REVISTA JURIDICA DA AMAZÔNIA

EDITORA MPRO

LA DEFERENCIA COMO PREMISA PARA LAS SOLUCIONES ESTRUCTURALES: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LA LEY DE INTRODUCCIÓN A LAS NORMAS DEL DERECHO BRASILEÑO (LINDB) Y DEL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA

A DEFERÊNCIA COMO PREMISSA PARA SOLUÇÕES ESTRUTURAIS: ANÁLISE A PARTIR DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB) E DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA

DEFERENCE AS A PREMISE TO STRUCTURAL SOLUTIONS: AN ANALYSIS BASED ON LAW OF INTRODUCTION TO THE NORMS OF BRAZILIAN LAW (LINDB) AND THE PRINCIPLE OF TRUST PROTECTION

Camyla Figueiredo de CARVALHO[1]
e-mail: 21866@mpro.mp.br

Cómo citar este artículo:

Carvalho, C. F. (2026). La deferencia como premisa para las soluciones estructurales: un análisis a partir de la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño (LINDB) y del principio de protección de la confianza legítima. *Revista Jurídica da Amazônia*, *3*, e026003. https://doi.org/10.63043/rja.v3i00.217

| **Enviado:** 27/08/2026
| **Modificaciones solicitadas:** 05/09/2026
| **Aprobado:** 12/10/2026
| **Publicado:** 10/11/2026

Editor en jefe: Me. Edna Antônia Capeli da Silva Oliveira
Editor asociado: Me. Luciana Adélia Sottili
Editor ejecutivo: Me. Giselle Araújo Gadotti
Editor adjunto ejecutivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

turnitin ARTIGO SUBMETIDO AO SISTEMA DE SIMILARIDADE

[1]Ministerio Público del Estado de Rondônia (MPRO), Porto Velho – Rondônia (RO) – Brasil. Fiscal del Ministerio Público de Rondônia. Máster en Derecho por la Faculdade Católica de Rondônia (FCR). Licenciada en Derecho por la Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista en Derecho Administrativo y Gestión Pública. Especialista en Prevención y Represión de la Corrupción: Aspectos Teóricos y Prácticos. Miembro del Instituto de Derecho Administrativo de Rondônia (IRDA). Profesora de Derecho Antidiscriminatorio en la Escuela Superior del Ministerio Público de Rondônia (EMPRO).

RESUMEN: Este artículo se propone examinar la resolución de litigios estructurales desde la perspectiva de sus premisas, especialmente la deferencia de los órganos de control y del Poder Judicial hacia las decisiones de los gestores públicos durante las negociaciones y la conducción de soluciones consensuadas. El objetivo es analizar la incorporación de criterios consecuencialistas mediante las modificaciones introducidas en la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño (LINDB), particularmente en sus artículos 20 a 22, e investigar si la actitud deferente de los órganos de control frente a la Administración pública es coherente con los principios que rigen el proceso estructural y si resulta legítima como mecanismo dialógico para la resolución de litigios colectivos y como fundamento de una carga argumentativa para los actores del proceso estructural, dentro de los límites establecidos por la interpretación jurídica. La investigación se desarrolla mediante un método descriptivo, basado en el análisis bibliográfico directo. Se concluye que la adopción de una postura deferente entre los órganos de control y la Administración pública constituye una alternativa viable para la resolución de litigios estructurales, tanto por la naturaleza consensual de la solución propuesta, que se materializa mediante la formulación e implementación de un plan, como por el modelo dialógico que orienta y promueve la actuación de las entidades involucradas.

PALABRAS CLAVE: Seguridad jurídica. Buena fe objetiva. Control institucional. Políticas Públicas. Proceso colectivo.

RESUMO: *Este artigo pretende examinar a solução de litígios estruturais sob o enfoque de suas premissas, notadamente, a da deferência dos órgãos de controle e do Poder Judiciário às escolhas públicas do gestor, quando da realização de tratativas e condução de soluções consensuais. Objetiva-se analisar a adoção dos vetores consequencialistas pela alteração promovida na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), notadamente nos artigos 20 a 22, e perquirir se a postura de deferência pelos órgãos de controle em face da administração pública corrobora a principiologia que orienta o processo estrutural, e se é legítima como solução dialógica de litígios coletivos e como fundadora de ônus argumentativo aos atores do processo estrutural, guardados os devidos limites da interpretação legal. A proposição será desenvolvida a partir do método descritivo, a partir de análise bibliográfica direta. Tem-se em conclusão que se afigura viável a postura de deferência entre os agentes de controle e a administração pública como recurso para a solução de litígios estruturais, seja pela própria natureza consensual da proposta de solução do litígio por meio da formulação e implementação de um plano, seja ainda pelo fomentado modelo dialógico que orienta a atuação dos entes envolvidos.*

PALAVRAS-CHAVE: *Segurança jurídica. Boa-fé objetiva. Controle institucional. Políticas Públicas. Processo coletivo.*

