos administrativos”(MOREIRA NETO, 2014, p.621). No controle interno se dá autofiscalização,

³ Justen Filho (2023, p. 150) descreve que “embora os atos administrativos devam ser emitidos por pessoas que possuam uma ligação estatal, admite-se que sujeitos privados, não investidos formalmente na condição de agentes administrativos, desempenhem certas atividades administrativas. Essa possibilidade, aliás, vem sendo ampliada. Isso ocorre, por exemplo, no caso dos concessionários de serviço público. Outro exemplo envolve organizações da sociedade civil investidas do desempenho de atividades administrativas, o que importa inclusive na possibilidade de gestão de bens, pessoal e recursos estatais.”

na qual cada um dos poderes deve, dentro da sua abrangência administrativa, prezar pela regularidade dos atos de seus servidores. Pestana (2014, p.654) indaga que esta inspeção deve ser pautada pela apreciação da “legalidade, conveniência e oportunidade”. Outrossim, pode-se referir que o controle interno se dá a partir de processos de correção que se estruturam por meio da própria instituição, com a instauração de processos administrativos disciplinares e de investigação.

Outrossim, a fiscalização dos atos da administração pública pode se dar mediante sistemas controle externo, em que atuam os Tribunais de Contas e o poder legislativo. Segundo o art. 71 da Constituição Federal de 1988, o controle externo possui a atribuição de fiscalizar, apreciar, prestar informações e diligências no entorno da execução dos atos da administração pública, que podem estar vinculados na malversação do dinheiro público ou em irregularidades na prestação administrativa. Ressalta-se ainda o controle judicial, que é exercido mediante provocação do poder legislativo, do Ministério Público, da Defensoria Pública; e o controle social, onde a população individual ou coletivamente organizada denuncia situações de corrupção ou malversação dos recursos públicos aos órgãos de controle ou provoca a atuação do poder judiciário por meio da ação popular, por exemplo.

Entretanto, muito embora tenha-se um amplo modelo de fiscalização e controle no Brasil, o que se questiona é se estas amarras estariam sendo uma forma de evitar más decisões de todos os agentes estatais ou, em verdade, estariam prejudicando o agir dos bons gestores, nos quais acabam se omitido, a partir do controle excessivo das instituições de controle e do infinito rol de possibilidades de responsabilização.

3. Controle dos atos administrativos: da discricionariedade administrativa ao ativismo judicial

A corrupção e a malversação da coisa pública⁴ criam um descrédito dos cidadãos em geral nas instituições políticas e nos representantes eleitos, colocando o “mau gestor” como regra e o “virtuoso gestor” como exceção. Em verdade, visões maniqueístas reduzem a complexidade do que é a administração pública, em todos seus meandros, bem como estigmatizam aqueles que nela atuam, o que é péssimo para a democracia. Por certo o controle da administração pública, em especial nos últimos anos, tem tido grande papel para a fiscalização dos atos e adequação dos atos administrativos ao arcabouço jurídico brasileiro. Porém, nos últimos anos, em especial com a famigerada “Operação Lava-Jato” e todos os seus

⁴ Sobre isto, ver (SANTIN; NASCIMENTO, 2019).

excessos, tem-se uma demasiada atuação e intervenção de órgãos fiscalizadores próprios e externos na atuação do gestor público, seja nos atos vinculados, seja nos atos discricionários.

Discricionariedade administrativa, para Justen Filho (2023, p.244), é um instituto que condiz com a forma de Estado Democrático de Direito, o qual que adota meios necessários para não “engessar” a atuação do poder público apenas à cadeia da legalidade, eis que nem tudo pode estar previsto em lei. Aqui entende-se que há uma esfera em que se oportuniza o direito de arbítrio nas decisões, desde que observe a conveniência e a oportunidade da medida, que ela seja proporcional, necessária, razoável, e que não fira o ordenamento jurídico como um todo. Trata-se de um poder de tomada de decisão dentro dos limites legais, dado aos representantes eleitos para governarem conforme seu projeto político. Uma forma de “dever-poder” que atua sobre a situação fática apresentada, e que, por conseguinte, deverá sempre respeitar as previsões legais já positivadas.

