REVISTA JURIDICA DA AMAZÔNIA

EDITORA MPRO

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

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

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

Como referenciar este artigo:

Carvalho, C. F. (2026). 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. *Revista Jurídica da Amazônia*, *3*, e026003. https://doi.org/10.63043/rja.v3i00.217

| **Submetido em**: 27/08/2026
| **Revisões requeridas em**: 05/09/2026
| **Aprovado em**: 12/10/2026
| **Publicado em**: 10/11/2026

Editora-chefe: Me. Edna Antônia Capeli da Silva Oliveira
Editora adjunta: Me. Luciana Adélia Sottili
Editora Executiva: Me. Giselle Araújo Gadotti
Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

turnitin ARTIGO SUBMETIDO AO SISTEMA DE SIMILARIDADE

[1] Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO), Porto Velho – Rondônia (RO) – Brasil. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Mestre em Direito pela Faculdade Católica de Rondônia (FCR). Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública. Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção: Aspectos Teóricos e Práticos. Membro do Instituto Rondoniense de Direito Administrativo (IRDA). Professora da disciplina Direito Antidiscriminatório na Escola Superior do Ministério Público de Rondônia (EMPRO).

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.

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.*

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.*

Introdução

Desde a edição da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) inserindo dez novos artigos que orientam a interpretação e a tomada de decisões nas esferas administrativa, controladora ou judicial (Brasil, 2018), passou a ocupar crescente centralidade no debate administrativista a adoção do consequencialismo na administração pública brasileira. Tal entendimento consubstancia-se nos vetores das consequências práticas, das circunstâncias administrativas, dos obstáculos e dificuldades reais do gestor e das exigências das políticas públicas enquanto fundamentos a serem considerados na interpretação das escolhas públicas pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário.

No entorno da discussão legislativa, argumentou-se que a atividade de controle da administração pública – em que pese a relevância social e os retornos significativos em termos de contenção de arbitrariedades e de tutela de direitos fundamentais – teria assumido protagonismo inoportuno na interpretação primária da norma jurídica, suplantando a vontade do administrador e reduzindo o espaço de agência do Executivo.

Com efeito, a relação típica entre os órgãos de controle, o Poder Judiciário e a administração pública, notadamente na fiscalização do implemento de políticas públicas, revestia-se, tradicionalmente, de um caráter de dirigismo das escolhas do gestor, não sendo raros os casos noticiados de possível engessamento da atividade administrativa, comumente apontado pela doutrina como o malfadado 'apagão das canetas'.

Somou-se a tal argumento o da ampla sindicabilidade das escolhas públicas com base na carga axiológica dos ditames constitucionais, atribuindo ao Poder Judiciário a legitimidade de vasta revisão das escolhas públicas, transpondo, doutrinariamente, as tradicionais divisas da conveniência e oportunidade típicas do ato administrativo discricionário.

O presente trabalho objetiva 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. Pretende-se abordar a deferência às escolhas públicas sob os limites da lógica consequencialista e contextualizar a postura deferente com a solução de litígios estruturais.

Apresenta-se como hipótese a de que a caracterização de um litígio como estrutural parece denotar — para além das comumente observadas complexidade material da demanda e multiplicidade de agentes envolvidos — uma abertura dialógica institucional entre os poderes.

No primeiro tópico, analisam-se os vetores consequencialistas inseridos na LINDB e o debate subjacente à adoção de tais mecanismos de interpretação. No segundo tópico, examinam-se a proteção à confiança legítima e o dever de boa-fé objetiva oponível à administração pública como reforço à racionalidade administrativa nas escolhas públicas, para, ao fim, no terceiro item, examinar a deferência institucional entre os órgãos de controle e o Poder Judiciário para com a administração pública como recurso para a solução de litígios estruturais.

O consequencialismo na LINDB: pragmatismo como equilíbrio institucional entre os poderes

Parece caminhar a um consenso doutrinário o entendimento de que a alteração legislativa inserida na LINDB a partir da Lei nº 13.655/2018 representou a adoção de critérios consequencialistas na interpretação dos atos e escolhas públicas, seja na seara administrativa, seja na atividade de controle, ou ainda na interpretação levada a cabo pelo Poder Judiciário.