ABSTRACT: *This article examines the resolution of structural disputes from the perspective of its premises, notably the deference of oversight bodies and the judiciary to the public choices of the manager when conducting negotiations and consensual solutions. The objective is to analyze the adoption of consequentialist vectors through the amendment promoted in the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law (LINDB), notably in articles 20 to 22, and to investigate whether the deferential stance of oversight bodies toward the public administration corroborates the principles that guide the structural process, and whether it is legitimate as a dialogical resolution of collective disputes and as a foundation of the burden of argument for the actors in the structural process, within the due limits of legal interpretation. The proposition will be developed based on the*

descriptive method, based on direct bibliographic analysis. The conclusion is that a deferential stance between control agents and public administration appears viable as a resource for resolving structural disputes, either due to the consensual nature of the proposed dispute resolution through the formulation and implementation of a plan, or due to the promoted dialogic model that guides the actions of the entities involved.

KEYWORDS*: Legal certainty. Objective good faith. Institutional control. Public Policies. Collective process.*

Introducción

Desde la promulgación de la Ley N° 13.655/2018, que modificó la LINDB mediante la incorporación de diez nuevos artículos que orientan la interpretación y la toma de decisiones en los ámbitos administrativo, de control y judicial (Brasil, 2018), la adopción del consecuencialismo en la administración pública brasileña ha adquirido una relevancia cada vez mayor en el debate administrativo. Esta concepción se fundamenta en las consecuencias prácticas, las circunstancias administrativas, los obstáculos y dificultades reales que enfrentan los gestores y las exigencias de las políticas públicas como elementos clave para la interpretación de las decisiones públicas por parte de los órganos de control y el Poder Judicial.

En el contexto del debate legislativo, se argumentó que la actividad de control de la administración pública —a pesar de su relevancia social y sus importantes beneficios en términos de frenar la arbitrariedad y proteger los derechos fundamentales— había adquirido una prominencia inoportuna en la interpretación primaria de las normas jurídicas, anulando la voluntad del administrador y reduciendo el alcance de la actuación del Poder Ejecutivo.

En efecto, la relación típica entre los órganos de control, el Poder Judicial y la administración pública, especialmente en lo que respecta al seguimiento de la aplicación de las políticas públicas, se ha caracterizado tradicionalmente por un enfoque directivo en las decisiones del gestor. No son infrecuentes los casos de posible parálisis de la actividad administrativa, comúnmente denominados en la doctrina jurídica como la tristemente célebre «parálisis en la toma de decisiones».

A este argumento se sumó la amplia posibilidad de revisión de las decisiones públicas, basada en el peso axiológico de los preceptos constitucionales, lo que otorga al Poder Judicial la legitimidad para llevar a cabo revisiones exhaustivas de las decisiones públicas, trascendiendo doctrinalmente los límites tradicionales de conveniencia y oportunidad típicos de los actos administrativos discrecionales.

Este trabajo tiene como objetivo analizar la adopción de vectores consecuencialistas en la enmienda a la LINDB, particularmente en los artículos 20 a 22, e investigar si la postura deferente adoptada por los órganos de control hacia la administración pública corrobora los principios que guían el proceso estructural, y si es legítima como solución dialógica a las controversias colectivas y como fundamento de la carga argumentativa para los actores en dicho proceso, dentro de los límites de la interpretación jurídica. La intención es abordar la deferencia a las decisiones públicas dentro de los límites de la lógica consecuencialista y contextualizar esta postura deferente en la resolución de controversias estructurales.

La hipótesis que se plantea es que caracterizar una disputa como estructural parece denotar, más allá de la complejidad material comúnmente observada en la reclamación y la multiplicidad de agentes involucrados, un diálogo institucional abierto entre los poderes.

La primera sección analiza los vectores consecuencialistas presentes en la LINDB y el debate subyacente a la adopción de dichos mecanismos de interpretación. La segunda sección examina la protección de las expectativas legítimas y el deber de buena fe objetiva aplicable a la administración pública como refuerzo de la racionalidad administrativa en las decisiones públicas. Finalmente, la tercera sección analiza la deferencia institucional entre los órganos de control y el Poder Judicial hacia la administración pública como recurso para la resolución de conflictos estructurales.

El consecuencialismo en la LINDB: el pragmatismo como equilibrio institucional entre poderes

Parece existir un creciente consenso doctrinal en el sentido de que la enmienda legislativa introducida en la LINDB mediante la Ley N° 13.655/2018 representó la adopción de criterios consecuencialistas en la interpretación de los actos y decisiones públicas, ya sea en el ámbito administrativo, en las actividades de control o incluso en la interpretación llevada a cabo por el Poder Judicial.

La adopción de criterios como “consecuencias prácticas” (Brasil, 2018, art. 20), “consecuencias jurídicas y administrativas”, “peculiaridades del caso” (Brasil, 2018, art. 21) y “obstáculos y dificultades reales del administrador” (Brasil, 2018, art. 22) expresa repetidamente la preocupación del legislador por establecer directrices interpretativas para el ejercicio del control y la interpretación de los actos administrativos, con el claro objetivo de “introducir una buena dosis de pragmatismo y contextualización en la interpretación y operación de las normas de derecho público” (Jordão, 2018, p. 63).