Complementando, Meirelles e Burle Filho (2016, p.193) referem que esta atuação se dá pela inconsistência e alteração das adversidades encontradas dentro da administração pública, de modo que, não há como prever de um modo genérico dentro do ordenamento jurídico todos os fatos que possam se ter concretamente. Neste mesmo sentido, Mello (2009, p.430) refere que este instituto foi uma adequação das ações dos administradores ao realismo posto no dia a dia da gestão. Sendo assim, o ato administrativo discricionário vem ser uma forma de adequação subjetiva à concretude apresentada no dia a dia das relações de governança.

Entretanto, esta margem de decisão não pode se dar de maneira irrestrita. Medauar (2015, p.137) concorda que os atos discricionários são compostos por uma possibilidade de liberalidade; porém, a autora esclarece que ela possui uma finitude, que se dá pela observância do que se tem previsto legalmente. Esta margem de decisão, segundo Justen Filho (2014, p.249) está sujeita à verificação, que pode se alternar em relação a individualidade das situações concretas. Por fim, Di Pietro (2020, p.254) traz que a ação discricionária é grandemente utilizada pela administração pública; no entanto, ela jamais poderá ser tida como ilimitada, já que deverá sempre observar as normativas estabelecidas dentro do arcabouço jurídico do Estado.

Esta verificação de adequação do ato discricionário ao ordenamento jurídico se dá por meio dos sistemas de controle dos atos da administração pública. Mello (2008, p.967) refere que os atos administrativos, mesmo que praticados sob a égide da discricionariedade, ainda podem ser sujeitos a um controle judicial inerente aos “motivos, finalidade e causa do ato.” De forma que, segundo Carvalho Filho (2006, p.40), se houver a não observância destes critérios, deverá o poder que exerceu o ato ser submetido à apuração de ilegalidade pelo poder judiciário.

Ademais, deve-se ressaltar que, conforme Santin (2017, p.113), a Carta Constitucional de 1988 “trouxe como previsão a atuação eficiente por parte do gestor público na implementação do ato discricionários, está aberta uma brecha para permitir ao Judiciário rever e analisar o mérito do ato administrativo.”

Diante desta maior liberdade de atuação garantida pela constituição cidadã, denota-se que o judiciário tem tido cada vez mais papel na fiscalização em relação aos atos da administração pública. Todavia, embora haja uma maior garantia em relação à adequação legislativa das ações governamentais, paradoxalmente há uma extensa incidência de ativismo judicial e intromissão do poder judiciário nas decisões do poder executivo, em especial. Streck, Tassinari e Lepper (2015, p.56) definem que esta intervenção do Poder Judiciário em relação aos outros dois poderes, é uma característica em relação à identidade de um Estado Democrático de Direito onde, por vezes, há um deslocamento de papel entre executivo e judiciário.

Quando a fiscalização do ato administrativo é dada ao poder judiciário, Meirelles e Burle Filho (2016, p.845) referem que o juiz deverá verificar as evidências de ilegalidade e não adequação dos atos ao ordenamento jurídico, de forma que este controle poderá servir como meio de verificar possíveis falhas de quem executa os atos de administração.

Por certo, o controle judicial incide sobre todos os poderes que atuam na gestão das políticas administrativas de um país. Porém, controlar não quer dizer estar “acima dos demais poderes”. Destaca-se que embora, esta forma de controle em tese seja restrita ao sistema de *check and balances* característico da teoria de Montesquieu a respeito da divisão dos poderes e da isonomia com que devem atuar, controlando-se mutuamente, nos últimos anos tem-se visto o judiciário atuando de forma ampla e, por vezes, tentando assumir um protagonismo em torno das decisões administrativas (CARVALHO FILHO, 2006, p.830).

