

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: DIÁLOGOS ENTRE A LINDB E A RECOMENDAÇÃO-PRESI CN 02/2020

KEEPING TRACK OF ADMINISTRATIVE DECISIONS IN THE BRAZILIAN GOVERNMENT: COMMENTARIES ON THE ACT OF INTRODUCTION TO BRAZILIAN LAW AND THE RESOLUTION PRESI CN/2020 ISSUED BY THE BRAZILIAN COUNCIL OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE

Érika Capella Fernandes

Doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito pela UNESP. Professora de Direito Administrativo da UNISO. Procuradora do Município de Sorocaba. erika_capella@hotmail.com

Como citar este artigo:

FERNANDES, Érika C. Controle da administração pública brasileira: diálogos entre a LINDB e a Recomendação-Presi CN 02/2020. **Revista do CNMP**. Brasília, 10ª ed., 2022, p. 187 - 214.

Enviado em: 2/5/2021 | Aprovado em: 17/8/2022

Resumo: O objetivo deste artigo consiste em analisar a Recomendação Conjunta Presi-CN 02/2020, editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público. A Recomendação demonstra algumas preocupações similares àquelas que motivaram as alterações promovidas pela Lei 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. O artigo se propõe a analisar os dispositivos da recomendação, identificando suas semelhanças aos dispositivos inseridos na LINDB, e também trata do papel do controle da Administração Pública, em especial na fiscalização das políticas públicas. Assim, conclui-se que o principal objetivo da recomendação consiste em delimitar o espaço dos atos de gestão e dos atos de controle, o que se revela premente para garantir melhor funcionamento e eficiência da gestão pública.

Palavras-chave: Recomendação PRESI-CN 02/2020; Lei 13655/2018; Administração Pública; Fiscalização das políticas públicas.

Abstract: *This article aims to analyze Resolution PRESI CN/2020, issued by the Brazilian Council of Public Prosecutors (Conselho Nacional do Ministério Público – “CNMP”). The Resolution reveals some concerns by the council that are similar to those which led to the enactment of Law No. 13.655 as an amendment to the Act on the Introduction of Brazilian Law. The sections of this Resolution, in this sense, shall be examined in comparison with Law No. 13.655. The paper also discusses the role of auditing in public sector. Through this approach, it can be concluded that the main goal of this Resolution seems to establish the limits between legal and illegal use of discretionary power by the public administration. Thus, it is necessary to have such clear distinction in order to achieve an efficient public administration.*

Keywords: Resolution PRESI CN 02/2020; Law No. 13.655/2018; Public Administration; Keeping track of public policies.

Sumário: Introdução; 1. A Lei 13.655/2018 e as alterações promovidas na LINDB; 2. A Recomendação Conjunta Presi-CN 02/2020 e o papel do controle; 2.1. A parte introdutória da Recomendação Conjunta Presi-CN 02/2020; 2.2. O papel do controle no Estado de Direito; 2.3. A esfera de discricionariedade administrativa do gestor público; 3. Análise dos dispositivos da Recomendação Conjunta Presi-CN 02/2020; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

A Recomendação Conjunta PRESI-CN 02/2020 foi emitida em conjunto pelo Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público e pelo Corregedor Nacional do Ministério Público, e publicada no dia 19 de junho de 2020.

Conforme consta na ementa do texto, o documento recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas.

Em suma, trata-se de importante orientação do Conselho aos membros integrantes da instituição, no que se refere ao exercício da fiscalização das políticas públicas.

Nos termos do artigo 18, inciso X, do Regimento Interno do Conselho Superior do Ministério Público, ao Corregedor Nacional compete “expedir recomendações orientadoras, não vinculativas, destinadas ao aperfeiçoamento das atividades dos membros, órgãos e

serviços auxiliares do Ministério Público”. Portanto, a recomendação não possui efeito vinculante ou impositivo, porém fixa importantes orientações aos membros do órgão ministerial.

De fato, a recomendação traz importantes prescrições aos membros da instituição, ao atuarem na atividade típica de fiscalização das políticas públicas.

Contudo, após sua edição, diversas entidades se mobilizaram contrariamente à recomendação. A suspensão da recomendação foi solicitada pelas seguintes entidades: Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) e Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (AMPDFT).

Em 23 de junho de 2020, o Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) decidiu, por maioria de votos, pela manutenção da vigência da Recomendação.

Em que pesem as divergentes opiniões que se seguiram à publicação do ato, é importante notar que o texto, em especial no capítulo “respeito às decisões administrativas”, guarda estreita consonância com os dispositivos inseridos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro por meio da Lei 13.655/2018.

O presente artigo objetiva analisar os principais pontos da recomendação editada pelo Conselho Superior do Ministério Público, cotejando com as disposições inseridas na LINDB. Espera-se, com o presente texto, contribuir para a reflexão sobre importante tema relativo ao controle da Administração Pública brasileira.

1. A LEI 13.655/2018 E AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LINDB

A Lei 13.655/2018, publicada em 25 de abril de 2018, inseriu novos artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) referentes à aplicação do direito público. O novo diploma pode ser considerado uma das inovações jurídicas mais complexas

dos últimos tempos, uma vez que se propôs a diminuir a insegurança jurídica na atividade estatal e aprimorar a gestão pública nacional.

Assim como ocorreu na edição da Recomendação Conjunta PRESI-CN 02/2020, também houve uma grande mobilização de grupos da comunidade jurídica em torno da LINDB.

Embora o projeto de lei tenha sido apresentado em 2015, a nova lei foi fruto de uma longa maturação, desenvolvida em especial no ambiente acadêmico da FGV Direito SP e da Sociedade Brasileira de Direito Público, inclusive com a formulação de um anteprojeto de lei pelos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto.

A proposta legislativa que originou a alteração da LINDB teve início com debates acadêmicos, que apontavam uma dificuldade no diálogo entre instituições de controle e gestores públicos, com grandes prejuízos para o próprio funcionamento da Administração.