A adoção de critérios como "consequências práticas" (Brasil, 2018, art. 20), "consequências jurídicas e administrativas", "peculiaridades do caso" (Brasil, 2018, art. 21) e "obstáculos e dificuldades reais do gestor" (Brasil, 2018, art. 22) enuncia reiteradamente a preocupação do legislador em fixar balizas interpretativas para o exercício do controle e da interpretação de atos administrativos, com o manifesto objetivo de "introduzir uma boa dose de pragmatismo e contextualização na interpretação e operação de normas de direito público" (Jordão, 2018, p. 63).

No que intitulou de "virada pragmatista" do direito administrativo, Mendonça (2014) argumenta que:

> O novo estilo do Direito Administrativo possui, assim como o antigo, quatro características básicas. Ele é (i) próximo aos métodos americanos, (ii) pragmatista e empiricista, (iii) assistematizador e assistemático, e (iv) descrente na centralidade do Direito como chave de interpretação da vida econômica, política e social. (Mendonça, 2014, p. 179)

Nesse contexto, o consequencialismo jurídico, enquanto teoria da decisão judicial,

caracteriza-se pela utilização das consequências do caso concreto como reforço argumentativo à legitimidade da atividade de controle da administração pública. É dizer, a consideração das circunstâncias práticas reveste-se de grau de normatividade apto a fundamentar as decisões, e suas premissas foram expressamente inseridas nos dez novos dispositivos adicionados à LINDB com o advento da Lei nº 13.655/2018.

A partir desta premissa pragmática de interpretação das escolhas públicas, apontam-se como pressupostos da nova LINDB os seguintes:

> (i) a administração pública interpreta e sua interpretação tem peso; (ii) confiança no gestor público honesto para inovar a gestão pública; (iii) maior segurança jurídica para gestores, cidadãos e controladores; (iv) qualidade das decisões públicas pode ser melhor, favorecendo a segurança jurídica. (Bonacorsi de Palma, 2020, p. 209)

E prossegue Bonacorsi de Palma (2020):

> Na prática, dever de considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências de políticas públicas é um comando de sensibilização do controlador à realidade da burocracia pública brasileira: esses elementos de fato não devem ser ignorados, mas contemplados na hermenêutica jurídica, que não é pura. O ponto é particularmente relevante quando consideramos que a administração pública é a principal instituição de Estado responsável por garantir direitos fundamentais. Mais do que qualquer outra instituição de Estado, é a administração que interage diretamente com os cidadãos e, por meio da prestação de serviços públicos, implementa as políticas públicas a seu cargo. (Bonacorsi de Palma, 2020, p. 232)

O argumento recorrente de parcela considerável da doutrina que aparece como corolário dos fundamentos consequencialistas inseridos na LINDB é a segurança jurídica que "deixa de ser uma mera exigência de predeterminação e passa a materializar um dever de controle racional e argumentativo do Direito" (Ávila, 2021, p. 273).

A preocupação do legislador com a inserção dos novos dispositivos estaria no fato,

> constatado empiricamente, de que não raro o controlador assume a competência administrativa. O deslocamento da competência da esfera administrativa para a esfera controladora implica não apenas a transferência de poderes decisórios e suas prerrogativas, mas também de todas as sujeições que incidem sobre o gestor público. (Bonacorsi de Palma, 2020, p. 232)

Jordão (2018) acrescenta ainda outra camada ao debate, ao argumentar que a alteração legislativa aprofunda o ponto de vista doutrinário da indeterminação do Direito como única forma legítima de controle social e solução de problemas:

> Esta supervalorização do direito (como técnica para ou inventário de solução dos diversos problemas sociais) favorece os bacharéis em direito, na medida em que os empodera. Afinal, eles se posicionam como oráculos, capazes de desvelar a determinação escondida e específica do ordenamento jurídico, da qual ninguém poderia se afastar licitamente. Mas ela é socialmente problemática, por afastar soluções igualmente possíveis de acordo com outra leitura razoável do direito, bem como por minimizar o input que outras expertises, não jurídicas, podem dar para a melhor aplicação das regras jurídicas. … Como, a despeito da teoria em contrário, o direito é frequentemente indeterminado, não é raro que os órgãos de controle possuam interpretações diferentes da do administrador a propósito de qual seria a solução específica a ser adotada em determinado caso. E, com base nesta teoria idealizada e irrealista, mesmo que a interpretação da administração tenha sido razoável, acham que há espaço para anulações, suspensões, punições e repressões. (Jordão, 2018, p. 67)