Sundfeld (2012, p.61) faz uma crítica em relação à atuação demasiada do judiciário frente aos demais poderes, referindo que, por muitas vezes, os membros do poder judiciário apenas invocam princípios e não fazem uma análise e aplicação do ordenamento jurídico como um todo (regras e princípios) em relação à situação fática, tendo assim uma ampla tendência ao abuso. Ainda, o autor faz uma crítica também ao legislador, ao permitir essa atuação demasiada do Judiciário, quando cria normativas de controle a partir de cláusulas abertas, amplas e vagas. E direciona sua crítica aos julgadores, quando emitem as suas sentenças referindo que, “para muitos juízes, usar fórmulas mágicas meio vazias para resolver o cotidiano é um modo de ir empurrando para mais tarde a construção de critérios gerais e consistentes.” Por fim, o autor faz críticas à antiga redação da Lei de Improbidade, a qual seria um dos exemplos deste problema, eis que

sua aplicação vem desvirtuando os juízes e os parlamentares, sem querer tomar partido claro sobre o que devia, ou não, ser condenado, mas precisando mostrar severidade (para não serem acusados de proteger autoridades malandras), votaram uma lei mandando punir algo muito indefinido: a violação dos “princípios da administração. (SUNDFELD, 2012, p.81-82)

Santos também exaure sua reprovação em relação à função desempenhada por alguns membros do poder judiciário, já que, neste no limiar do século XXI, passou a figurar como estrela em meio aos outros poderes (2020, p.127-137). Tem um papel relevante ao aumentar consideravelmente a sensação de medo e insegurança dos gestores públicos, o que acaba por mitigar as ações dos demais poderes. Afinal, toda e qualquer ação está sujeita a um robusto sistema fiscalizatório e de controle e, por vezes, pode ocorrer que o órgão fiscalizador atue por suas próprias convicções, fugindo da legalidade e adentrando na esfera política e, até mesmo, de revanchismo. Descrevendo o autor que, “há gradativo incremento do decisionismo do ente controlador e conseqüente desvanecimento do seu dever em motivar de modo juridicamente sustentável as razões pelas quais impõe sanções ou restrição a direitos políticos”.

Streck (1999, p.234-235) revela que quem tem o poder de julgar não pode, na prática, estar totalmente dissociado de suas premissas ideológicas e de formação dentro do corpo social ao qual está inserido. E é preciso lembrar que, nos últimos anos, pode-se constatar cada vez mais uma sociedade com amplo fulcro ideológico, na qual predomina o pensamento maniqueísta que contrapõe o bem ou mal, a direita ou esquerda, agravado pela atuação dos algoritmos das redes sociais, que acaba por dividir as pessoas por suas preferências. Definir que um órgão julgador estaria promovendo uma análise ampla, totalmente imparcial, subjetiva e acertada ao exarar uma decisão que anula um ato administrativo e, em alguns casos, envolve o gestor em improbidade administrativa, seria um tanto quanto arriscado.

Santos (2020, p.137) revela que este ativismo judicial em torno das decisões dos demais poderes, sobretudo o executivo, gera conseqüências em relação à tomada de decisão dos gestores, interpondo uma cultura do medo que, por vezes, é convertida em omissão e não realização de atos pela insegurança de, no futuro, incorrer em graves sanções. Sendo assim, no próximo item do presente estudo será levantada essa questão, da prejudicialidade do medo do órgão controlador para a administração pública.