Cumprе ressaltar que a Constituição Federal de 1988 zelou pela atuação de órgãos de controle interno e externo da Administração Pública. Porém, com o passar dos anos, na busca por combater desmandos e posturas patrimonialistas, as instituições de controle adquiriram um crescente papel de forte protagonismo, inaugurando-se cada vez mais um verdadeiro culto ao controle.

Diante de um controle de características notadamente mais repressivas, e diante da possibilidade de sofrer responsabilização simultânea em diferentes órgãos controladores, assistiu-se a uma crescente retração por parte dos administradores, temerosos de eventuais responsabilizações. Neste sentido:

Todo o esforço empreendido foi em instrumentalizar o mais amplamente possível o exercício do controle externo da Administração Pública, num progressivo *crescendo* com o fim de impor limites e combater o patrimonialismo e o fisiologismo tão arraigados em nossas práticas. (...) De todo modo, o esforço foi e é válido porque mesmo hoje a Administração Pública Brasileira está permeada de elementos autoritários que demandam plena sindicabilidade judicial. Para tanto, os

publicistas contavam – e ainda contam – com a efetiva participação do Ministério Público, dos Tribunais de Conta e do Poder Judiciário. A ideia era que esses órgãos seriam nossa salvaguarda, nossa proteção contra os arbítrios cometidos por aqueles que se adornam do poder no exercício de função política ou administrativa.¹

Todavia, o autor Rodrigo Valgas esclarece que tal estado de coisas acabou cobrando o seu preço, pois, ao ficar sujeito a uma miríade de responsabilizações, o administrador passou a exercer de modo timorato as suas funções.²

No cenário caracterizado por um controle muito forte e rígido, e um gestor público que desempenha suas funções de modo temeroso e retraído, o resultado prático é uma ineficiência na gestão pública, um desincentivo à gestão proativa, uma perigosa estagnação administrativa.

De fato, o modelo de controle tradicional tem características fortemente inibidoras da liberdade e autonomia do gestor público. Com isso, instalou-se o que Fernando Vernalha Guimarães denominou de “crise da ineficiência pelo controle”³, para se referir ao cenário em que os gestores públicos ficam acuados, não atuando na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas principalmente para se proteger.

A esse respeito, esclarece Guimarães:

Tomar decisões heterodoxas ou praticar ações controvertidas nas instâncias de controle é se expor a riscos indigestos. Como consequência inevitável da retração do administrador instala-se a ineficiência administrativa, com prejuízos evidentes ao funcionamento da atividade pública. É claro que o controle sobre a atividade administrativa é algo imprescindível e inevitável. O ponto que parece merecer maior reflexão é precisamente a cultura do excesso de

1 SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 36.

2 Ibid., p. 37.

3 GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo**: a crise da ineficiência pelo controle. Direito do Estado, Brasil, 31 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

controle, que vem gerando efeitos colaterais indesejáveis, favorecendo a proliferação de ineficiências.⁴

Na busca pelo combate a essa letargia administrativa, foi apresentado o texto da nova LINDB. Assim, nasceram as propostas de conter as intervenções excessivas na esfera de liberdade decisória do administrador, aumentando-se a qualidade jurídica das decisões públicas e de seu controle.

Durante a tramitação, houve muitas discussões, publicações e estudos. Instituições como o Conselho Nacional do Ministério Público posicionaram-se a favor da nova lei.⁵ Por outro lado, houve firme resistência por parte dos órgãos de controle e associações de classe.

Em que pesem as críticas, o projeto foi aprovado em ambas as Casas Legislativas e foi sancionado pelo Presidente da República, após o veto parcial de alguns dispositivos.

A lei foi publicada em 25 de abril de 2018 e, não obstante já haver passado aproximadamente três anos de sua publicação, as discussões sobre seus dispositivos permanecem atuais.

No ano seguinte à aprovação da lei, foi editado o Decreto 9.830/2019, que regulamentou os dispositivos legais, bem como houve a formulação de 21 enunciados do IBDA sobre a LINDB.

Em suma, é fundamental a compreensão de que a inclusão dos novos dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro não veio no sentido de restringir a importante função desempenhada pelos entes de controle, mas de conter eventuais excessos de um controle muito rígido, buscando preservar algum espaço de capacidade de gestão. A esse respeito:

Sustenta-se que a Lei n. 13655/2018 teve como propósito inibir o controle que obstaculiza em demasia o atuar administrativo e tem como principal escopo melhor garantir a “segurança jurídica”. Contudo, os propósitos vão além, ou seja, concomitantemente com

4 GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle.** Direito do Estado, Brasil, 31 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

5 DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS, Rafael. **Segurança jurídica na aplicação do direito público – comentários à lei 13.655/2018.** Salvador: Juspodivm, 2019. p. 10.

a atuação segura do Administrador, com previsibilidade de consequências e responsabilidades, também se visa a uma maior “eficiência na aplicação do direito público”, que muitas vezes se aprimora em razão dos ajustes apontados no controle (administrativo ou judicial) efetivo. A rigor, o controle da administração também deverá ser aprimorado e mais eficiente, tanto no sentido de melhor constatar imperfeições (incluindo, por exemplo, o combate ostensivo à corrupção), como sob a perspectiva de que não seja excessivo e inibitório da eficiente gestão pública.⁶

Com efeito, a nova lei não buscou cercear o controle, mas aperfeiçoá-lo, diminuindo-se assim a insegurança jurídica.

Seus dispositivos, se bem aplicados, podem auxiliar a resolver o dilema do fenômeno que se tornou conhecido como “Direito Administrativo do Medo”, ou seja, o crescente receio dos gestores diante de inúmeras possibilidades de responsabilização junto aos órgãos de controle.