En lo que él denominó el “giro pragmatista” en el derecho administrativo, Mendonça (2014) sostiene que:

> El nuevo estilo de Derecho Administrativo, al igual que el anterior, tiene cuatro características básicas. Es (i) cercano a los métodos estadounidenses, (ii) pragmático y empirista, (iii) no sistematizador y asistemático, y (iv) escéptico de la centralidad del Derecho como clave para interpretar la vida económica, política y social. (Mendonça, 2014, p. 179)

En este contexto, el consecuencialismo jurídico, como teoría de la toma de decisiones judiciales, se caracteriza por el uso de las consecuencias de un caso específico como refuerzo argumentativo de la legitimidad de la actividad de supervisión de la administración pública. Es decir, la consideración de las circunstancias prácticas adquiere un grado de normatividad capaz de justificar las decisiones, y sus premisas fueron expresamente incluidas en las diez nuevas disposiciones añadidas a la LINDB con la promulgación de la Ley N° 13.655/2018.

Sobre la base de esta premisa pragmática para la interpretación de las decisiones públicas, se identifican los siguientes supuestos de la nueva LINDB:

> (i) la administración pública interpreta y su interpretación tiene peso; (ii) confianza en el gestor público honesto para innovar la administración pública; (iii) mayor seguridad jurídica para administradores, ciudadanos y controladores; (iv) la calidad de las decisiones públicas puede mejorarse, favoreciendo la seguridad jurídica. (Bonacorsi de Palma, 2020, p. 209)

Continúa Bonacorsi de Palma (2020):

> En la práctica, el deber de considerar los obstáculos y dificultades reales que enfrentan los gestores y las exigencias de las políticas públicas implica sensibilizar al controlador sobre la realidad de la burocracia pública brasileña: estos elementos no deben ignorarse, sino contemplarse en la hermenéutica jurídica, que no es pura. Este punto cobra especial relevancia si consideramos que la administración pública es la principal institución estatal responsable de garantizar los derechos fundamentales. Más que ninguna otra institución estatal, es la administración la que interactúa directamente con la ciudadanía y, mediante la prestación de servicios públicos, implementa las políticas públicas bajo su responsabilida. (Bonacorsi de Palma, 2020, p. 232)

El argumento recurrente de una parte considerable de la doctrina, que aparece como corolario de los fundamentos consecuencialistas incorporados en la LINDB, es la seguridad jurídica, que "deja de ser un mero requisito de predeterminación y comienza a materializar un deber de control racional y argumentativo del Derecho" (Ávila, 2021, p. 273).

La preocupación del legislador con respecto a la inclusión de las nuevas disposiciones radicaría en el hecho de que...

> empíricamente se observa que no es infrecuente que el controlador asuma competencias administrativas. El traspaso de competencias de la esfera administrativa a la esfera de control implica no solo la transferencia de poderes de decisión y sus prerrogativas, sino también de todas las restricciones que se aplican al gestor público. (Bonacorsi de Palma, 2020, p. 232)

Jordão (2018) añade otra capa al debate, argumentando que el cambio legislativo profundiza el punto de vista doctrinal de la indeterminación de la ley como la única forma legítima de control social y solución de problemas:

> Esta sobrevaloración del derecho (como técnica o inventario de soluciones a diversos problemas sociales) favorece a los licenciados en derecho, en la medida en que les otorga poder. Al fin y al cabo, se posicionan como oráculos, capaces de desvelar la determinación oculta y específica del ordenamiento jurídico, de la que nadie podría apartarse legalmente. Pero resulta socialmente problemático, ya que excluye soluciones igualmente posibles según otra interpretación razonable de la ley, además de minimizar la aportación que otros conocimientos no jurídicos pueden ofrecer para una mejor aplicación de las normas legales … Dado que, a pesar de la teoría contraria, la ley suele ser indeterminada, no es raro que los órganos de control tengan interpretaciones distintas a las del administrador respecto de cuál sería la solución específica a adoptar en un caso dado. Y, basándose en esta teoría idealizada y poco realista, incluso si la interpretación de la administración fuera razonable, creen que hay margen para anulaciones, suspensiones, castigos y represiones. (Jordão, 2018, p. 67)

Por otro lado, parte de la crítica al consecuencialismo incorporado en la LINDB radica en la cuestión de la legitimidad de este mismo uso de las consecuencias prácticas como base para las decisiones. La parte crítica

> resalta que los argumentos basados en consecuencias aparecen "enmascarados dentro de argumentos formales y normativos" y atribuye este fenómeno al "prejuicio" de los profesionales del derecho y la sociedad, que creen que el papel del juez es aplicar la ley y no operar con resultados. (Mendonça, 2018, pp. 31–32)

En este punto, Gabardo y Souza (2020), al presentar la perspectiva de Ronald Dworkin y las premisas filosóficas de la obra de Jacques de Mouel, *Crítica de la eficacia,* enseñan que:

> el autor se opone a la idea pragmática de que "la efectividad equivale a la verdad", porque tal percepción de la realidad: 1. no aborda la complejidad, 2. prioriza la acción sobre el conocimiento, 3. rechaza las contradicciones del sistema y 4. evita la pregunta importante "¿por qué?". (Gabardo & Souza, 2020, p. 107)

Y, a modo de ejemplo, Gabardo y Souza (2020) ilustran:

> En Brasil, uno de los ejemplos más recientes de una política pública pragmática que termina imponiendo una visión del mundo simplista desde una perspectiva económica es el tope de gasto establecido por la Enmienda Constitucional No. 95/2016.39 Bajo el pretexto de un razonamiento pragmático, se adopta una acción contraria a los principios del Derecho Constitucional vigente, creando una disonancia dentro del sistema jurídico (no controlado por el Poder Judicial, que cada vez más acepta este mecanismo de acción de los Poderes Públicos precisamente desde la perspectiva de considerar las consecuencias y no la integridad del sistema). (Gabardo & Souza, 2020, p. 107)

Siguiendo con las críticas a los cambios realizados en la LINDB, desde la perspectiva de los organismos de control, Bertoncini (2022) señala:

> el ejercicio efectivo del control sobre los actos de la Administración Pública por parte de los órganos competentes puede producir cambios en las transacciones legales mediante la invalidación o rectificación, total o parcial. Ningún acto administrativo ni contrato está dotado de una presunción absoluta de legalidad. En ese sentido, el riesgo y la inestabilidad relativa son inherentes a cualquier sistema, ya sea porque el defecto o la falla existen efectivamente y se declaran, o también, por qué no decirlo, debido a errores de diagnóstico por parte de los agentes de control, un riesgo inherente a la naturaleza humana, presente no solo en el sistema brasileño de control de legalidad. El problema radica en comprender que el error es una constante en la actividad de control, como si el control disfuncional fuera la regla absoluta, una premisa claramente falsa, al igual que la noción de que el gestor público nunca se equivoca. (Bertoncini, 2022)

Por otro lado, parece prevalecer la comprensión de la mayoría de los expertos en derecho administrativo, que aborda el debate sobre la supuesta ausencia de parámetros objetivos para el control de la administración pública, señalando una "retórica de descalificación de las estrategias administrativas elegidas, consideradas a priori inadecuadas debido a la falta de

preparación o la contaminación político-partidista de sus formuladores" (Lírio do Valle, 2020, p. 110) como un sesgo tradicional de los mecanismos de control.

La LINDB se orientó a superar el paradigma del control inevitable sobre las acciones de los gestores, basado en la premisa de la *desconfianza* previa respecto al momento de la elección pública, a favor de un análisis *ex post,* en el que se evalúa la alineación de la elección pública con los mandatos constitucionales.

En cuanto al parámetro de control público que se pretendía superar, Modesto (2024) señala:

> El paradigma de la acción u omisión culpable como causa general del daño presenta imprecisiones y desventajas adicionales. La actividad de control se percibe como una actividad restauradora. Busca restablecer el *statu quo ante* al orden virtuoso previo a la interferencia disruptiva de la acción culpable o deliberada de los agentes responsables. El control adquiere características expiatorias y represivas, dirigiendo su atención al pasado y a la sanción de los culpables, sin darse cuenta de que a menudo volver al pasado es imposible o costoso. Esta indiferencia al costo es también otro rasgo distintivo del paradigma casi religioso de la expiación de la culpa: no se evalúa el costo del control ni su impacto en la cadena social. Lo que importa es el carácter ejemplar de la sanción por el error, su efecto educativo, independientemente de los costos inherentes a las soluciones de control. (Modesto, 2024, pp. 169-170)

La orientación general, tal como se indica en el proyecto de ley que modificó la LINDB, era "consolidar y mejorar las regulaciones y controles públicos existentes, protegiendo a las personas, las organizaciones y los funcionarios públicos contra las incertidumbres, los riesgos y los costos injustos. Esto no es solo una cuestión de profesionales del derecho, sino de toda la sociedad" (Anastasia, 2015, p. 5).

Respecto al debate subyacente a la adopción del consecuencialismo dentro del LINDB, Rafael Barreto da Silva (2022) enseña:

> Ante un escenario de desequilibrio, fue necesario presentar una respuesta legislativa para equilibrar la relación entre controlador y controlado, de manera que la parte más fuerte asumiera una mayor responsabilidad para reducir la desigualdad en la competencia. La idea de Carlos Ari Sundfeld, concebida en conjunto con Floriano de Azevedo Marques Neto, fue la inserción, en la LINDB, de normas capaces de hacer más seguras las acciones de los gestores y socios privados, sin comprometer la eficiencia de la actividad administrativa ni el papel del control

> público. La LINDB sería el lugar apropiado porque es una "ley brújula", un tipo de legislación que define el funcionamiento de todo el ordenamiento jurídico y que podría albergar disposiciones que funcionan como "parte general" del derecho público sin sufrir desnaturalización. (Silva, 2022, p. 140)

En el contexto de la solución consecuencialista propuesta por la LINDB, Sundfeld y Castro Neves (2023) argumentan que la ley