Nohara (2020, p.1025) refere que, com a instituição de um amplo sistema de controle, muitos gestores têm-se mantido inertes quando estão em dúvida em relação a deliberações frente a casos concretos, por mais necessárias que estas sejam. Em complemento, Palma (2020, p.233) refere que, muitas vezes, a obsessão dos órgãos de controle se dá em buscar pequenos

erros que, em maioria dos casos, não caberia ação nem por não serem significativos, com vistas a promover uma imputação de culpabilidade ao gestor. Em muitos desses casos, denuncia-se o descumprimento do rito, critica-se o meio, independente do fim a que almeja o ato administrativo. Ou seja, percebe-se quanto ao órgão controlador que não se busca neste agir a promoção da boa administração pública, mas sim fazer do rito um fim em si mesmo.

Se, por um lado, o sistema de controle pode e deve sustar as ações de corrupção e erros gravíssimos de condução da administração pública; por outro introduz uma faceta de contenção aos atos dos gestores públicos. Este liame sensível traz como consequência uma dificuldade na realização legal e célere das políticas públicas que, por vezes, dependem de processos licitatórios e decisões complexas em seu entorno.

Assim, apesar da Constituição Federal de 1988, em seu art. 2º, estabelecer a independência entre os poderes, há hoje um excesso de controle e um certo ativismo judicial em relação aos atos do poder executivo, o que acaba por intimidar alguns gestores na condução da máquina administrativa.

4. A insegurança jurídica nos gestores públicos e a não concretização de garantias constitucionais

Nos últimos anos, a corrente doutrinária que faz a reflexão do medo dentro da administração pública tem cada vez mais tomada corpo (SANTOS, 2020), já que o risco do erro e a fuga da responsabilização dos agentes públicos, por muitas vezes, acaba por gerar algo também nefasto: a omissão em tomar decisões cabais em relação à realização de procedimentos e políticas públicas que podem culminar, direta ou indiretamente, com a negativa em relação à concretização de direitos e garantias previstas constitucionalmente.

Define-se que o gestor acaba por ficar entrelaçado entre praticar uma decisão e ter a possibilidade de ser responsabilizado por improbidade administrativa ou algum crime de responsabilidade ou funcional; ou se omitir e não realizar ações que poderiam resultar em um benefício coletivo. Neste sentido, Maquiavel (2015, p.56-60) já aconselhava que, para não incorrer em problemas que poderiam levar a uma falência em relação à governança, quem detém o poder deve ter uma grande cautela em relação aos seus feitos, de forma que, aquele que não tiver um extenso cuidado em relação a suas práticas, poderá ter sérios problemas. Neste entendimento, pode-se perceber na gestão pública contemporânea um certo pragmatismo em relação às suas ações perante os atos de competência da administração, já que se tem um estigma que coloca a cautela frente às decisões que têm de ser realizadas pelo gestor.

Desta forma, faz-se necessário definir as causas que trazem este sentimento de amedrontamento e excesso de zelo em meio às deliberações dos governantes públicos, tão necessárias para a garantia dos direitos fundamentais. Nohara (2020, p.1025) aduz que o medo do gestor público pode se dar por múltiplas causas, que vão desde a possibilidade de condenação por improbidade administrativa⁵ até a responsabilização criminal, que são resultado da fiscalização gerada pelo amplo sistema de controle com capacidade de fiscalizar e julgar as ações da administração pública. Seguindo esta mesma linha, Santos (2020, p. 150) “refere que o que está em relevo é o risco de o próprio agente público ser responsabilizado por simplesmente decidir no exercício de cargo ou emprego público.” O autor define que, em um contexto de Brasil, a probabilidade de incorrer em sanções em decorrência da tomada de decisão é muito maior que em outros países no mundo. Isto se dá devido ao alto grau de espetacularização das ações graves de malversação produzidas por uma parte de gestores públicos. Trazendo esta como regra e as práticas de boa gestão como exceção. Diante deste contexto, pode-se ver que se criou uma tradição objetivista e estigmatizada em relação a avaliação de todos os políticos, bem como, de suas deliberações, sem levar em conta as questões subjetivas que envolvem a tomada de decisão. (SUNDFELD, p.2)

