

A lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública

Law 13.655/2018 and its effects for control of Public Administration

Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho¹

RESUMO

Este artigo trata das alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), decorrentes da lei nº 13.655/2018. Para tanto, o trabalho analisa inicialmente o conteúdo e a função da Lindb; a opção político-legislativa de inserir diretrizes sobre a criação e a aplicação das normas de direito público; o cenário que norteou as alterações; os artigos inseridos na Lindb e seus efeitos na melhoria da qualidade do controle público, especialmente quanto à racionalidade e previsibilidade. Como resultado, este trabalho defende a necessidade de adaptação das decisões da Administração Pública às novas disposições sobre segurança jurídica e eficiência incluídas na Lindb.

Palavras-Chave: Lindb. Administração Pública. Segurança Jurídica. Eficiência. Controle.

ABSTRACT

This paper deals with the changes to the Law of Introduction to the Brazilian Law Norms (Lindb), deriving from law 13.655/2018, and the necessity to adapt the decisions of the public administration to the new provisions on legal certainty and efficiency. To do so, the paper initially analyzes the

¹ Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Auditora de Contas Públicas do TCE/BA. Professora de Direito Administrativo. E-mail: morgana@tce.ba.gov.br

content and function of Lindb; the legislative political option of inserting guidelines on the creation and application of public law norms; the scenario that guided the changes; and the articles inserted in Lindb and its effects on improving the quality of public control, especially regarding rationality and predictability.

Keywords: Lindb. Public Administration. Legal Certainty. Efficiency. Control.

Recebido: 13-04-2019

Aprovado: 14-08-2019

1 INTRODUÇÃO

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

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

O trabalho desenvolve-se a partir do seguinte roteiro: primeiro traça-se uma breve retrospectiva da edição da lei nº 13.655/2018 (BRASIL, 2018b); depois analisa-se seu conteúdo e a opção político-legislativa de alteração da Lindb; num terceiro momento apresenta-se o cenário que contextualizou as alterações legislativas introduzidas; na sequência tece-se comentários sobre algumas críticas à nova lei, seguidos da análise dos artigos inseridos, verificando-se os reflexos para o controle da Administração Pública.

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

O método utilizado para desenvolvimento do artigo é dedutivo, definido por Karl Popper (1934) a partir das críticas ao método indutivo. A pesquisa é qualitativa, objetiva explicar e compreender determinado fenômeno, preocupando-se com a realidade e não com aspectos quantitativos. Quanto à natureza, não pode ser classificada como básica, pois não gera conhecimentos novos, mas, sim, como aplicada, pois visa gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de um problema específico, qual seja, a necessidade de adaptação das decisões da Administração Pública às novas disposições sobre segurança jurídica e eficiência introduzidas pela Lindb. Em relação aos objetivos, é possível classificar esta pesquisa como exploratória, pois pretende explicitar o problema e construir hipóteses. Por fim, em relação aos procedimentos, pode-se dizer que se trata de uma pesquisa bibliográfica, feita por meio do levantamento de referências bibliográficas de material já elaborado cientificamente.

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

2 BREVE RETROSPECTIVA DA EDIÇÃO DA LEI Nº 13.655/2018

O texto do Projeto de Lei (PL) nº 349/2015 (BRASIL, 2015b) foi elaborado pelos juristas Carlos Ari Sunfeld, professor e um dos fundadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Floriano Azevedo Marques Neto, professor titular da Universidade de São Paulo (USP), e foi apresentado pelo senador Antonio Anastasia (PSDB-MG). O Projeto visava a inclusão na Lindb de disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação de normas de direito público. Entre 2015 e 2017 o PL nº 349/2015 tramitou e foi aprovado no Senado Federal. Posteriormente, em 19 de abril de 2017, foi remetido pelo Senado à Câmara dos Deputados, por meio do Ofício nº 304/16, e renumerado para PL nº 7448/2017 (BRASIL, 2017).

Em 5 de abril de 2018, o PL nº 7448/2017 (BRASIL, 2017) foi encaminhado à sanção presidencial após a análise favorável da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Cinco dias depois (10 de abril de 2018), um conjunto de associações nacionais protocolou Ofício nº 219/2018 (BRASIL, 2018e), endereçado ao Presidente da República, sugerindo o veto integral do PL. O citado Ofício foi elaborado pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra), e subscrito, também, pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) e pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (Sinait).