> exige que el controlador jurídico preste especial atención tanto al ámbito específico de las políticas y asuntos públicos como a la realidad concreta de la administración. Asimismo, busca evitar la aplicación de soluciones idealizadas, que estarían preconcebidas por ley y solo se identificarían en casos específicos. (Sundfeld & Castro Neves, 2023, p. 67)

Bonacorsi de Palma (2020) sostiene:

> La nueva LINDB supera la cuestión que planteo —el ámbito de la administración y el control— para centrarse en el resultado final: coherencia, transparencia y un mayor flujo de información que permita una mayor previsibilidad y estabilidad de las acciones públicas. Por ello, se hace tanto hincapié en la justificación cualificada. Las cargas de la justificación no constituyen restricciones para los controladores, sino respuestas que deben proporcionarse en función del tipo de decisión que se deba tomar, independientemente de quién sea la administración o el controlador. Estas cargas permiten el diálogo institucional y la resolución concreta de problemas mediante ajustes de conducta, cambios normativos, revisión de actos, procedimientos y contratos, etc. (Bonacorsi de Palma, 2020, p. 245)

Los argumentos basados en el equilibrio institucional y la seguridad jurídica parecen ser los que impulsan en gran medida el debate doctrinal, que se fundamenta en las premisas de seguridad jurídica y el imperativo de "seguridad en la toma de decisiones" para los directivos que presumiblemente actúan de buena fe.

La siguiente sección profundiza en el análisis de la seguridad jurídica y la protección de la confianza ciudadana como principios rectores de la modificación de la LINDB.

La protección de la confianza legítima y la buena fe como criterios para evaluar las decisiones públicas.

La seguridad jurídica ocupa tradicionalmente un lugar destacado, ya sea en términos doctrinales, en interés del legislador o incluso en las aspiraciones fácticas de los agentes estatales y los ciudadanos gobernados. En palabras de Sarlet (2004):

> tomar en serio la seguridad jurídica implica analizar todas sus dimensiones, lo que incluye no solo la comprensión del significado y el contenido del derecho a la seguridad jurídica, sino que también abarca el problema de su eficacia y efectividad. (Sarlet, 2004, p. 10)

En el ámbito de las dimensiones de la seguridad jurídica, Quintiliano (2018), citando a Canotilho, sostiene que:

> el principio del Estado de Derecho, fortalecido por la seguridad jurídica y la confianza jurídica, refuerza la coexistencia de dos elementos: uno objetivo del orden jurídico, relacionado con su durabilidad, la paz jurídica y social; el otro, un elemento de garantía y subjetivo, que protege la confianza en la permanencia de las situaciones jurídicas. (Quintiliano, 2018, p. 133)

Al esbozar el concepto del principio de protección de las expectativas legítimas y sus objetivos, Di Pietro (2009) enseña:

> El principio de protección de las expectativas legítimas salvaguarda la buena fe del administrado; en otras palabras, la confianza que se protege es la que el individuo deposita en la Administración. El particular confía en que la conducta de la Administración sea correcta, conforme a la ley y al derecho. De ahí la posibilidad de subsanar actos ilícitos o de remediar los efectos pasados de actos inválidos. (Di Pietro, 2009, p. 155)

Y el mismo estudioso profundiza en este tema en otra obra:

> La seguridad jurídica está estrechamente ligada al principio de respeto a la buena fe. Si la Administración ha adoptado una interpretación como correcta y la ha aplicado a casos específicos, no puede posteriormente anular actos anteriores con el pretexto de que se basaron en una interpretación errónea. Si al administrado se le ha reconocido un derecho con base en una interpretación adoptada uniformemente por toda la Administración, es evidente que debe

> respetarse su buena fe. Si la ley debe respetar los derechos adquiridos, el acto jurídico perfecto y la cosa juzgada, por respeto al principio de seguridad jurídica, resulta inadmisible que los derechos de una persona varíen según las interpretaciones jurídicas que cambian con el tiempo. (Di Pietro, 2014, p. 234)

En este contexto, el análisis de la buena fe objetiva emerge como un criterio igualmente aplicable a la administración pública, como factor de legitimidad de las decisiones del gestor. Doctrinalmente, la buena fe objetiva, como norma de conducta y criterio rector para la interpretación e integración de las relaciones jurídicas, se diferencia de la buena fe subjetiva, entendida como el estado psicológico de un sujeto que cree estar actuando de acuerdo con las normas del ordenamiento jurídico, cuya conciencia y reserva mental se encuentran estáticamente alineadas con la ética.