Cria-se, portanto, uma cultura do medo dentro da administração pública. Aprofundando o conceito, Bauman (2008, p.5) define que “medo é o nome que damos a nossa incerteza: nossa ignorância da ameaça e do que deve ser feito; do que pode e do que não pode.” Hobbes (2014, p.171) descreve que ser temerário faz com que, em meio uma situação complicada, o ser humano tenda a se desfazer de suas atribuições ou se omita, mesmo que isto possa ter piores consequências. Trazendo estes conceitos para administração pública, percebe-se que, mesmo que custe a regularidade do serviço público, o administrador que se sentir acuado, em muitos casos, pode decidir por desfazer-se de seu poder de escolha e se omitir.

Desta forma, muitos gestores, com a apreensão de sofrer punições, acabam como o personagem bíblico, o governador de Jerusalém, Pôncio Pilatos, que ao estar frente a tomada

⁵ A Lei 8.429/92, com as recentes alterações da Lei 14.230/2021, conceitua em seu artigo 1, parágrafo 1: “atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais”. No artigo 9 tipificam-se atos de improbidade que importem enriquecimento ilícito; no artigo 10 elencam-se atos de improbidade que causem prejuízo ao erário; e no artigo 11 enumera, taxativamente, os atos de improbidade que atentem contra os princípios da administração pública, sendo eles a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade”. E este conceito também pode ser encontrado na Lei Complementar nº157 (art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003), definiram que a improbidade administrativa poderá se dar através do “enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e os que atentam contra os princípios da administração pública.”

de decisão (julgamento de Jesus Cristo), por um receio de futuras sanções resolve por “lavar as mãos” e abster-se de suas convicções e da tomada de decisão (BÍBLIA, Mateus, 27). Trazendo para um contexto atual, a omissão que se dá quando o gestor deixa de praticar o ato por medo traz sérios desdobramentos para o contexto social, já que, por exemplo, ao não fazer uma licitação ou não assinar um contrato, quem perde é a população que carece de amplas ações e políticas públicas de competência do poder público para que tenha seus direitos garantidos, sobretudo os sociais.

Diante do exposto, percebe-se que, em verdade, muitas vezes a sociedade tende a apoiar práticas combativas a toda e qualquer prática dos gestores, sem muitas vezes levar em conta que este ativismo que se forma em torno do controle pode voltar-se contra os próprios cidadãos. Santos (2020, p.142) alerta nesse sentido, ao dizer que “o combate à improbidade em detrimento de outros bens e valores constitucionais agrava-se na medida em que parcela da sociedade civil parece abrir mão de seus direitos individuais e deseja entregar-se irrestritamente aos caprichos do Estado.”

Essa administração pública baseada no medo e na omissão do gestor culmina, segundo Sunfeld (2012, p.135) em uma mecanização do gestor público que, com medo das amarras impostas pela legislação, acaba entrelaçado aos sistemas de controle e regramentos sem muitas vezes possuir um “espaço para instituir e conceber soluções, políticas e programas,” o que tem, por consequência, a própria prejudicialidade do serviço público.

Percebendo esta intempérie gerada em razão do medo do gestor público em torno da imputação de responsabilidade, em 2018, por meio da Lei 13.655, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o legislador trouxe algumas previsões que modernizam o direito administrativo e protegem o bom gestor deste amplo e complexo sistema de controle. Desta forma, no próximo item serão analisadas as principais mudanças em favor de uma maior segurança jurídica aos administradores no seu agir e na concretização das políticas públicas.