Na redação do Ofício nº 219/2018 (BRASIL, 2018e) foi sustentado que, embora a intenção fosse vedar que decisões administrativas fossem adotadas com base em valores jurídicos abstratos, o PL nº 7448/2017 (BRASIL, 2017) conteria um conjunto de expressões abstratas como “segurança jurídica de interesse geral” e “interesses gerais da época”, contra-

dizendo-se em seus próprios termos. Outra crítica feita pelas associações, no texto do Ofício nº 219/2018, foi que ao defender que a interpretação das leis devesse considerar “os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo”, poderia ser criada “uma interpretação casuística e arbitrária, justificando que os fins justificam os meios, perspectiva que é incompatível com a Administração Pública” (BRASIL, 2018e).

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

O Tribunal de Contas da União (TCU) juntou-se àqueles que pediram o veto integral ao PL nº 7448/2017, por meio de Análise Preliminar e Parecer (BRASIL, 2018a) de cada um dos dispositivos. O TCU tem especial preocupação com o artigo 25 a ser acrescido à Lindb, por permitir que “por razões de segurança jurídica de interesse geral, o ente poderá propor ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, cuja sentença fará coisa julgada com eficácia *erga omnes*”.

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

Todo esse artigo 25 é inconstitucional, por ofensa aos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, pois busca, pela via infraconstitucional, subtrair da apreciação do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas o exercício de suas competências relativas à verificação da regularidade dos atos, contratos, ajustes, processos

e normas da Administração Pública, ao prever a submissão de sua análise ao Poder Judiciário, sem que se aponte qualquer lesão ou ameaça a direito, mas, ao contrário, apenas com a finalidade de se obter sentença declaratória de validade, o que, por via transversa, transforma o Judiciário em órgão de chancela das ações administrativas, inclusive quanto à sua adequação e economicidade dos preços e valores. Na prática, esse artigo permitiria submeter ao Judiciário um edital de licitação ou um contrato de concessão de uma rodovia, por exemplo, a fim de que o Juiz o declare válido, sobre os seus múltiplos aspectos, e ainda declare a sua adequação e a economicidade de seus preços (BRASIL, 2018a).

Apesar da oposição, após análise pela Presidência da República, o PL nº 7.448/2018 foi sancionado com pontuais e relevantes vetos, que, segundo a Mensagem de Veto nº 212/2018 (BRASIL, 2018c) endereçada ao Senhor Presidente do Senado, se deram, após a ouvida dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda, da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União, por haver “contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade” de certos dispositivos. Assim, em 25 de abril de 2018, foi publicada a lei nº 13.655/2018 (BRASIL, 2018b), sendo vetados o parágrafo único do art. 23, o art. 25, o inciso II e o §2º do art. 26, os §§1º, 2º e 3º do art. 28 e o §2º do art. 29, todos dispositivos que seriam acrescentados à Lindb. Quanto à vigência, a lei entrou em vigor na data de sua publicação, a exceção do art. 29, que teve *vacatio* de 180 dias.

2.1 Conteúdo, função e alteração da Lindb

O Decreto-Lei nº 4.657/1942 (BRASIL, 1942) surgiu sob a égide da Constituição de 1937 e dentro do ambiente jurídico de prevalência do direito civil. Este Decreto revogou a antiga Lei de Introdução ao Código Civil (lei nº 3.071/1916) (BRASIL, 1916), atualizando vários princípios que haviam inspirado o legislador de 1916. Ainda vigente, o Decreto já

sofreu diversas alterações desde a sua edição, sendo a última alteração decorrente da lei nº 13.655/2018, objeto de análise neste artigo.

Porém, é oportuno lembrar de uma alteração anterior, ocorrida em 30 de dezembro de 2010, quando a lei nº 12.376/2010 (BRASIL, 2010) ampliou o campo de aplicação do referido Decreto, passando sua ementa a vigorar como Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Lindb) e não mais como Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), o que foi positivo. Afinal, a denominação anterior demonstrava a pequena importância do direito público e a grande centralidade do direito privado, situação que, embora presente na primeira metade do Século XX, não mais persiste no Século XXI².