Nuestro análisis ya ha examinado estos conceptos:

> La buena fe objetiva puede entenderse como un estándar de equidad y, en este sentido, no guarda relación con la esfera privada de los individuos. Se desarrolla dinámicamente, es externa al sujeto y puede ser valorada legalmente; si se ignora, sirve como parámetro para la responsabilidad civil de la parte incumplidora, dado que su contenido genera deberes de conducta secundarios que imponen comportamientos necesarios a las partes, incluso si no están expresamente previstos en el instrumento contractual. Se relaciona menos con la esfera de la conciencia de los sujetos que con el deber objetivo de mantener el equilibrio negocial entre las partes. (Carvalho, 2016, p. 47)

De todo lo que se ha producido doctrinalmente sobre el tema, parece natural exigir que la administración pública cumpla con la cláusula general de buena fe objetiva como regla de legitimidad para sus actos, ya sean internos o, aún más, en relaciones jurídicas con particulares, puesto que "parece difícil considerar al Estado excluido de la obligación de respetar un principio básico de derecho y moral, como el de la buena fe, porque el simple hecho de que la Administración busque el bien común no la autoriza a querer escapar de tal límite" (Nobre Júnior, 2002).

Al dilucidar el paradigma de la legitimidad de las decisiones públicas basadas en mandatos constitucionales, Lírio do Valle (2020) enseña:

> Bajo el amparo de la Constitución de 1988, la legitimidad de la acción estatal se fundamenta ahora en la coherencia entre sus acciones y los fines constitucionales establecidos. La evaluación de esta coherencia con la dimensión sustantiva de la democracia —y, por ende, la legitimidad de la acción estatal— se traslada del momento de la formulación de la elección pública, donde se identificaba a su autor, a un momento posterior, donde se evalúa su coherencia con los fines constitucionales tanto en su concepción abstracta como en su ejecución concreta. La elección pública se legitima por sus resultados (Moreira Neto, 2006); por consiguiente, el criterio ya no admite un modelo puramente formal que se conforme con la mera presencia de la Administración Pública como sujeto. Por el contrario, la inclusión del elemento sustantivo en el ejercicio del control del poder es imperativa para cualquiera de las estructuras responsables de ello. (Lírio do Valle, 2020, p. 115)

En este contexto, donde el objetivo es superar el modelo tradicional de control de la acción estatal —desde el momento de formular la elección pública misma, hasta alinearla con los fines constitucionales— se reintroduce el debate sobre la opción legislativa incluida en la LINDB.

Refiriéndose a la Ley No. 13.655/18 como la "Ley de Seguridad Jurídica", Bonacorsi de Palma (2020) argumenta:

> Los artículos 20, 21 y 22 de la Ley de Seguridad Jurídica deben interpretarse como criterios de deferencia. Si, ante una concesión de servicio público, el controlador no puede indicar expresamente sus consecuencias jurídicas y administrativas, o no puede indicar las condiciones para que la regularización se produzca de manera proporcional y equitativa sin perjuicio del interés general, entonces no debe invalidarla, solicitar su invalidez ni celebrar un acuerdo de ajuste de conducta. Si el controlador no puede cumplir con la carga argumentativa, la interpretación administrativa merece deferencia y debe mantenerse la actuación administrativa. (Bonacorsi de Palma, 2020, p. 232)

En este sentido, la protección de las expectativas legítimas de los ciudadanos gobernados funciona simultáneamente como un requisito para la legitimidad de la elección pública, como una limitación a la discrecionalidad de los actos administrativos y también como un importante punto de referencia para los límites de la actividad de control de la administración pública.

La siguiente sección examina el ejercicio dialógico de la supervisión de las políticas públicas y la deferencia institucional entre los órganos de control y el Poder Judicial hacia la administración pública desde la perspectiva de los litigios estructurales.

Una postura deferente hacia las decisiones públicas como mecanismo para resolver conflictos estructurales

Con base en un análisis de las características consecuencialistas inherentes a la LINDB y la prominencia de la seguridad jurídica y la protección de las expectativas legítimas como vectores de legitimidad para las decisiones públicas, esta sección sugiere que la caracterización de una disputa como estructural —además de la complejidad material de la demanda y la multiplicidad de agentes involucrados— también puede materializar una apertura dialógica institucional entre los poderes.

El debate forma parte del estudio de los procesos colectivos, cuya litigiosidad y complejidad hacen que la forma de protección prevista sea igualmente multifacética. En palabras de Vitorelli (2018), el análisis de disputas complejas

> se aleja significativamente de la dicotomía lícito-ilícito e inevitablemente se acerca a consideraciones que dependen de aportaciones de conocimiento político, económico y de otras áreas. Los problemas son policéntricos y su solución no está preestablecida en la ley, lo que conlleva grandes dificultades para la acción judicial. (Vitorelli, 2018, pp. 335–336)

En este contexto,

> se suele sugerir que la intensidad de la intervención judicial debe modularse según la naturaleza de las decisiones administrativas que se examinan: las cuestiones jurídicas merecerían un control más riguroso; las cuestiones técnicas o políticas justificarían una mayor deferencia judicial. La idea subyacente es que la intensidad de la revisión judicial debe adaptarse a las características de la decisión administrativa que se examina o de la autoridad administrativa que la emitió. (Jordão, 2016, p. 9)

Al sugerir una forma de control bajo una postura deferente, Cardoso y Santos (2023) señalan:

> El controlador, en lugar de imponer, en este caso, la lectura e interpretación legal que él mismo haría en este contexto de indeterminación, debería considerar la existencia de un riesgo de razonabilidad, o un rango de interpretaciones razonables, es decir, debería limitarse a evaluar la razonabilidad de la elección interpretativa hecha por el gestor público, prestando deferencia a la elección interpretativa razonable de la administración, incluso si no corresponde a la elección interpretativa específica que él mismo (el controlador) haría, si la interpretación fuera su responsabilidad en primer lugar. (Cardoso & Santos, 2023, p. 139)

Evaluar estas premisas como dispositivos para resolver disputas estructurales requiere un análisis del concepto de estas últimas. Sobre este punto, Vitorelli (2018) enseña:

> Las disputas estructurales son disputas colectivas que surgen del funcionamiento de una estructura burocrática, generalmente pública. El funcionamiento de la estructura es lo que causa, permite o perpetúa la violación que da origen a la disputa colectiva. Así, si la violación simplemente se elimina, el problema puede resolverse de forma aparente, sin resultados empíricamente significativos, o momentáneamente, para luego reaparecer en el futuro … toda disputa estructural es una disputa colectiva que se irradia. Esto se debe a que las disputas estructurales se desarrollan en el contexto de una violación que afecta a diversos subgrupos sociales, con diferentes intensidades y formas, afectando los intereses de estos subgrupos de maneras distintas, sin ninguna perspectiva social compartida entre ellos. Incluso puede darse el caso de que parte del grupo se beneficie de mantener el statu quo posterior a la violación y se vuelva contra la reivindicación de la sociedad. Por eso las disputas estructurales son policéntricas y no se ajustan adecuadamente al esquema procedimental tradicional. (Vitorelli, 2018, p. 333)

Es precisamente en la naturaleza policéntrica de las disputas estructurales donde se abre el espacio dialógico institucional para la reformulación de la estructura que causa, o es de alguna manera responsable de, la violación que da origen a la disputa.

Por lo tanto, al analizar la reestructuración de un mecanismo público o privado que representa una violación del logro de los fines constitucionales en favor de los ciudadanos gobernados, se justifica la postura deferente de los órganos de control hacia las decisiones públicas, precedida por el deber ineludible de planificación por parte del administrador.

En este sentido, Lírio do Valle (2020) argumenta que:

> si todo se desarrolla a partir de la argumentación racional (y no puede haber otra inspiración para la formulación y adaptación de las opciones públicas), es esencial que el control se desarrolle a partir de elementos objetivos, y esto requerirá una dialéctica con las razones para decidir en la Administración Pública, evidenciada por las etapas del enfoque deferente. (Lírio do Valle, 2020, p. 124)

Reforzando el argumento de la deferencia desde la perspectiva del deber de justificación sustancial de los actos de la administración pública, Bitencourt (2015) enseña que:

> la proporcionalidad es la clave para la revisión judicial de las políticas públicas, que es precisamente la motivación de los actos administrativos. Esto se debe a que la teoría contemporánea se ha inclinado a considerar la necesidad de una motivación sustancial, que prevé la existencia de supuestos reales y razones correctas capaces de justificar una decisión y legitimarla en este sentido, devolviendo así la decisión a un parámetro de valor capaz de justificarla en un caso específico. (Bitencourt, 2015, p. 143)

En este contexto, la adopción de una postura deferente como mecanismo para resolver disputas parece comprensible, dadas sus características policéntricas y multifacéticas, que requieren mecanismos que trasciendan el ámbito jurídico para dirimir controversias. La resolución de tales disputas, que suelen exigir una reestructuración basada en la elaboración de un plan aprobado por el Poder Judicial o ejecutado extrajudicialmente por la administración ante los órganos de control, presupone un enfoque dialógico y consensual por parte de los agentes involucrados, ya sea al considerar las "consecuencias prácticas" (Brasil, 2018, art. 20), las "consecuencias jurídicas y administrativas", las "particularidades del caso" y los "obstáculos y dificultades reales del gestor" (Brasil, 2018, art. 21) de las decisiones públicas, o incluso al respetar la racionalidad de dichas decisiones cuando sea inevitable por su deber de justificación sustancial.

Consideraciones finales

A lo largo de este artículo, hemos intentado analizar la postura deferente entre los organismos de supervisión y el Poder Judicial con respecto a la racionalidad de las decisiones públicas tomadas por la administración, en el contexto de los litigios estructurales.

Se analizaron los vectores consecuencialistas presentes en la LINDB y el debate

subyacente sobre la adopción de dichos mecanismos de interpretación, señalando las críticas doctrinales y el debate predominante acerca del objetivo de la norma de superar el paradigma del control inevitable de la acción del gestor, basado en la premisa de desconfianza previa respecto al momento de la elección pública, a favor de un análisis *ex post,* en el que se evalúa la alineación de la elección pública con los mandatos constitucionales.

En la siguiente sección, se examinó la protección de las expectativas legítimas y el deber de buena fe objetiva exigible a la administración pública como un refuerzo de la racionalidad administrativa en las decisiones públicas, concluyendo que la protección de las expectativas legítimas de los ciudadanos administrados funciona simultáneamente como un requisito para la legitimidad de la elección pública, como una limitación a la discrecionalidad de los actos administrativos y también como un importante punto de referencia para los límites de la actividad de control de la administración pública.