5. Alterações na LINDB em favor da segurança jurídica

Na última década, influenciada pela ampla cobertura da imprensa, a corrupção tornou-se notória nos mais diversos segmentos da sociedade. Desta forma, criou-se um sentimento de

que todo gestor seria corrupto e, sendo assim, todos os seus atos deveriam ser amplamente fiscalizados e punidos.⁶

Entretanto, embora as evidências alocadas por meio do senso comum possam referenciar que todo político é corrupto, há também uma ampla classe honesta que acaba por ficar encoberta pela espetacularização midiática em torno de situações de corrupção que são divulgadas em massa. Em relação a este tipo de comportamento, Maquiavel (2015, p.56) descreve que “um homem que quiser fazer profissão de bondade, é natural que se arruíne entre tantos que são maus.” Palma (2020, p.234) refere que, na sua avaliação, há um maior número de gestores íntegros do que desonestos, sendo que estes muitas vezes são impedidos de tomar maiores deliberações nos seus atos pois vão de encontro aos ditames hermenêuticos dos órgãos de controle.

Desta forma, em um intuito de promover uma maior segurança psicológica e jurídica⁷ em relação à tomada de decisão, em 2018, a Lei 13.655, que alterou a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), trouxe previsões também em relação à administração pública. Veja-se o art. 20: “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.” Passa-se assim a impedir condenações com base em teses ou princípios abstratos, ampliando as margens de decisão do gestor. Os órgãos de controle passam a ter que levar em conta a situação de resultado fático da retirada do mundo jurídico do ato administrativo viciado, antes de promover quaisquer decisões. Tal dispositivo, para Justen Filho (2018, p.15), diminui o “subjetivismo e superficialidade” em relação aos vereditos dados pelos envolvidos com os atos de comando e controle da administração pública. Há, portanto, uma limitação ao arbítrio equivocados tanto de quem toma a decisão quanto de quem a fiscaliza, levando e primando por uma administração mais moderna e eficiente, já que o que será avaliado é a aplicabilidade e importância da decisão na materialidade do caso.⁸

⁶ Neste sentido, Rousseau (2013, p.55) refere que muitas vezes a sociedade trata os seus governantes como se fossem seres perfeitos e que não são suscetíveis a erros e emoções comuns aos seres humanos.

⁷ Em relação a segurança jurídica, Silva (2004,p.278) refere que “No direito brasileiro, muito provavelmente em razão de ser antiga em nossa tradição jurídica a cláusula constitucional da proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada - pontos eminentes nos quais se revela a segurança jurídica, no seu aspecto objetivo - não houve grande preocupação na identificação da segurança jurídica, vista pelo ângulo subjetivo da proteção à confiança, como princípio constitucional, situado no mesmo plano de importância do princípio da legalidade.”

⁸ Sundfeld (2012, p.70) faz dura crítica quanto à subjetividade das decisões judiciais em torno da administração pública, já que, em muitos casos, há uma motivação aseada em clichês principiológicos, sem que haja uma extensa avaliação em torno do caso concreto.

As novas prerrogativas da LINDB também trouxeram preceitos importantes no que tange ao art. 21. A redação do seu *caput* descreve que “a decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.” Em uma primeira análise, Mendonça (2018, p.48) descreve que, para a invalidação de um ato administrativo, devem ser levadas em conta também as consequências no plano concreto. De modo que, sob a luz deste novo regramento, o judiciário deverá aludir em seu veredito a todos os efeitos em relação a aplicação concreta de uma decisão de nulidade ou anulabilidade de um ato jurídico.⁹

Destarte, a LINDB trouxe em seu art. 22¹⁰, mais um importante preceito em relação à ajuda ao bom gestor, já que colocou em voga a necessidade de verificação da situação real sobre a qual a decisão foi submetida, suas dificuldades e o grau de conhecimento técnico sobre o assunto. Exemplificando, em 2020, o mundo foi tomado pela pandemia COVID-19, onde houve a necessidade imediata de inúmeras tomadas de decisão à sobra de uma situação calamitosa, que gerou inúmeras mortes.¹¹ Avalia-se aqui, irrefutáveis obstáculos em relação a deliberar em torno de matérias que envolveriam diretamente a vida das pessoas, com um vírus inicialmente desconhecido e sem maiores informações sobre fontes de transmissão e contágio. Desta forma, possuir uma norma que, de certa forma, desmistifique e traga mais segurança jurídica ao gestor que se encontra em uma difícil situação para praticar os atos que normalmente praticaria antes, pode ser um avanço e uma forma de modernização da administração pública.