Como defende Jacques Chevallier (2009), a racionalidade típica do positivismo que fixava a lei como única fonte normativa e que, portanto, defendia que sem leis, códigos, consolidações ou compilações o direito não existiria, foi superada desde a Segunda Guerra Mundial, e o sistema monolítico, retrospectivo e supostamente estável também não subsiste mais. Algum serviço prestou à construção do pensamento jurídico nos séculos passados, mas não consegue atender às necessidades do mundo pós-moderno. O Estado cedeu protagonismo no cenário da edição de normas jurídicas, pois “não aparece mais como a única fonte de direito, a única instância da regulação jurídica”, uma vez que essa “concepção monista está ultrapassada, a regulação jurídica passa, nas sociedades contemporâneas, pela intervenção de múltiplos atores, situados em espaços jurídicos diversos” (CHEVALLIER, 2009, p. 144)

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

Atualmente, sabe-se que o direito não nasce dos códigos, mas, sim,

2 Os desafios que o direito público vem enfrentando no século XXI ensejam profunda investigação sobre suas raízes e fundamentos para se entender suas tendências evolutivas. A obra de Martin Loughlin (2010), *Foundations of public law*, representa justamente uma tradução desta ideia e da busca da arquitetura e identidade do direito público.

das relações intersubjetivas desenvolvidas e nelas se desdobram. O direito é uma criação social, não estatal. Ele forma-se e desenvolve-se num meio social, regulando as relações dos indivíduos que vivem em sociedade, como defende Duguit (2005, p. 8): “O Estado, obrigado pelo Direito, conserva o papel de positivizar, ou seja, de traduzir em normas escritas os princípios que se firmam na consciência social”.

Portanto, se o Estado brasileiro positiva uma lei que tem como objetivo introduzir outras normas no sistema jurídico, é preciso que esta norma contenha critérios atinentes não só ao direito privado, mas, também, ao direito público, pois esses dois universos do direito, na atualidade, possuem igual importância e expressão.

Uma Lei de Introdução é uma *lex legum*, ou seja, um conjunto de normas sobre normas³, isto porque disciplina as próprias normas jurídicas, indicando-lhes a maneira de interpretação e aplicação, predeterminando as fontes de direito e estabelecendo regras de vigência e de solução de conflitos de normas no espaço e no tempo. Além disso, fornece critérios de hermenêutica, estabelecendo mecanismos de integração quando há lacunas e omissões, e visa dar certeza, segurança e estabilidade ao ordenamento. Significa dizer que a lei de introdução contém normas de sobredireito⁴ que dão apoio à atuação da ordem jurídica.

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

Ora, se o sistema normativo se refere ao mundo dos fatos, e este, ao

3 No que concordam, dentre outros, Batalha (1959) e Diniz (2001).

4 Norma de sobredireito é a norma que disciplina a emissão e aplicação de outras normas jurídicas. Exemplo de uso desta expressão é em relação à Lindb.

invés de separar, faz convergir as normas de direito público e de direito privado, a Lindb dirige-se, sem dúvida, a ambos os ramos do direito e deve conter princípios hermenêuticos aplicáveis a todas as normas. Logo, a Lei de Introdução é “aplicável a toda ordenação jurídica”, como afirma Gonçalves (2010, p. 49). Afinal, novamente utilizando a lição de Duguit (2005, p. 70-71) “o direito público e o direito privado devem ser estudados com o mesmo espírito e o mesmo método. As leis de direito público e as leis de direito privado têm o mesmo fundamento: a solidariedade social”.

Portanto, nada mais apropriado do que reunir na Lindb diretrizes hermenêuticas de criação e aplicação do direito público e do direito privado, o que justifica a opção político-legislativa de alterar a Lindb por meio da lei nº 13.655/2018 e não editar uma norma autônoma.

A preocupação da lei é com a melhoria da qualidade das decisões públicas no Brasil, segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, como consta, inclusive, em sua ementa. Dessa forma, seus artigos devem ser recebidos como normas gerais que nortearão outras normas e as decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial⁵. Logo, o conteúdo da lei nº 13.655/2018 está alinhado com a função da Lindb, contemplando disposições que devem ser recebidas como diretrizes hermenêuticas para outras normas e decisões.