Por outro lado, parte da crítica ao consequencialismo inserido na LINDB reside na questão da legitimidade desta mesma utilização de consequências práticas como fundamentação de decisões. A parcela crítica

> ressalta que os argumentos baseados em consequências aparecem "mascarados dentro de argumentos formais e normativos" e atribui este fenômeno ao "preconceito" dos operadores do Direito e da sociedade, que acreditam que o papel do juiz é aplicar a lei, e não operar com resultados. (Mendonça, 2018, pp. 31–32)

No ponto, Gabardo e Souza (2020), apresentando a perspectiva de Ronald Dworkin e as premissas filosóficas da obra *Critique de l'efficacité,* de Jacques de Mouel, ensinam que:

> o autor se opõe à ideia pragmática de que "o eficaz equivale ao verdadeiro", pois tal percepção da realidade: 1. não consegue trabalhar com o complexo, 2. privilegia a ação em detrimento do conhecimento, 3. rechaça as contradições do sistema, e 4. evita a importante pergunta "por quê?". (Gabardo & Souza, 2020, p. 107)

E, como exemplo, ilustram Gabardo e Souza (2020):

> No Brasil, um dos mais recentes exemplos de uma política pública pragmática que acaba por impor uma visão simplista de mundo a partir de uma visão econômica é a do teto de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016.39 Sob o mando de um raciocínio pragmático adota-se uma ação contrária aos princípios do Direito Constitucional em vigor – criando uma dissonância dentro do ordenamento (não controlada pelo Judiciário, que passa a admitir cada vez mais este mecanismo de atuação dos Poderes Públicos justamente pelo prisma da consideração das consequências e não da integridade do sistema). (Gabardo & Souza, 2020, p. 107)

Ainda na crítica às alterações promovidas na LINDB, sob a perspectiva dos órgãos de controle, pontua Bertoncini (2022):

> o efetivo exercício do controle dos atos da Administração Pública pelos órgãos competentes pode produzir mudanças nos negócios jurídicos via invalidação ou retificação, total ou parcial. Nenhum ato ou contrato administrativo é dotado de presunção absoluta de legalidade. Nessa medida, o risco e a relativa instabilidade são inerentes a qualquer sistema, seja porque efetivamente existente e declarado o defeito ou vício, seja também, porque não dizer, em razão de erro de diagnóstico dos agentes de controle, risco inerente à natureza humana, presente não apenas no sistema brasileiro de controle de legalidade. O problema reside em se compreender que o erro é uma constante na atividade de controle, como se o controle disfuncional fosse a regra absoluta, premissa evidentemente falsa, como falsa é a noção de que o administrador público nunca erra. (Bertoncini, 2022)

De outro lado, parece prevalecer a compreensão de parcela majoritária da doutrina administrativista, que se ocupa do debate acerca da alegada ausência de referenciais objetivos para o controle da administração pública, apontando como viés tradicional dos mecanismos de controle uma "retórica de desqualificação das estratégias administrativas eleitas, tidas por aprioristicamente inadequadas por despreparo ou contaminação político-partidária de seus formuladores" (Lírio do Valle, 2020, p. 110).

A LINDB caminhou no sentido de superar o paradigma do controle inafastável da ação do gestor, fundado na premissa da *desconfiança* prévia quanto ao momento da escolha pública,

para uma análise *ex post*, em que se afere a sintonia da escolha pública com os mandamentos constitucionais.