Um dos objetivos da inclusão dos dispositivos na LINDB consistiu justamente em propiciar uma solução à cultura dos excessos do controle e à consequente paralisia administrativa. Nesta linha de raciocínio, faz-se oportuno proceder a uma breve análise dos novos dispositivos para, posteriormente, compreender sua relação com a Recomendação Conjunta Presi-CN 02/2020.

Considerado uma das principais novidades da LINDB, o artigo 20 buscou reduzir subjetivismos e voluntarismos nas decisões, exigindo um reforço no ônus argumentativo do órgão que irá tomar uma decisão, seja ele o próprio administrador ou o controlador.

Uma vez que os textos normativos são abertos e a aplicação do direito não é uma operação matemática, o novo dispositivo legal buscou reforçar a exigência de aprofundamento da decisão. Assim, não se admitem decisões meramente com base em valores jurídicos abstratos, que desconsiderem as consequências práticas da decisão. O controlador deverá sempre levar em consideração as consequências práticas da decisão a ser tomada.

6 DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS, Rafael. **Segurança jurídica na aplicação do direito público** – comentários à lei 13.655/2018. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 64.

Em sentido similar, o artigo 21 da nova lei propõe uma transformação na teoria das invalidações. Se um ato administrativo possui vícios mais leves, o melhor raciocínio é permitir convalidações e manutenção dos seus efeitos, procurando evitar invalidações que tragam mais prejuízos do que benefícios.

O artigo 23 da lei prevê um regime de transição quando houver nova interpretação sobre uma norma de conteúdo indeterminado, de modo a impedir que se passe de uma antiga para uma nova interpretação de modo imediato e abrupto.

Na sequência, o artigo 24 da LINDB traz o princípio de segurança jurídica e da proteção da confiança, determinando que seja preservada uma decisão administrativa tomada em conformidade com orientações gerais e entendimento jurídico da época.

Houve veto ao artigo 25 da lei, o qual pretendia criar uma nova ação, para o Judiciário reconhecer a legalidade de atos e contratos da Administração.

O artigo 26 autorizou, de maneira geral, a celebração de acordos pela Administração Pública, e o artigo 27 estabeleceu a possibilidade de compensação no caso de prejuízos anormais resultantes dos processos.

Por sua vez, o artigo 28 tratou de tema sensível – a responsabilização do agente público somente em caso de dolo ou erro grosseiro. O artigo 29 estabeleceu que a edição de atos normativos pode ser precedida de consulta pública, e o artigo 30 previu a possibilidade de criação de precedentes que vinculem a conduta da Administração.

Entre os novos dispositivos, merece especial destaque neste trabalho o artigo 22 da lei, que se tornou conhecido como “primado da realidade”.

Segundo o artigo 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.”

Portanto, tem-se aqui uma determinação no sentido de que as especificidades da gestão pública sejam consideradas pelo julgador.

Segundo a doutrina, a previsão do primado da realidade seria despicienda de ser ressaltada, pois está pressuposta diante dos avanços da hermenêutica jurídica e suas transformações a partir da segunda metade do século XX.⁷

Com efeito, o positivismo ancorava-se em um modelo de mera subsunção legal. Com a superação do positivismo e surgimento das correntes pós-positivistas, passou-se a entender que há uma textura aberta que reveste parte do sistema jurídico, isto é, há uma zona de incerteza na norma. Cabe ao intérprete preencher esses espaços.

Portanto, o artigo 22 da LINDB guarda total relação com a hermenêutica jurídica contemporânea, no sentido de que os textos normativos não encerram uma teia fechada e que devem ser lidos em conjunto com a realidade. Assim, os órgãos de controle devem exercer seu múnus fiscalizatório, porém com a atenção de não substituir opções legítimas tomadas pela Administração Pública.

Inclusive, nesse sentido, foi editado o Enunciado 16 de interpretação da LINDB, fruto do Encontro do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, ocorrido em Tiradentes no ano de 2019:

Diante da indeterminação ou amplitude dos conceitos empregados pela lei, se, no caso concreto, a decisão do administrador mostrar-se razoável e conforme o direito, o controlador e o juiz devem respeitá-la, ainda que suas conclusões ou preferências pudessem ser distintas caso estivessem no lugar do gestor.

Tem-se assim a ideia de que o órgão de controle deve adotar cautela para não se imiscuir em decisões que sejam discricionárias da gestão. Trata-se de adotar uma postura de “deferência” ou “autocontenção”:

Lastreado nos princípios da separação dos poderes e da legalidade, o princípio da deferência não significa nem tolerância nem condescendência para com a ilegalidade. Mas impõe o devido respeito às decisões discricionárias proferidas por agentes administrativos aos quais foi atribuída essa competência privativa. Os órgãos de controle externo podem controlar o devido

7 NOHARA, Irene Patrícia; MOTTA, Fabrício. **LINDB no direito público**: Lei 13.655/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 61.

processo legal e a consistência da motivação nas decisões discricionárias, mas não podem se imiscuir no núcleo duro daquela competência. Precisam respeitá-la e garantir aos administradores públicos a segurança jurídica de suas decisões.⁸

Apesar das críticas dirigidas ao diploma legal, a ideia por trás da LINDB não foi de permitir que a Administração se esquive do controle, mas sim de aprimorar a segurança jurídica e melhorar a qualidade das decisões públicas.⁹

Ou seja, a Lei 13.655/2018 buscou diminuir as externalidades negativas do controle e propiciar uma maior calibragem do sistema “Controle x Gestão”.

Ao comparar os dispositivos da LINDB com aqueles presentes na Recomendação Conjunta PRESI-CN 02, de 18 de junho de 2020, recentemente editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, é possível notar muitos pontos em comum, como passaremos a expor.