Acertada, pois, como se crê neste estudo, a opção político-legislativa de se inserir dispositivos inexistentes na Lindb, traçando linhas principiológicas para orientar a criação e a interpretação das normas de direito público, em vez de se editar uma norma autônoma.

2.2 Cenário de queixas, descrença e insegurança na Administração Pública

O cenário anterior à edição da lei nº 13.655/2018 (e que ainda perdura) é de pessimismo em relação ao futuro do direito administrativo bra-

5 Interessante destacar que esta lei foi a primeira norma a diferenciar as decisões dos órgãos de controle em uma esfera distinta da administrativa, isto é, a esfera autônoma denominada de “controladora”, pois anteriormente, sempre ao se citar as decisões dos Tribunais de Contas, citavam-nas como se fossem decisões administrativas.

sileiro. Neste sentido, Marcos Augusto Perez (2018) afirmou que: “seria ótimo dizer ao final de 2017 que o Direito Administrativo brasileiro passa muito bem, obrigado, mas, infelizmente, não é isso o que pode ser dito”.

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

Desde a edição da Constituição de 1988, que inspirou um modelo de controle fortemente inibidor da liberdade e da autonomia do gestor público, assistimos a uma crescente ampliação e sofisticação do controle sobre as suas ações. **Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem**, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta. Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir. Viu seus riscos ampliados e, por um instinto de autoproteção, demarcou suas ações à sua “zona de conforto”. Com isso, instalou-se o que se poderia denominar de *crise da ineficiência pelo controle* (VERNALHA, 2016, grifos nossos).

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

A falta de uma definição mais clara do papel institucional dos órgãos independentes de controle (tais como os Tribunais de Contas e o Ministério Público); a excessiva fixação de sanções discricionárias contra as autoridades administrativas e contra particulares que mantenham negócios jurídicos com a Administração (sanções que muitas vezes são fixadas de maneira

desproporcional e cumulativa, como ocorrem nos casos de aplicação simultânea da lei de improbidade, da lei de crimes de responsabilidade e da lei anticorrupção); aliadas a uma falta ainda maior de precisão normativa na regulação do processo administrativo decisório, **torna a vida do administrador público uma verdadeira “montanha russa”, para não dizer uma “roleta russa”, pois não há como prever, com segurança jurídica mínima, as consequências da tomada de decisões administrativas simples ou complexas** (PEREZ, 2018. grifos nossos).

Outras queixas vêm dos contribuintes, muitas vezes surpreendidos com novos regulamentos do Fisco compostos de exigências tributárias sem ter havido discussão ou previsão de um regime de transição, afastando o direito do bom e do justo⁶.

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

A reunião dessas e de outras circunstâncias demonstra a necessidade de diminuir a defasagem existente entre a legislação brasileira e a arquitetura de direito público contemporâneo, o que, segundo Alberto e Mendes (2018), “tem causado arbítrio, instabilidade jurídica, descontrole de critérios e cacofonia entre instâncias administrativas, judiciárias e de controle”. Como forma de mudar esse cenário de descrença, é importante melhorar a qualidade da atividade decisória pública, exercida nos vários níveis da Federação (federal, estadual, distrital e municipal) e pelos diferentes Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgãos autôno-

⁶ Consta do Digesto ou Pandectas do Imperador Justiniano, no Livro 1, Título Primeiro – “Da justiça e do direito”, a crença de que “o direito é a arte do bom e do justo” (VASCONCELOS et al., 2017, p. 62-64).

mos de controle (Tribunais de Contas e Ministérios Públicos). A lei nº 13.655/2018 sinaliza para isso.

2.3 Críticas à lei nº 13.655/2018

Surpreendentemente, apesar de visar fortalecer o controle público, aumentando a segurança jurídica e a eficiência na criação e aplicação do direito público, a lei nº 13.655/2018 (BRASIL, 2018b) é alvo de muitas críticas difamatórias. Algumas delas serão comentadas a seguir.

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

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

Art. 1º. O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.

Art. 8º. Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I – se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão

decidida;

II – empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III – invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV – não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V – se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI – deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

§ 2º No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão.

§ 3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé (BRASIL, 2015a).