Acerca do parâmetro de controle público que se buscou superar, pontua Modesto (2024):

> O paradigma da ação ou omissão culposa como causa geral de danos apresenta ainda outras imprecisões e inconvenientes. A atividade de controle é percebida como atividade de restauração. Busca-se restaurar o *status quo ante* a ordem virtuosa anterior à perturbada interferência da ação culposa ou deliberada dos agentes responsáveis. O controle assume feições expiatórias e repressivas, dirige a sua atenção ao passado e à sanção dos culpados, sem perceber que muitas vezes a volta ao passado é impossível ou de elevado custo. Essa indiferença ao custo é também outra marca do paradigma quase religioso da expiação da culpa: não se avalia quanto custa o controle e seu impacto na cadeia social. O importante é o caráter exemplar da sanção ao erro, o seu efeito educativo, independentemente dos custos encartados nas soluções de controle. (Modesto, 2024, pp. 169–170)

A orientação geral informada ainda quando do projeto de lei que alterou a LINDB era a de "consolidar e melhorar as regulações e controles públicos existentes e, ao mesmo tempo, proteger pessoas, organizações e servidores contra incertezas, riscos e custos injustos. Não é um assunto apenas para profissionais do Direito, mas para toda a sociedade" (Anastasia, 2015, p. 5).

Ainda sobre o debate subjacente à adoção do consequencialismo inserido na LINDB, leciona Rafael Barreto da Silva (2022):

> Diante de um cenário de desequilíbrio era necessário apresentar uma resposta legislativa para balancear a relação entre controlador e controlado, de modo que o lado mais forte receberia um ônus maior para tornar a competição menos desigual. A ideia de Carlos Ari Sundfeld, arquitetada em conjunto com Floriano de Azevedo Marques Neto, seria a inserção, na LINDB, de normas capazes de tornar "mais segura a atuação dos gestores e dos parceiros privados, sem comprometer a eficiência da atividade administrativa e o papel do controle público". A LINDB seria o local adequado por ser uma "lei bússola", uma espécie legislativa que define a forma de funcionamento de todo o ordenamento e que teria condição de abrigar dispositivos que funcionassem como "parte geral" do direito público sem sofrer desnaturalização. (Silva, 2022, p. 140)

No contexto da solução consequencialista proposta pela LINDB, Sundfeld e Castro

Neves (2023) argumentam que a lei

> exige, do controlador jurídico, especial atenção tanto ao espaço próprio das políticas e dos negócios públicos, como à realidade concreta da administração. Também procura evitar que se apliquem soluções idealizadas, que já seriam pré-concebidas pelo Direito e depois seriam apenas identificadas nos casos concretos. (Sundfeld & Castro Neves, 2023, p. 67)

No mesmo sentido, argumenta Bonacorsi de Palma (2020):

> A nova LINDB supera a questão que provoco – espaço da administração e do controle – para focar no resultado final: coerência, transparência e maior fluxo de informações para que as ações públicas sejam mais previsíveis e estáveis. Por essa razão, tamanha ênfase na motivação qualificada. Os ônus de fundamentação não são constrangimentos aos controladores, mas antes respostas que devem ser fornecidas em função do tipo de decisão que será tomada – por quem quer que seja, administração ou controlador. Esses são ônus que permitem o diálogo institucional e o endereçamento concreto por meio de ajuste de comportamentos, alteração normativa, revisão de atos, procedimentos e contratos etc. (Bonacorsi de Palma, 2020, p. 245)

Os argumentos do equilíbrio institucional e da segurança jurídica parecem conduzir amplamente o debate doutrinário, que se funda nas premissas da segurança jurídica e no imperativo do "conforto decisório" ao gestor que atua presumivelmente de boa-fé.

No próximo tópico, aprofunda-se a análise sobre a segurança jurídica e proteção à confiança do cidadão administrado como diretrizes da alteração promovida na LINDB.