2. A RECOMENDAÇÃO CONJUNTA PRESI-CN 02/2020 E O PAPEL DO CONTROLE

2.1. A parte introdutória da Recomendação Conjunta Presi-CN 02/2020

Na parte inicial do texto da Recomendação, constam algumas considerações introdutórias, as quais realçam o papel do Conselho Nacional do Ministério Público “na promoção da integração entre os diversos ramos, respeitada a independência funcional de seus membros, os limites das atribuições de cada órgão e a autonomia da instituição”.

Entre as considerações iniciais, consta ter havido nos últimos tempos um “crescimento dos conflitos de atribuição entre os diversos

8 MOREIRA, Egon Bockmann. **Crescimento econômico, discricionariedade e o princípio da deferência**. Direito do Estado, Brasil, 12 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/egon-bockmann-moreira/crescimento-economico-discricionariedade-e-o-principio-da-deferencia>> Acesso em: 10 jan. 2021.

9 PALMA, Juliana Bonacorsi de. **A proposta de lei da segurança jurídica na gestão e do controle público e as pesquisas acadêmicas**. Disponível em: <<http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>> Acesso em: 6 maio 2020.

ramos e unidades do Ministério Público Brasileiro, especialmente durante a pandemia da COVID-19”.

Diante desse cenário, a Recomendação buscou evidenciar a necessidade de que não se permita qualquer ingerência na independência funcional do Ministério Público, porém também realçou a necessidade de que “o exercício da função ministerial seja criteriosamente respeitoso com as atribuições alheias, tanto dos colegas da instituição quanto das autoridades públicas fiscalizadas”.

Com efeito, na parte inicial da Recomendação, nota-se uma preocupação especial em equilibrar a esfera dos atos administrativos de gestão e dos atos de controle:

CONSIDERANDO que a efetivação das políticas públicas se dá exclusivamente por atos administrativos de gestão e não por atos judiciais ou de controle;

CONSIDERANDO que a função ministerial é de controle e não de execução, e a decisão administrativa é parte fundamental da cadeia de execução da política pública;

CONSIDERANDO que a decisão administrativa em geral, e na execução de políticas públicas em particular, é atribuição exclusiva do gestor;

CONSIDERANDO que o controle do conteúdo da decisão administrativa que seja cometido por outro órgão que não de gestão transborda a análise objetiva de sua legalidade e enseja violação à tripartição das funções estatais por caracterizar exercício ilegal de competência administrativa alheia;

CONSIDERANDO que não incumbe ao Ministério Público a eleição de políticas públicas, mas sim a atuação como agente indutor, proativo e resolutivo das garantias de efetivação dos direitos fundamentais decorrentes destas políticas.

A fim de melhor compreender os dispositivos transcritos, faz-se mister avaliar o papel do controle da Administração Pública.

2.2. O papel do controle no Estado de Direito

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro,

“a ideia de Estado de Direito, desde suas origens, é inseparável da ideia de controle. Há Estado de Direito,

não só quando a Administração Pública se submete à lei, mas também quando haja instituições hábeis para garantir essa sujeição à lei”¹⁰.

De fato, a ideia de controle da Administração Pública é inerente à própria existência do Estado de Direito.

A propósito, cumpre ressaltar que a origem do Direito Administrativo remonta à origem do Estado de Direito, fruto das revoluções europeias do século XVIII, em que se buscava conformar a atuação do Estado para submetê-lo ao império da lei.

A formação do direito administrativo teve início quando começou a se desenvolver o conceito do Estado de Direito. Na passagem dos Estados absolutistas para o Estado Moderno, começa a ideia de limitação dos poderes estatais e subordinação dos governantes às regras legais. Por meio dos vários sistemas de controle da Administração, passa a ser possível fiscalizar e garantir a submissão da Administração Pública aos preceitos legais.

Em um Estado democrático de direito, todas as pessoas da sociedade se submetem às normas previstas em lei, inclusive o poder público. Portanto, as atividades da Administração Pública ficam sujeitas ao controle exercido pelos próprios cidadãos e órgãos dos diversos Poderes.

O Estado não deve apenas impor normas jurídicas aos indivíduos, mas também fica sujeito às normas. Em suma, “a ideia de controle da Administração Pública é intrínseca a essa necessidade de proteger os delegatários do poder estatal contra o risco do seu exercício arbitrário”¹¹.

É possível definir o controle da Administração como “o conjunto de mecanismos que permitem a vigilância, a orientação e a correção da atuação administrativa, para que ela não se distancie das regras e princípios do ordenamento jurídico e dos interesses públicos que legitimam sua existência”¹².

10 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Limites do controle externo da administração pública:** ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? Gen Jurídico, 22 março 2016. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2016/03/22/limites-do-controle-externo-da-administracao-publica-ainda-e-possivel-falar-em-discricionariedade-administrativa/>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

11 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Os grandes desafios do controle da Administração Pública.** Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP. Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010.

12 NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo.** 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 963.

Há diversas modalidades de controle, tais como o controle interno e controle externo; ou ainda o controle legislativo, administrativo e judicial. O controle interno é realizado por cada um dos poderes sobre seus próprios órgãos e agentes, enquanto o controle externo é realizado quando o órgão fiscalizador se situa fora do âmbito do poder controlado.

O controle legislativo representa a manifestação da vontade popular, uma vez que é realizado pelo Poder Legislativo. Por sua vez, o controle judicial é realizado pelo Poder Judiciário, mediante provocação da parte interessada. Já o controle administrativo é o controle interno que se dá no âmbito da própria Administração Pública.

Com o passar do tempo, verificou-se uma significativa evolução no sentido de aumentar as modalidades e a própria complexidade do controle.

Nessa seara, a Constituição de 1988 teve um importante papel, uma vez que garantiu plenas condições para o controle da Administração Pública, de modo que os entes de controle passaram a gozar de um status e importância nunca vistas em nossa história institucional.¹³

De fato, diante de uma Constituição dirigente, que atribuiu diversas tarefas e papéis ao Estado, a tendência natural foi o incremento do controle da Administração.