Esses dispositivos da norma processual também sofreram crítica semelhante a esta, mas nem por isso deixaram de ser úteis ao sistema normativo. Pelo contrário, estão sendo muito festejados como normas fundamentais de processo⁷, pela função que exercem de orientar a ordenação, a disciplina, a interpretação e a aplicação do processo civil. Assim, afasta-se a crítica acerca da obviedade dos novos dispositivos inseridos na Lindb.

Uma segunda crítica diz respeito à baixa densidade normativa e alta densidade axiológica da lei nº 13.655/2018, o que resultaria numa insuficiente força cogente, tornando-a um adereço e não um componente essencial. Essa crítica se justifica, porque a mencionada lei possui, de fato,

⁷ Fredie Didier Júnior (2015, p. 61-62) explica: “A norma é fundamental, porque estrutura o modelo do processo civil brasileiro e serve de norte para a compreensão de todas as demais normas jurídicas processuais civis”. E mais adiante complementa afirmando que um parte das normas fundamentais de processo decorre diretamente da Constituição Federal, e outra parte decorre da legislação infraconstitucional, mais especificamente do Código de Processo Civil, que dedica capítulo inteiro a essas normas (art. 1º ao 12). Porém, o rol não é exaustivo. “Há outras normas fundamentais do processo civil brasileiro que não estão consagradas expressamente nos doze primeiros artigos do CPC” (p. 62). Exemplo disso é o art. 489 do CPC.

muitos termos de conteúdo semântico aberto e expressões abstratas, o que é natural em uma norma principiológica. Daí aumenta a importância e responsabilidade do intérprete da norma, que pode maximizar ou esvaziar o sentido da norma ao aplicá-la.

Para superar essa crítica, é preciso entender o direito como elemento estruturante da sociedade e enxergar as leis como ferramentas para se alcançar determinado objetivo. Ora, desde a pré-história as ferramentas servem para ampliar os efeitos da ação humana (positiva ou negativamente). Essa é a sua finalidade. O martelo não constrói a casa nem mata uma pessoa, mas potencializa a força do homem ou da mulher em ambos os casos.

Utilizando esse raciocínio, conclui-se que a aplicação da lei nº 13.655/2018 tanto pode restringir o controle da Administração Pública quanto pode amadurecê-lo, na medida que passa a exigir decisões aderidas à realidade, que prevejam as consequências práticas. Tudo vai depender da forma em que for empregada pela sociedade.

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

Implícita na crítica está a ideia de que, ao exigir das autoridades públicas a motivação de suas decisões, a lei retiraria poder dessas autoridades e abriria margem à corrupção. Significaria dizer: ao exigir razões do Estado, a lei suprimiria poder do Estado para controlar seus próprios atos. Essa suposta “perda de poder” é então ligada, de modo malicioso pela crítica, à atual crise das instituições políticas brasileiras, **como se a lei tivesse algum propósito maquiavélico de contribuir com interesses escusos da classe política e do empresariado nacional** (ALBERTO, 2018, grifos nossos).

Essa crítica está equivocada, pois, como pondera Pessoa (2018), a lei veda apenas as decisões sem fundamentação adequada. Porém, isso não afeta a função do controle, pelo contrário, qualifica-o e significará um

avanço para a Administração Pública.

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

O dever de motivação das decisões está abrigado na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e em normas infraconstitucionais como o CPC (arts. 11 e 489, §§1º e 2º) (BRASIL, 2015a) e a Lei de Processo Administrativo (art. 50) (BRASIL, 1999). A ausência do atendimento a esse dever impossibilita o controle e o controle faz parte do Estado Democrático de Direito.

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

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

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

Assim, entende-se que as críticas à lei nº 13.655/2018 devem ser combatidas e superadas em prol da defesa do aperfeiçoamento do controle e da segurança jurídica, o que passa, dentre outros, por limitar o arbítrio das autoridades, pela exigência de motivação nas decisões, pela preocupação com as consequências práticas das ações, pela especificação de responsabilidades e pelo respeito aos precedentes.

2.4 Os artigos inseridos na Lindb e o controle da Administração Pública

Como anunciado, a lei nº 13.655/2018 (BRASIL, 2018b) inseriu onze artigos na Lindb, do art. 20 ao 30.

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

Com isso, o agente público (administrador, controlador ou julgador) deverá demonstrar, na própria decisão, que avaliou adequadamente as consequências práticas, e, mais do que nunca, que estava atento a elas, deixando claro para a sociedade que fez um exercício adequado de previsão dos efeitos de suas decisões, levando em conta a repercussão concreta, a realidade da vida. Aliás, “quando o direito ignora a realidade, a realidade se vingando ignorando o direito”⁸.