Por fim, faz-se necessário ilustrar um dos mais polêmicos artigos deste texto legislativo, o art. 28. Traz como previsão que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.” Neste sentido, primeiramente faz-se necessário definir o que seria erro grosseiro. A Medida Provisória nº966/2020, que editou normas referentes à responsabilidade do gestor público frente à pandemia da COVID-19, trouxe como definição e justificção de erro grosseiro a chamada “culpa grave”, no qual, somente nestes casos o administrador público poderia ser imputado em responsabilidade civil e administrativa. No entanto, a doutrina majoritária entendeu esta como uma definição muito

⁹ Sob um mesmo viés Silva (2004, p 281) faz referência em relação a leis que por vezes são consideradas inconstitucionais, já que segundo o autor antes mesmo de sua promulgação já produzem efeitos pelo menos em um cenário concreto, já que, em relação a elas há sempre existe um anseio da população em que ela tenha aplicação.

¹⁰ Art. 22: “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”

¹¹ Sobre as questões que envolvem as políticas empregadas na pandemia da Covid-19, ver (SANTIN; NASCIMENTO, 2022).

ampla e abstrata, na qual, necessitaria de um firmamento jurisprudencial em relação a correta conceituação.

Sendo assim, tendo em vista a ampla discussão doutrinária e dos órgãos jurisdicionais em relação a correta definição e interpretação em relação a norma, em maio de 2020, o STF em sessão do tribunal pleno, firmou o seguinte entendimento:

Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos. (BRASIL, 2020, p. 2)

À luz deste entendimento, pode-se destacar que a referida norma, a qual predispõe sobre a responsabilidade do gestor frente à tomada de decisão, referenda o uso técnico dentro da administração pública, tratando sua inobservância como passível de responsabilização. Outrossim, Nohara (2020, p.1026) enfatiza que está excluída da responsabilização a culpa leve, o que de certa forma minimizaria o receio dos gestores frente à tomada de decisões. No entendimento de Di Pietro (2020, p.89), essa nova regulamentação traz uma redução do poder do sistema de controle, já que obsta a atribuição de responsabilidade em casos em que as decisões administrativas forem admissíveis frente ao caso concreto e da difícil análise em relação a definições acadêmicas e das proferidas com margem de divergência nos tribunais.

Por fim, na mesma toada das alterações advindas na LINDB, em 2021 houve significativa alteração na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei 14.230, no intuito de limitação da atuação desmedida e, muitas vezes, política de alguns órgãos de controle. Um grande exemplo é o artigo 17-D, o qual proíbe que se use da Ação de Improbidade para realizar o controle da legalidade de políticas públicas ou a responsabilização dos agentes públicos que atuarem na sua execução:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de

grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

No artigo 1 da nova conformação da Lei de Improbidade, considera-se ato de improbidade as condutas dolosas enquadradas nos artigos 9, 10 e 11 da Lei, ressaltando tratar-se de dolo específico, ou seja, “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”. Nesse caso o “mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa”. Por fim, tipifica proibições voltadas ao próprio controlador. Veja-se:

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

Nesta lógica, tanto pela LINDB quanto pela nova Lei de Improbidade Administrativa é possível definir que o administrador público ganha mais margem e segurança para efetuar suas decisões, amparando-se o bom gestor com a introdução destas novas normas. Traz-se assim, mais agilidade e modernização para a administração pública. Destaca-se, que ainda são devidamente punidos os erros graves ou por dolo dentro da administração pública, porém, a segurança atribuída ao gestor em não ser condenado em relação a culpa leve é uma forma de apaziguar a recorrência do “apagão das canetas”, no qual, em muitos dos casos, tem como consequência o “embaralho” do serviço público, é responsável por grande parte dos direitos e garantias previstos na Constituição Federal.