En el tercer tema, se abordó la cuestión de la idoneidad de aplicar el principio de deferencia para resolver disputas estructurales, analizando la premisa de la deferencia no solo desde la perspectiva de los órganos de control, sino especialmente desde la perspectiva del deber de la administración de proporcionar una justificación sustancial para las decisiones públicas.

Tras examinar la bibliografía consultada y la interpretación dialéctica de las obras, se concluye que una postura de deferencia entre los agentes de control y la administración pública parece viable como recurso para resolver conflictos estructurales, ya sea por la naturaleza consensual de la solución propuesta al conflicto mediante la formulación e implementación de un plan, o por el modelo dialógico fomentado que guía las acciones de las entidades involucradas.

REFERENCIAS

Anastasia, A. (2015). Apresentação. In F. H. U. Pereira (Org.), *Segurança jurídica e qualidades das decisões públicas* (pp. 5–6). Senado Federal.

Ávila, H. (2021). *Teoria da segurança jurídica* (6ª ed.). Malheiros.

Bertoncini, M. (2022). *LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: Constituição e as alterações implementadas pela Lei 13.655/2018*. Juruá.

Bitencourt, C. M. (2015). Sobre o possível controle judicial de políticas públicas: Um olhar a partir do campo de conformação do legislador e do administrador. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, *2*(2), 143–166. https://doi.org/10.14409/rr.v2i2.5168

Bonacorsi de Palma, J. (2020). Segurança jurídica para a inovação pública: A nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). *Revista de Direito Administrativo*, *279*(2), 209–249. https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82012

Brasil. (2018). *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. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm

Cardoso, H. R., & Santos, M. L. F. (2023). A deferência judicial redimida. *Revista de Direito Administrativo*, *282*(1), 139–172. https://doi.org/10.12660/rda.v282.2023.88639

Carvalho, C. F. (2016). Tutela da confiança nas relações administrativas: Incidência da boa-fé objetiva na atuação da administração pública. *Revista Jurídica do Ministério Público*, (10), 39–67.

Di Pietro, M. S. Z. (2009). Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo. *Fórum Administrativo*, *9*, 155–166.

Di Pietro, M. S. Z. (2014). *Direito administrativo* (30ª ed.). Atlas.

Gabardo, E., & Souza, P. A. (2020). O consequencialismo e a LINDB: A cientificidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, *20*(81), 97–124. https://doi.org/10.21056/aec.v20i81.1452

Jordão, E. (2016). Entre o prêt-à-porter e a alta costura: Procedimentos de determinação da intensidade do controle judicial no direito comparado. *Revista Brasileira de Direito Público*, *14*(52), 9–43.

Jordão, E. (2018). Art. 22 da LINDB – Acabou o romance: Reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, (esp.), 63–92. https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77650

Lírio do Valle, V. R. (2020). Deferência judicial para com as escolhas administrativas: Resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. *Direitos Fundamentais & Democracia*, *25*(1), 110–132. https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i11577

Mendonça, J. V. S. (2014). A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo brasileiro: Do estilo tradicional ao novo estilo. *Revista de Direito Administrativo*, *265*, 179–198. https://doi.org/10.12660/rda.v265.2014.18916

Mendonça, J. V. S. (2018). *Direito constitucional econômico: A intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo* (2ª ed.). Fórum.

Modesto, P. (2024). *Direito administrativo da experimentação: Inovação e pragmatismo na gestão pública*. Juspodivm.

Nobre Júnior, E. P. (2002). *O princípio da boa-fé e sua aplicação no direito administrativo brasileiro*. Fabris.

Quintiliano, L. D. (2018). Princípio da proteção da confiança: Fundamentos para limitação dos poderes constituídos na modificação de direitos sociais em tempo de crise. *Revista da Faculdade de Direito*, *112*, 133–162. https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v112i0p133-162

Sarlet, I. W. (2004). A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: Dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro. *Revista de Direito Social*, *4*(14), 9–49.

Silva, R. B. (2022). *LINDB e deferência: Modo de usar*. Lumen Juris.

Sundfeld, C. A., & Castro Neves, C. (2023). A nova LINDB e os movimentos de reforma do direito administrativo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, *126*, 45–80. https://doi.org/10.9732/2023.V126.1075

Vitorelli, E. (2018). Levando os conceitos a sério: Processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, *284*, 333–369.

CRediT Author Statement

- **Agradecimientos:** No aplica.
- **Financiación:** No aplica.
- **Conflictos de interés:** No existen conflictos de interés.
- **Aprobación ética:** No aplica.
- **Disponibilidad de datos y materiales:** Los datos utilizados en esta investigación están disponibles en las fuentes que figuran en las Referencias.
- **Contribuciones de los autores:** Autoría exclusiva.

EDITORA MPRO	Editorial
EDITORA IBERO-AMERICANA	**Procesamiento y edición: Editora Ibero-Americana de Educação** Revisión, diagramación, normalización y traducción