A proteção à confiança legítima e a boa-fé como critérios de valorização das escolhas públicas

A segurança jurídica ocupa tradicionalmente um espaço de destaque, seja no âmbito doutrinário, seja no interesse do legislador, seja ainda nas aspirações fáticas dos agentes estatais e dos cidadãos administrados. Nas palavras de Sarlet (2004):

> levar a sério a segurança jurídica implica a análise de todas as suas dimensões, o que inclui não apenas uma compreensão do significado e conteúdo do direito à segurança jurídica, mas alcança igualmente o problema de sua eficácia e efetividade. (Sarlet, 2004, p. 10)

No campo das dimensões da segurança jurídica, Quintiliano (2018), citando Canotilho, argumenta que:

> o princípio do Estado de Direito, densificado pela segurança jurídica e pela confiança jurídica, reforça a coexistência de dois elementos: um objetivo da ordem jurídica, relacionada à sua durabilidade, paz jurídico-social; outro garantístico e subjetivo, de proteção à confiança de permanência das situações jurídicas. (Quintiliano, 2018, p. 133)

Traçando os contornos do conceito do princípio da proteção à confiança e seus objetivos, leciona Di Pietro (2009):

> O princípio da proteção à confiança protege a boa-fé do administrado; por outras palavras, a confiança que se protege é aquela que o particular deposita na Administração. O particular confia em que a conduta da Administração esteja correta, de acordo com a lei e o direito. Daí a possibilidade de manter os atos ilegais ou de regular os efeitos pretéritos dos atos inválidos. (Di Pietro, 2009, p. 155)

E aprofunda, em outra obra, a mesma doutrinadora:

> A segurança jurídica tem muita relação com a ideia de respeito à boa-fé. Se a Administração adotou determinada interpretação corno a correta e a aplicou a casos concretos, não pode depois vir a anular atos anteriores, sob o pretexto de que os mesmos foram praticados com base em errônea interpretação. Se o administrado teve reconhecido determinado direito com base em interpretação adotada em caráter uniforme para toda a Administração, é evidente que a sua boa-fé deve ser respeitada. Se a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por respeito ao princípio da segurança jurídica, não é admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo. (Di Pietro, 2014, p. 234)

Nesse contexto, desponta a análise da boa-fé objetiva enquanto critério igualmente oponível à administração pública, como fator de legitimidade das escolhas do gestor. Doutrinariamente, diferencia-se a boa-fé objetiva, enquanto regra de conduta e critério de orientação para interpretação e integração das relações jurídicas, da boa-fé subjetiva, enquanto estado psicológico de um sujeito que supõe estar agindo em conformidade com as normas do

ordenamento, cuja consciência e reserva mental se colocam estaticamente em consonância com a ética.

O exame desses conceitos já foi objeto de nossa análise:

> A boa-fé objetiva pode ser compreendida como norma de correção e, neste sentido, não guarda qualquer relação com a esfera íntima dos indivíduos. Desenvolve-se de modo dinâmico e é exterior ao sujeito, podendo ser valorada juridicamente e, se desrespeitada, servir de parâmetro à responsabilidade civil da parte faltosa, dado que o seu conteúdo gera deveres secundários de conduta que impõem às partes comportamentos necessários, ainda que não previstos expressamente no instrumento negocial. Relaciona-se menos com a esfera de consciência dos sujeitos do que propriamente como dever objetivo de manutenção do equilíbrio negocial entre as partes. (Carvalho, 2016, p. 47)

De tudo quanto produzido doutrinariamente acerca do tema, parece natural exigir-se da administração pública o acatamento da cláusula geral da boa-fé objetiva como regra de legitimidade de seus atos, sejam internos ou, tanto mais, nas relações jurídicas com os particulares, já que "parece difícil considerar o Estado excluído da obrigação de respeitar um princípio básico do direito e da moral, como é o da boa-fé, pois o simples fato de a Administração procurar o bem comum não lhe autoriza querer fugir de tal limite" (Nobre Júnior, 2002).

Elucidando o paradigma da legitimidade das escolhas públicas a partir dos mandamentos constitucionais, ensina Lírio do Valle (2020):

> Sob a égide da Constituição de 1988, tem-se que o signo de legitimidade da ação estatal passa a repousar na sintonia entre o seu agir e os propósitos constitucionais a ele traçados. Desloca-se o lugar de apuração do alinhamento com a dimensão substantiva da democracia – portanto, da legitimidade da ação estatal – do momento de formulação em si da escolha pública, em que se identificava quem o seu autor; para aquele posterior a ela, onde se afere sua sintonia com os propósitos constitucionais na sua concepção em abstrato, e ainda na sua execução em concreto. Legitima-se a escolha pública pelos seus resultados (Moreira Neto, 2006); logo, o critério não comporta mais um modelo puramente formal, que se dê por satisfeito com a presença da Administração Pública como sujeito. Ao contrário, impositivo o ingresso do elemento substantivo no exercício do controle do poder, por qualquer das estruturas a isso incumbidas. (Lírio do Valle, 2020, p. 115)

Nesse contexto, em que se propõe superar-se o tradicional modelo de controle da ação estatal — do momento da formulação em si da escolha pública, para a sua sintonia com os propósitos constitucionais —, insere-se novamente o debate acerca da opção legislativa inserida na LINDB.