O controle sobre a atividade administrativa configura, pois, uma atividade imprescindível em um Estado de Direito. Todavia o que começou a despertar atenção dos publicistas foi justamente a cultura do excesso de controle, responsável por gerar efeitos colaterais indesejáveis.

Nesse sentido, cumpre notar que a tonificação e densificação do controle da atividade administrativa trazida com a Constituição de 1988 surgiu como uma possível resposta à farra de desmandos e frouxidão ética do gestor público historicamente percebida como uma patologia

13 SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 87.

da Administração Pública.¹⁴ Com isto, o culto ao controle cresceu e se alastrou cada vez mais. Porém, conforme ensina Guimarães, a disseminação da cultura do controle não veio acompanhada de ressalvas importantes em relação às tais externalidades negativas que dele podem derivar.¹⁵

Entre as possíveis externalidades negativas de um hiperativismo do controle, é possível citar: a falta de inovação na Administração Pública; a enorme morosidade; o afastamento dos bons nomes dos quadros da Administração¹⁶. Ademais, entre os vários efeitos indesejáveis de um sistema de controle disfuncional, talvez o principal seja o “exercício medroso da função administrativa”¹⁷.

Nesse raciocínio, os excessos do controle podem conduzir ao medo do gestor público e ao seu conseqüente imobilismo decisório, na contramão da busca por uma gestão pública eficiente. Diante de tantas esferas de responsabilização, em diferentes órgãos, o gestor é incentivado a não agir para não correr riscos.

Em consequência, inviabiliza-se o desenvolvimento eficiente e satisfatório da atividade administrativa. Afinal, a superexposição do gestor a riscos jurídicos conduz à sua inércia.

É preciso, pois, impedir a inação do administrador, delimitando o seu espaço de autonomia decisória. Com efeito, a garantia de uma margem de autonomia aos agentes públicos estatais se mostra fundamental.

14 GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Direito do Estado, Brasil, 31 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

15 Ibidem.

16 NIEBUHR, Joel; NIEBUHR, Pedro. **Administração Pública do Medo – Ninguém quer criar, pensar noutras soluções. O novo pode dar errado e o erro é punido severamente**. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-23112017>>. Acesso em: 5 maio 2020.

17 SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 35.

2.3. A esfera de discricionariedade administrativa do gestor público

A discricionariedade administrativa pode ser compreendida como uma prerrogativa da Administração Pública de optar entre duas ou mais soluções, por aquela que melhor atenda ao interesse público no caso concreto.

Cumprido notar que a discricionariedade é de suma importância para o exercício da atividade administrativa estatal. É possível conceituar discricionariedade nos termos que seguem:

Discricionariedade é, na sua essência, a margem de liberdade para eleger entre atuar ou não; e, elegendo, atuar, definir a conduta mais percuente ante as circunstâncias concretas. Trata-se de margem de autonomia, de espaço de vontade de optar entre opções concedidas na norma, sopesando as ilações jurídicas, isto é, sendo essas opções de atuação ou de eleição entre consequências jurídicas. Como assinalado, é o espaço de autonomia conferido para as ações administrativas deonticas.¹⁸

Portanto a discricionariedade é indispensável, na medida em que permite “o poder de iniciativa da Administração, necessário para atender às infinitas, complexas e sempre crescentes necessidades coletivas”¹⁹.

Dessa forma, o controle da Administração não deve ser exercido a ponto de usurpar a esfera de discricionariedade da Administração Pública e substituir a decisão administrativa.

Ressalta-se que discricionariedade não é sinônimo de arbitrariedade, pois a discricionariedade implica uma liberdade de atuação dentro da lei. Inclusive, o fato de um ato ser discricionário não impede o seu controle. O controle deverá ser feito para verificar se o ato se deu em conformidade com a moldura do ordenamento jurídico. Nesse contexto:

18 SADDY, André. Elementos essenciais da definição de discricionariedade administrativa. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, 2015, Vol.7(2), p.150.

19 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 67.

O respeito à discricionariedade do gestor deve observância às balizas do ordenamento, bem como da razoabilidade, mas, uma vez que houve uma decisão que obedeceu princípios e regras e enfrentou circunstâncias concretas específicas, não cumpre ao controle substituir a decisão administrativa por outra que repute melhor.²⁰

Por conseguinte, preservar uma esfera de discricionariedade do gestor público – esfera esta que não será absoluta ou ilimitada – revela-se essencial, em benefício ao atendimento da gestão dos interesses públicos. Entendimento em contrário conduziria a um esvaziamento da função administrativa.

É nesse sentido que a parte introdutória da Recomendação do CNMP exorta os membros do órgão ministerial ao respeito com as “atribuições das autoridades públicas fiscalizadas”.

De um lado, deve o gestor público ter garantido o seu espaço de escolhas públicas. De outro lado, o papel dos organismos de controle consistirá justamente em avaliar a racionalidade das escolhas administrativas que foram realizadas.

Talvez um dos maiores desafios do direito administrativo na atualidade consista justamente em estruturar um sistema de controle que seja eficiente, porém sem engessar a Administração. O maior desafio será construir esse equilíbrio, sem inibir o controle e sem obstaculizar a gestão.

Tal preocupação guarda total relação com os novos dispositivos inseridos na LINDB, em especial seu artigo 22. A mesma preocupação foi acertadamente veiculada na Recomendação ora objeto de análise, na medida em que esta dispôs que ao gestor cabe a decisão administrativa, enquanto a atuação do Ministério Público deve ser de um “agente indutor, proativo e resolutivo das garantias de efetivação dos direitos fundamentais”.

Trata-se, pois, da tentativa de que o administrador e o ente controlador sejam vistos, em uma nova ótica, como parceiros e não mais como rivais.