Não se quer a utilização de elementos extra-autos; a previsão desejada é intra-autos. Se quer que o agente público avalie e investigue as situações reais, que pondere os atenuantes e agravantes e que afaste o *bis in idem*. Portanto, não é exercício de futurologia, é aplicação da razoabilidade e do princípio da realidade no direito administrativo.

⁸ Frase atribuída por José Vicente de Mendonça (2011) a George Ripert (1880-1958), um jurista francês, notabilizado como civilista e comercialista. Começou sua carreira como Professor da Faculdade de Direito de Paris. Suas obras são: *Traité pratique du droit civil*; *Traité élémentaire de droit comercial*; *La règle morale dans obligations civiles*; *Aspects juridiques du capitalisme moderne*; e *Le Déclin du droit*.

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

A preocupação com a realidade dos fatos quando se decide não é algo criado nos artigos inseridos na Lindb. Como regra de interpretação, podia, mesmo antes da alteração, ser extraída do art. 5º da Lindb quando dispõe: “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum” (BRASIL, 2018b). E, também, dos arts. 93, IX da CF/1988 (BRASIL, 1988) e do art. 11 do CPC (BRASIL, 2015a), que indicam que as decisões devem refletir o caso concreto⁹.

O agente público deve ser responsável e atento às possíveis consequências prejudiciais de suas decisões¹⁰. Essa conexão com a realidade e com as consequências práticas não impede que as decisões sejam adotadas com base em princípios, mas exige que estes sejam articulados na prática, e que estejam aderidos ao caso, vedando-se as motivações decisórias vazias, retóricas ou principiológicas abstratas, sem análise dos fatos concretos e de seus impactos. Ou seja, não basta serem enunciados ou invocados os princípios na decisão para que esta esteja motivada, porque, como aler-

9 CF de 1988: Art. 93. “Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

[...]

IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

CPC de 2015: Art. 11. “Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade.”

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

ta Celso Antônio Bandeira de Mello, um dos advogados administrativistas mais respeitados e brilhantes do país, citado por Carlos Sundfeld (2014): “No direito não existe palavra mágica ou abracadabra”.

Os arts. 23 e 24 dispõem que o exame da validade de atos e contratos administrativos devem levar em consideração a interpretação legal vigente na época em que foram produzidos. A mudança de interpretação deve valer para o futuro, não podendo atingir situações constituídas. Assim, impede-se a aplicação retroativa das decisões administrativas, o que a lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999) no art. 2º, XIII proíbia.

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

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

Com efeito, esses dispositivos visam impedir que mudanças de posicionamento da administração peguem o cidadão e as empresas de surpresa. O Fisco, por exemplo, não poderá alterar seu entendimento sobre a legislação tributária e aplicar retroativamente a mudança de interpretação. Os Tribunais de Contas da mesma forma, o que reforça a ideia de previsibilidade para o cidadão.

Os arts. 26 e 27 preveem a possibilidade de celebração de termos de ajustamento de conduta e de acordos substitutivos de sanções, a fim de que a Administração Pública possa corrigir ilicitudes de forma consensu-

al, mediante compensações do interessado.

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

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

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

Juliana Banacorsi de Palma (2015) defende que acordos na Administração Pública reduzem tempo, custos¹¹ e recursos, além de evitar a propositura de demandas judiciais e a perenização de conflitos. Decisões formadas pelo consenso tendem a ser menos desrespeitadas por ambas as partes, pois na maioria das vezes correspondem à própria expressão de interesse, como sustentam Sérgio Ferraz e Amauri Saad (2018).