Considerações Finais

Ante ao exposto, pode-se concluir que, embora haja uma histórica problemática em relação aos erros de gestão e à corrupção na administração pública brasileira, que muitas vezes são “inflados” pela mídia há, dentro do sistema público brasileiro, vários gestores bem-intencionados. Estes, em decorrência de um certo ativismo controlador, por vezes podem ter um risco de responsabilização tão alto quanto os maus gestores.

Desta forma, o medo de decidir, e com isso ter um processo de responsabilidade administrativa atrelado a si torna-se uma amarra em diversas administrações públicas no país. Sendo que, este receio na maioria dos casos, converte-se em omissão, o que causa

inevitavelmente um dano ao próprio serviço público, que carece de inúmeros procedimentos para que se tenha sua realização e concretude.

Não obstante, destaca-se que os maus gestores devem ser amplamente controlados em suas ações e, se for o caso, devidamente punidos. Porém, não se deve haver um generalismo em torno disso, fazendo com que os bem-intencionados venham ser tratados da mesma forma ou mais facilmente enquadrados em responsabilidade do que quem pratica ações dolosas e com extensa gravidade.

Portanto, trazer normas ao ordenamento que modernizem a administração pública do século XXI, de forma que eleve o poder decisório dos bons gestores e traga frutos que possam ajustar-se a um bom, eficiente e ágil funcionamento da *res publica*, deve ser visto com uma forma de garantir os meios para que, no fim, se tenha a concretude dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Referências Bibliográficas

BAUMAN, Zygmunt. **Medo Líquido**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BÍBLIA, online. **Mateus 27**. Disponível em: <https://www.bibliaonline.com.br/ara/mt/27>
Acesso em: 20 Dez 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIN 6421**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Data do Julgamento: 31/05/2020. Tribunal Pleno. Data de Publicação: DJ 12-11-2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754359227> Acesso em: 02 jan. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução Rosina D'Angina. 1. Ed. São Paulo: Martin Claret, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. O art. 20 da LINDB Dever de Transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018.

- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução de Lívio Xavier. 4. Ed. São Paulo: Edipro, 2015.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- MEIRELLES, Helly Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB Indicando Consequências e regularizando atos e negócios. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 43-61, nov. 2018.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- PALMA, Juliana Bonacorsi. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). **Rev. Direito Adm**, Rio de Janeiro, v.279, n.2, p. 209-249, maio/ago 2020.
- PESTANA, Marcio. 4 ed. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo:Atlas, 2014.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques.**Do contrato social: princípios do direito político**. Tradução de Vicente Sabino Júnior. São Paulo: Pillares, 2013.
- SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. Belo Horizonte: Arraes, 2017.
- SANTIN, J. R.; NASCIMENTO, A. G. Acesso Equitativo e Universal à Vacina Contra a Covid-19 e Licenciamento Compulsório: Aspectos globais e locais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 17, n. 47, 2023. DOI: 10.30899/dfj.v17i47.1229. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1229>. Acesso em: 6 ago. 2023.

SANTIN, Janaína Rigo; NASCIMENTO, Anna G. **Patrimonialismo na Gestão Pública: o caso do Brasil. RJLB – Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 5, v. 6, p. 1157-1178, 2019. Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/6/2019_06_1157_1178.pdf. Acesso em: 06 ago. 2023.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: rico e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da união (lei nº 9.784/99). **R. Dir. Adm.** Rio de Janeiro, pp. 271-315, Jul/Set. 2004. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v237.2004.44376>

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

STRECK, Lenio Luiz; TASSINARI, Clarissa ; LEPPER, Adriano Obach. O problema do ativismo judicial: uma análise do caso MS3326. **Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília**, v. 5, Número Especial, 2015.p.53-61.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Chega de axé no direito administrativo**. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld- chega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf> Acesso em: 26 dez 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012.