20 NOHARA, Irene Patrícia; MOTTA, Fabrício. **LINDB no direito público**: Lei 13.655/2018. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 68.

3. ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DA RECOMENDAÇÃO CONJUNTA PRESI-CN 02/2020

A Recomendação Conjunta Presi-CN 02/2020 tem caráter orientativo, ou seja, pretende orientar a atuação dos membros integrantes da instituição, no que concerne à fiscalização das políticas públicas.

Primeiramente, é preciso notar que a recomendação não é ato vinculante, trata-se na verdade de “uma modalidade de *soft law*, ou seja, de direito não impositivo que almeja buscar compromissos voluntários, firmar consensos”²¹. Ainda assim, tem importante papel no processo interpretativo, auxiliando a conferir sentido às normas jurídicas.

A recomendação possui oito artigos e é dividida em cinco capítulos: atribuições dos ramos e unidades; respeito às decisões administrativas; atuação em busca da transparência; diálogos interinstitucionais; e compartilhamento de dados e boas práticas.

Dispõe o artigo 1º da Recomendação:

Art. 1º Recomendar aos membros do Ministério Público brasileiro que atentem para os limites de suas funções institucionais, evitando-se a invasão indevida das atribuições alheias e a multiplicação dos conflitos daí resultantes.

§ 1º A atuação de controle dos atos normativos e de gestão emanados pelas autoridades municipais e estaduais compete ao Ministério Público dos Estados.

§ 2º A atuação de controle dos atos normativos e de gestão emanados pelas autoridades federais compete ao Ministério Público Federal.

§ 3º Nas questões que envolvam a defesa de direitos e interesses individuais homogêneos, coletivos ou difusos, observar-se-ão as divisões de atribuições baseadas nas competências estabelecidas pela Constituição da República para a Justiça Federal e Estadual.

§ 4º Nas questões de controle de políticas públicas que envolvam atuação articulada de mais de um ente da

21 MOTTA, Fabrício. **A recomendação necessária expedida pelo CNMP**. Consultor Jurídico, 9 julho 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-09/recomendacao-necessaria-expedida-cnmp>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

federação observar-se-ão os mesmos critérios definidos nos §§1º e 2º deste artigo.

§ 5º Nas questões que envolvam o repasse de recursos federais, o critério de atribuição a ser observado respeitará o disposto nas Súmulas 208 e 209 do Superior Tribunal de Justiça, as quais estabelecem que compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante o órgão federal e à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal.

§ 6º Aos que se encontrem atuando sob a forma de grupos de trabalho, forças-tarefa, gabinetes de crise, colaboração ou outras formas assemelhadas, recomenda-se o rigoroso respeito às atribuições dos órgãos de execução naturais.

No *caput* do artigo 1º da Recomendação, nota-se uma preocupação em “evitar a invasão indevida nas atribuições alheias”, ou seja, evitar a usurpação da função administrativa.

Nos parágrafos do artigo 1º, revela-se uma preocupação com a sobreposição das instâncias de controle do mesmo ato administrativo. Tal preocupação já estava esboçada na parte introdutória da recomendação, quando expôs ter havido “crescimento dos conflitos de atribuição entre os diversos ramos e unidades do Ministério Público Brasileiro, especialmente durante a pandemia da COVID-19”.

Ressalta-se que uma das principais características do chamado “direito administrativo do medo” consiste na sobreposição das instâncias de controle, pois um mesmo ato administrativo pode ser controlado pelo Ministério Público, Tribunal de Contas, Poder Judiciário etc.

Em prosseguimento, dispõe o artigo 2º da Recomendação:

Art. 2º Recomendar aos membros do Ministério Público brasileiro que, na fiscalização de atos de execução de políticas públicas, seja respeitada a autonomia administrativa do gestor e observado o limite de análise objetiva de sua legalidade formal e material.

Parágrafo único. Diante da falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública, é atribuição legítima do gestor a escolha de uma dentre

as posições díspares e/ou antagônicas, não cabendo ao Ministério Público a adoção de medida judicial ou extrajudicial destinadas a modificar o mérito dessas escolhas.

O artigo 2º demonstra a preocupação em respeitar os limites da discricionariedade administrativa do gestor público.

De fato, o gestor público ocupa uma posição de comando na estrutura hierárquica da Administração Pública. É ínsito à sua atividade que seja dotado de certo grau de autonomia para operar a máquina administrativa. Por tal razão, o próprio legislador edita algumas normas abertas, delimitando o espaço a ser preenchido pela discricionariedade do gestor.

Com efeito, é preciso considerar que a Administração Pública é a maior intérprete do Direito. Ao editar uma lei, o Congresso cria competências à Administração Pública que, para executá-las, precisa interpretar o texto da lei e, também, todas as demais normas correlatas.²²

Por esta razão, Juliana Bonacorsi de Palma afirma que o comando de interpretação é dirigido primeiramente ao gestor público, isto é, a competência primária de implementação da lei é da Administração, tendo esta a preferência da interpretação. Essa é a base das teorias da deferência, o seja, das ideias de que o controlador deve respeitar a decisão pública.²³

Dessa maneira, há um estímulo para que se respeitem as opções jurídicas e políticas do administrador, desde que devidamente fundamentadas. Afinal, a discricionariedade é ínsita à própria atividade da Administração Pública:

En cuanto a su justificación, la discrecionalidad administrativa ha sido, es y seguirá siendo, uno de los grandes problemas del Derecho Público. Y es que la potestad discrecional de la Administración es indispensable para esta última realizar sus funciones, toda vez que la Ley no puede regular las múltiples,

22 PALMA, Juliana Bonacorsi de. **A proposta de lei da segurança jurídica na gestão e do controle público e as pesquisas acadêmicas.** Disponível em: <<http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2020.