¹¹ A autora citada traz em sua obra a seguinte afirmação: “Estima-se que um PAD (Processo Administrativo Disciplinar) custe R\$ 50.000,00 aos cofres públicos, acordos são mais baratos. O Ibama consegue arrecadar apenas 5% do que foi aplicado de multas em processos de execução fiscal. Só os pequenos infratores pagam. As grandes empresas recorrem, judicializam. Isso aumenta a sensação de impunidade e o descrédito na Administração Pública” (PALMA, 2015, p. 170). Além disso, há informação semelhante “Entre 2011 e 2014, apenas 8,7% dos valores cobrados em multas ambientais pelo Ibama foram efetivamente arrecadados.” (QUEIROZ, 2015)

O art. 28 dispõe que o agente público somente responderá por suas decisões e opiniões técnicas em caso de dolo¹² ou erro grosseiro¹³, evitando que seja punido por mera divergência de interpretação, o chamado “crime de hermenêutica”, ou seja, ter uma interpretação da lei ou do fato diversa da considerada correta por quem o controla e, não sendo isso um erro grosseiro evidente, não será motivo de punição, a menos que o agente público tenha agido com dolo. Para Fernando Scaff (2018), “esse dispositivo é *alvissareiro*”.

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

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

Segundo Rafael Vêras de Freitas (2018), cuida-se de norma que se

12 O Digesto ou *Pandectas* do Imperador Justiniano, no Livro 4, Título Terceiro define dolo como: “todo artifício, esperteza e ardil empregado para enganar, iludir e defraudar a outrem” (VASCONCELOS et al., 2017, p. 227). Diferente da astúcia, considerado dolo bom.

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

encontra “em plena consonância com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça¹⁴, de acordo com o qual a responsabilização por atos de improbidade é predadora da comprovação do elemento subjetivo do agente público ou mesmo do terceiro beneficiário”.

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

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

O art. 29 preceitua que a criação de normas administrativas pode ser precedida de consulta pública, a fim de que os cidadãos possam opinar. É uma faculdade bem-vinda, e não uma obrigação. Caminha na linha do que determina o Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política e o Sistema Nacional de Participação Social.

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

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

Por fim, o art. 30 prevê que as autoridades administrativas devem editar súmulas administrativas e que os precedentes administrativos são

14 O julgado citado pelo autor foi o REsp 1.273.583/SP.

vinculantes, até ulterior revisão – o que é fortalecer e incentivar os precedentes de caráter vinculante nos Tribunais. Isso trará segurança jurídica para os administrados, agentes públicos e investidores privados, que saberão o que esperar dos órgãos controladores, além de prestigiar os princípios da eficiência e da igualdade.

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

A Administração Pública, regida e limitada por imposição constitucional ao princípio da legalidade, diante deste novo perfil da jurisdição brasileira, também deve adotar os precedentes vinculantes, desde que autorizada por regulamentação legal que discrimine as balizas para tal entendimento, legitimando a atuação dos agentes públicos, publicizando aos administrados a posição administrativa e assentando a integridade do direito no Estado (OLIVEIRA, 2016, p. 1).

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

Todos esses artigos, como visto, estabelecem critérios para a atuação de órgãos de controle, mas em nenhum momento visam restringir ou impedir o combate a condutas irregulares. O que fazem é exigir que os órgãos controladores atuem de forma coerente, considerando os custos e benefícios – sociais e econômicos – de suas decisões e, principalmente, o que aumentará a segurança jurídica para todos os envolvidos, cidadãos, agentes públicos, sociedade civil organizada e investidores privados.

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

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

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

3 CONCLUSÃO

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

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

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

Se essas normas serão suficientes para melhoria da qualidade das decisões administrativas, controladoras e judiciais propiciando a segurança e a eficiência desejadas vai depender, efetivamente, do destino que a sociedade der à lei como instrumento de realização do bem comum, da forma que ocorre com o uso de qualquer ferramenta.

REFERÊNCIAS

ALBERTO, M. A. M.; MENDES, C. H. Por que uma lei contra o arbítrio estatal? **Jota**, São Paulo, 12 abr. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2IBv-3GU>. Acesso em: 6 set. 2019.

APPY, B.; MARQUES NETO, F. A. Segurança jurídica. **Estadão**, São Paulo, 17 abr. 2018. Economia & Negócios. Disponível em: <http://bit.ly/2k3Kveu>. Acesso em: 14 mar. 2019.