23 Ibidem.

cambiantes y complejas relaciones sociales. De allí que el legislador no está en capacidad de prever la gama de circunstancias que pueden presentarse y conciliarla adecuadamente con las exigencias del interés público. Por consiguiente, la potestad discrecional es indispensable para el funcionamiento de la actividad administrativa.²⁴

Nota-se, portanto, que não há uma liberdade absoluta para o gestor. O exercício de sua discricionariedade deve ser exercido dentro dos parâmetros legais. Ocorre que, em se tratando de normas de textura aberta, não haverá uma única solução possível, mas sim um leque de alternativas e opções administrativas.

Nessa seara, o papel do órgão de controle consistirá em avaliar se a decisão tomada estava dentro da esfera de atuações delimitada para o gestor público:

As decisões administrativas deverão avaliar concretamente as eventuais soluções possíveis, notadamente na interpretação de conceitos abertos, considerando os prós e contras da adoção de cada qual. A atividade de controle, por outro lado, somente poderá examinar as eventuais alternativas que se apresentavam ao gestor, por se tratar de fiscalização de conformidade — cabe ao gestor identificar as alternativas, sopesá-las e decidir; ao controle cabe a posterior verificação da decisão diante do cenário posto. Nesses casos, os órgãos de controle devem deferência à opção feita pelo gestor.²⁵

Portanto, a preocupação trazida no artigo 2º da Recomendação guarda estreita semelhança com aquela esboçada nos dispositivos da LINDB, sobretudo em seu artigo 22.

Por sua vez, estabelecem os artigos 3º e 4º da Recomendação:

Art. 3º Recomendar que o Ministério Público brasileiro, na fiscalização da atuação dos gestores, exija a transparência e a probidade em relação aos atos de gestão.

24 RODRÍGUEZ, Manuel Enrique Ventura. Las potestades normativas y sancionatorias municipales en materia ambiental: una visión comparada. *IVSTITIA*, ano 20, n. 236-237, agosto setembro 2006, p. 31-42.

25 MOTTA, Fabrício. **A recomendação necessária expedida pelo CNMP**. Consultor Jurídico, 9 julho 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-09/recomendacao-necessaria-expedida-cnmp>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

Parágrafo único. No exercício de suas atribuições, recomenda-se ao Ministério Público brasileiro que fiscalize a adequada alimentação dos sistemas informatizados que integram a política pública, com a finalidade de permitir que a execução e o controle dos atos de execução sejam baseados em dados fidedignos.

Art. 4º Recomendar aos membros do Ministério Público brasileiro a ampliação do diálogo interinstitucional, especialmente com os órgãos fiscalizados, como meio de fortalecer o controle proativo e resolutivo da política pública, bem como viabilizar e racionalizar o acesso às informações.

O artigo 4º guarda especial relevância, pois traz a ideia de aprimorar o diálogo entre controlador e gestor. Pretende-se “ampliar o diálogo interinstitucional”, ou seja, obter uma maior integração entre controlador e gestor.

É bastante elogiável tal previsão, na medida em que estimula a construção de um ambiente institucional que tente eliminar o conflito entre gestores e controladores logo em sua origem, por exemplo, com debates consultivos no momento de formulação da política pública. Portanto, há estímulo a um espaço de construção de consenso.

É importante substituir o ambiente de antagonismos e embates por um maior diálogo entre gestores públicos e entes de controle, com vistas a assegurar uma maior “funcionalidade e estabilidade do sistema administrativo”²⁶.

Esse espaço institucional de construção harmônica das políticas públicas, marcado por maior diálogo entre controladores e gestores, naturalmente traria maior segurança jurídica aos últimos, sem restringir a atuação dos primeiros.

Na sequência, dispõe o artigo 5º da Recomendação:

Art. 5º Recomendar aos membros do Ministério Público brasileiro critério e racionalidade no exercício do poder requisitório, de modo a permitir que os gestores mobilizem seus esforços na execução da política pública e não na confecção de respostas.

²⁶ OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Hiperativismo do Controle versus Inércia Administrativa**. Jota, 18 abril 2018. Disponível em <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=/www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/hiperativismo-do-controle-versus-inercia-administrativa-18042018>. Acesso em: 13 maio 2020.

§ 1º Evitar a expedição de notificações e requisições de informações que já se encontrem disponibilizadas em sistemas abertos de consulta.

§ 2º Evitar a expedição de ofícios e requisições relacionados a temas inseridos nas atribuições de outros órgãos de execução, bem como que já tenham sido objeto de anterior requisição atendida.

§ 3º Fixar prazos razoáveis para o cumprimento das requisições e ofícios.

Trata-se de importante previsão, uma vez que muitas vezes o gestor dedica mais tempo em responder ao ente de controle, do que propriamente focar na melhoria da gestão pública:

Entre alocar o tempo escasso - assim como os recursos públicos - em modelar contratos administrativos, conduzir procedimentos, elaborar políticas públicas, fomentar o diálogo com a sociedade por meio de audiências e de consultas públicas e responder aos controladores, a resposta é inequívoca: os gestores priorizam as demandas dos controladores.²⁷

A Recomendação busca evitar o desvirtuamento da atividade-fim, ou seja, pretende impedir que os gestores públicos destinem mais esforços a atender às demandas dos controladores do que a cumprir as atividades-fim da Administração Pública.

Por fim, cumpre notar os últimos dispositivos da Recomendação:

Art. 6º Recomendar aos órgãos de execução o estreitamento das relações interinstitucionais com Conselhos de Direitos, Comissões Intergestoras e outras instâncias decisórias eventualmente existentes, como meio eficaz para a garantia de efetivação e de proteção da política pública das interferências de interesses externos.

Art. 7º Recomendar, por fim, que as boas práticas e estratégias de atuação, já implementadas ou decorrentes do cumprimento destas, sejam comunicadas à Comissão da Saúde do Conselho Nacional do Ministério Público, para a devida publicização e compartilhamento com o Ministério Público brasileiro, em especial, por meio

²⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 28.

do Banco Nacional de Projetos do CNMP (<https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/>).

Art. 8º Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

Em seus oito artigos, a Recomendação Conjunta Presi-CN 02/2020 conseguiu dar tratamento a uma das matérias mais importantes – e polêmicas – do direito público brasileiro: o controle externo da Administração Pública.

O controle da Administração é assunto tão importante quanto polêmico, o que pode ser comprovado pelos sucessivos debates que precederam à edição da LINDB.

De fato, tratar desse tema é matéria sensível, uma vez que “qualquer proposta de revisão ou mudança (mesmo que visando ao seu aperfeiçoamento) do controle sempre pode ser recebida como uma tentativa ardilosa de enfraquecer os controles e, portanto, favorecer a bandalheira”²⁸. Todavia é preciso considerar que o sistema de controle atualmente existente também não tem sido eficiente para coibir abusos e desvios. Desse modo, faz-se necessário pensar em um aperfeiçoamento do sistema de controle, que permita aferir o quanto a atividade administrativa está revertendo em prol do administrado, e que não sirva de entrave ao bom funcionamento da Administração.

As alterações promovidas na LINDB buscaram justamente propiciar esse reposicionamento do controle. Os dez novos dispositivos legais abriram caminho para que se discutisse a necessidade de uma composição entre administrador e controlador, diminuindo as disputas entre ambos.

Tanto a proposta da LINDB quanto a proposta da Recomendação não representam tentativas de fomentar a impunidade dos gestores, fulminando o controle dos atos administrativos, como apontaram alguns críticos ao Projeto de Lei ou à Recomendação.

O objetivo perseguido com a edição da LINDB ou com a Recomendação Conjunta PRESI-CN 02/2020 não foi de condicionar ou restringir a atuação dos órgãos de controle, mas de substituir um

²⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Os grandes desafios do controle da Administração Pública**. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP. Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010.

excesso de litigiosidade entre controlador e gestor por uma colaboração entre esses atores.

Nos termos propostos, mediante o amadurecimento da gestão e das instituições de controle, substituindo-se o excesso de belicosidade entre ambos por um diálogo interinstitucional, acredita-se ser possível conferir maior eficiência à gestão pública.

CONCLUSÃO

A nova redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro veio a lume após intensos debates, os quais revelavam uma grande polarização entre o gestor e os órgãos de controle. Porém, passados praticamente três anos da edição da nova lei, evidencia-se a necessidade de construir um ambiente institucional que evite essa polarização entre administrador e controlador. Os esforços devem se dirigir para um espaço de construção de consenso entre as instituições.

É preciso vislumbrar um espaço institucional de construção harmônica das políticas públicas, em que o gestor sinta segurança suficiente para decidir, ao mesmo tempo em que o controlador seja dotado de ferramentas para acompanhar a implementação das políticas públicas – sendo visto, nesta ótica, como um parceiro, e não mais como um rival.

Foi esse novo cenário que a LINDB tentou sinalizar – uma reformulação do modelo tradicional de controle. E a Recomendação expedida pelo Conselho Superior do Ministério Público, não obstante inicialmente ter tido uma recepção controvertida por algumas entidades, seguiu essa mesma tendência, pretendendo equacionar gestão e controle.

Assim, a manutenção do texto da Recomendação, tal como editado, merece elogios, por ter trazido a atenção para tema sensível e estimular a reflexão no sentido de que a atuação de gestores e controladores precisa convergir, em prol de uma boa administração.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei 4657/1942**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. **Recomendação Conjunta Presi-CN 02 de 18 de junho de 2020**. Diário Eletrônico do CNMP. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Limites do controle externo da administração pública: ainda é possível falar em discricionariedade administrativa?** Gen Jurídico, 22 março 2016. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2016/03/22/limites-do-controle-externo-da-administracao-publica-ainda-e-possivel-falar-em-discricionariedade-administrativa/>>. Acesso: 10 jan. 2021.

DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS, Rafael. **Segurança jurídica na aplicação do direito público – comentários à Lei 13.655/2018**. Salvador: Juspodivm, 2019.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Direito do Estado, Brasil, 31 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Os grandes desafios do controle da Administração Pública**. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP. Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 21-38.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Crescimento econômico, discricionariedade e o princípio da deferência**. Direito do Estado, Brasil, 12 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/egon-bockmann-moreira/crescimento-economico-discricionariedade-e-o-principio-da-deferencia>> Acesso em: 10 jan. 2021.

MOTTA, Fabrício. **A recomendação necessária expedida pelo CNMP**. Consultor Jurídico, 9 julho 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-09/recomendacao-necessaria-expedida-cnmp>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

NIEBUHR, Joel; NIEBUHR, Pedro. **Administração Pública do Medo – Ninguém quer criar, pensar noutras soluções. O novo pode dar errado e o erro é punido severamente**. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-23112017>>. Acesso em: 5 maio 2020.

NOHARA, Irene Patrícia; MOTTA, Fabrício. **LINDB no direito público: Lei 13.655/2018**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Hiperativismo do Controle versus Inércia Administrativa**. Jota, 18 abril 2018. Disponível em: <[https://www.jota.info/paywall?redirect_to="//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/hiperativismo-do-controle-versus-inercia-administrativa-18042018](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=)>. Acesso em: 13 maio 2020.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **A proposta de lei da segurança jurídica na gestão e do controle público e as pesquisas acadêmicas**. Disponível em: <<http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>> Acesso em: 6 maio 2020.

RODRÍGUEZ, Manuel Enrique Ventura. Las potestades normativas y sancionatorias municipales en materia ambiental: una visión comparada. **IVSTITIA**, ano 20, n. 236-237, agosto setembro 2006, p. 31-42.

SADDY, André. Elementos essenciais da definição de discricionariedade administrativa. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, 2015, Vol.7(2), p.147-165.

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