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

BIANCO, G. *et al.* O outro lado do “crime e castigo” (ou dos méritos do PL 7.448/17). **Café Colombo**, Recife, 20 abr. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2lCDDFv>. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL. Lei 3.071, de 1 de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 5 jan. 1916.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do direito brasileiro. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 9 set. 1942.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://bit.ly/2lA4HVU>. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 11 mar. 1999. Disponível em: <http://bit.ly/2k7YNee>. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010. Altera a ementa do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 31 dez. 2010.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil... **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 1 ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 17 mar. 2015a. Disponível em: <http://bit.ly/2kws7ew>. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL. Projeto de lei nº 349, de 2015. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942) disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Brasília, DF, 2015b.

BRASIL. Projeto de lei nº 7.448, de 2017. 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. Brasília, DF, 8 maio 2017.

BRASIL. Análise preliminar do PL 7.448/2017. Parecer sobre o PL 7448/2017, em face do parecer-resposta dos autores do PL e de outros juristas. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 20 abr. 2018a. Disponível em: <http://bit.ly/2ky0O3n>. Acesso em: 4 set. 2019.

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. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 abr. 2018b. Disponível em: <http://bit.ly/2m3vIXn>. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL. Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 abr. 2018c.

BRASIL. Nota técnica conjunta nº 1. Intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Brasília, DF, 20 fev. 2018d. Disponível em: <http://bit.ly/2k1bRBW>. Acesso em: 4 set. 2019.

BRASIL. Ofício nº 219, de 10 de abril de 2019. Brasília, DF, 10 abr. 2018e. Disponível em: <http://bit.ly/2kyFzP5>. Acesso em: 4 set. 2019.

CHEVALLIER, J. **O estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DIDIER JÚNIOR., F. **Curso de direito processual civil**. 17. ed. Salvador: Jus Podivum, 2015. v. 1.

DINIZ, M.H. **Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada**. São Paulo: Saraiva, 2001.

DUGUIT, L. **Fundamentos do direito**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005.

FERRAZ, S.; SAAD, A. F. Controle externo não está ameaçado pelo PL 7.448/2017. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 13 abr. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2k8tFva>. Acesso em: 14 mar. 2019.

FREITAS, R. V. O artigo 28 do PL 7.448/2017 e a responsabilidade administrativa. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 18 abr. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2kyCL4j>. Acesso em: 14 mar. 2019.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil brasileiro: parte geral**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 1.

JARDIM, F. Teoria Interacionista do Direito: PL 7.448/2017 merece ser sancionado. **Jota**, São Paulo, 23 abr. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2k83Ueq>. Acesso em: 14 mar. 2019.

LOUGHLIN, M. **Foundations of public law**. London: Oxford, 2010.

MENDONÇA, J. V. S. O princípio da realidade no Direito Administrativo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 18 mar. 2011. Disponível em: <http://bit.ly/2kyPrbB>. Acesso em: 12 abr. 2019.

MODESTO, P. *Fake news* institucional: a crítica vazia ao projeto de lei 7.448/2017. **Direito do Estado**, Salvador, ano 2018, n. 391, 13 abr. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2m4MJLp>. Acesso em: 14 mar. 2019.

OLIVEIRA, G. J. Hiperativismo do controle versus inércia administrativa. **Jota**, São Paulo, 18 abr. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2k6W192>. Acesso em: 14 mar. 2019.

OLIVEIRA, W. L. Precedentes judiciais na administração pública. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 251, jan. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2mmkUyg>. Acesso em: 14 mar. 2019.

PALMA, J. B. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015.

PEREZ, M. A. Cenário é desolador, mas houve uma boa notícia para o direito administrativo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 4 jan. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2k875To>. Acesso em: 14 mar. 2019.

PESSÔA, S. Nova lei de introdução às normas do direito. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 1 abr. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2lyGXRT>. Acesso em: 14 mar. 2019.

POPPER, R. K. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 1934.

QUEIROZ, L. Ibama só consegue arrecadar 8,7% das multas ambientais. **GGN**, São Paulo, 22 nov. 2015.

SCAFF, F. F. Quem controla o controlador? Considerações sobre as alterações da Lindb. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 abr. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2kmgUNL>. Acesso em: 14 mar. 2019.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

VASCONCELOS, M. C. L. et al. **Digesto ou Pandectas do imperador Justiniano**. São Paulo: YK, 2017. v. 1.

VERNALHA, F. O direito administrativo do medo: a ineficiência pelo controle. **Direito do Estado**, Salvador, ano 2016, n. 71, 31 jan. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2m3JcNn>. Acesso em: 11 abr. 2019.

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