Reportando-se à Lei nº 13.655/18 como "Lei de Segurança Jurídica", argumenta Bonacorsi de Palma (2020):

> O art. 20, o art. 21 e o art. 22 da Lei de Segurança Jurídica devem ser lidos como testes de deferência. Se diante de uma concessão de serviço público o controlador não conseguir indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas ou não puder indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional, equânime e sem prejuízo de interesses gerais, então ele não deverá invalidar, pedir sua invalidação ou celebrar ajuste de conduta. Não podendo o controlador cumprir com os ônus argumentativos, a interpretação administrativa merece deferência e a ação administrativa deve ser preservada. (Bonacorsi de Palma, 2020, p. 232)

Nesse sentido, a proteção à confiança legítima dos cidadãos administrados funciona, a um só tempo, como requisito de legitimidade da escolha pública, como limitação à discricionariedade dos atos administrativos, e, ainda, como importante balizador dos limites da atividade de controle da administração pública.

No próximo tópico, examina-se o exercício dialógico da fiscalização de políticas públicas e a deferência institucional entre os órgãos de controle e o Poder Judiciário para com a administração pública a partir da ótica dos litígios estruturais.

A postura deferente às escolhas públicas como dispositivo para solução de litígios estruturais

A partir da análise dos caracteres consequencialistas inseridos na LINDB e da proeminência da segurança jurídica e da proteção à confiança como vetores de legitimidade das escolhas públicas, sugere-se no presente tópico que a caracterização de um litígio como estrutural — para além da complexidade material da demanda e multiplicidade de agentes envolvidos — pode concretizar igualmente uma abertura dialógica institucional entre os poderes.

O debate se insere no estudo dos processos coletivos, cuja litigiosidade e complexidade tornam a forma de tutela pretendida igualmente multifacetada. No dizer de Vitorelli (2018), a análise dos litígios complexos

> se afasta significativamente do binômio lícito-ilícito e se aproxima, inevitavelmente, de considerações que dependem de *inputs* políticos, econômicos e de outras áreas do conhecimento. Os problemas são policêntricos e sua solução não está preestabelecida na lei, o que acarreta grandes dificuldades para a atuação jurisdicional. (Vitorelli, 2018, pp. 335–336)

Nesse contexto,

> é frequente a sugestão de que a intensidade da intervenção dos tribunais seja modulada em função da natureza das decisões administrativas sob controle: questões jurídicas mereceriam controle mais intenso; questões técnicas ou políticas ensejariam a deferência judicial. A ideia subjacente é a de que a intensidade do controle judicial deve adaptar-se às características da decisão administrativa controlada ou da autoridade administrativa que a prolatou. (Jordão, 2016, p. 9)

Em sugestão à forma de controle sob uma postura deferente, pontuam Cardoso e Santos (2023):

> O controlador, ao invés de impor, no caso, a leitura e interpretação jurídica que ele mesmo faria nesse contexto de indeterminação, deveria cogitar da existência de uma álea de razoabilidade, ou um leque de interpretações razoáveis, isto é, deveria se limitar a avaliar a razoabilidade da escolha interpretativa realizada pelo administrador público, prestando deferência à escolha interpretativa razoável da administração, mesmo que ela não corresponda à escolha interpretativa específica que ele próprio (controlador) faria, se coubesse a ele a interpretação em primeira mão. (Cardoso & Santos, 2023, p. 139)

A aferição de tais premissas como dispositivos para a solução de litígios estruturais demanda a análise do conceito destes últimos. No ponto, leciona Vitorelli (2018):

> Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida,

> o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro. … todo litígio estrutural é um litígio coletivo irradiado. Isso porque o litígio estrutural tem lugar no contexto de uma violação que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidades e de formas diferentes, afetando os interesses desses subgrupos de modos distintos, sem que haja, entre eles, qualquer perspectiva social compartilhada. Pode ser que parte do grupo seja até mesmo beneficiada pela manutenção do status posterior à violação e se volte contra a pretensão da sociedade. É por isso que os litígios estruturais são policêntricos e não se enquadram adequadamente no esquema processual tradicional. (Vitorelli, 2018, p. 333)

É precisamente no caráter policêntrico dos litígios estruturais que se abre o espaço dialógico institucional para a reformulação da estrutura que é causadora, ou, de alguma forma, responsável pela violação que dá origem ao litígio.

Assim, havendo sob análise a reestruturação de um mecanismo público ou privado que represente violação à consecução dos propósitos constitucionais em favor dos cidadãos administrados, justifica-se a postura de deferência dos órgãos de controle às escolhas públicas antecedidas do inafastável dever de planejamento do gestor.

Nesse sentido, argumenta Lírio do Valle (2020) que:

> se tudo se desenvolve a partir da argumentação racional (e outra não pode ser a inspiração da formulação e adequação das escolhas públicas), indispensável que o controle se desenvolva a partir de elementos objetivos – e isso exigirá uma dialética com as razões de decidir da Administração Pública, evidenciadas pelos estágios da aproximação deferente. (Lírio do Valle, 2020, p. 124)

Reforçando o argumento da deferência sob a perspectiva do dever de motivação substancial dos atos pela administração pública, leciona Bitencourt (2015) que:

> a proporcionalidade é a porta de entrada ao controle jurisdicional das políticas públicas, que é justamente [a] motivação dos atos administrativos. Isso, pois, a teoria contemporânea tem se inclinado a considerar a necessidade de motivação substancial, que prevê a existência de pressupostos reais e de motivos corretos capazes de fundamentar uma decisão e torná-la legítima sob este aspecto, fazendo, assim, uma recondução do decidido a um parâmetro valorativo capaz de justificá-lo em um caso concreto. (Bitencourt, 2015, p. 143)

Nesse contexto, afigura-se compreensível a adoção de uma postura de deferência como dispositivo para a resolução dos litígios, consideradas suas características policêntricas e multifacetadas, que exigem mecanismos além-jurídicos para a solução das controvérsias. A resolução de tais litígios, que comumente demandam a reestruturação a partir da elaboração de um plano aprovado pelo Judiciário ou levado a cabo pela administração extrajudicialmente, perante órgãos de controle, pressupõe uma postura dialógica e consensual por parte dos agentes envolvidos, seja na consideração das "consequências práticas" (Brasil, 2018, art. 20), "consequências jurídicas e administrativas", "peculiaridades do caso" e "obstáculos e dificuldades reais do gestor" (Brasil, 2018, art. 21) das escolhas públicas, seja ainda pelo respeito à racionalidade das escolhas públicas quando inafastável do seu dever de motivação substancial.

Considerações finais

Ao longo do presente artigo, buscou-se discutir acerca da postura de deferência entre os órgãos de controle e o Poder Judiciário perante a racionalidade das escolhas públicas pela administração, no contexto dos litígios de natureza estrutural.

Foram analisados os vetores consequencialistas inseridos na LINDB e o debate subjacente à adoção de tais mecanismos de interpretação, apontando-se as críticas doutrinárias e o debate prevalecente acerca do objetivo da norma em superar o paradigma do controle inafastável da ação do gestor, fundado na premissa da desconfiança prévia quanto ao momento da escolha pública, para uma análise *ex post*, em que se afere a sintonia da escolha pública com os mandamentos constitucionais.

No tópico seguinte, foram examinadas a proteção à confiança legítima e o dever de boa-fé objetiva oponível à administração pública como reforço à racionalidade administrativa nas escolhas públicas, concluindo-se que a proteção à confiança legítima dos cidadãos administrados funciona, a um só tempo, como requisito de legitimidade da escolha pública, como limitação à discricionariedade dos atos administrativos, e, ainda, como importante balizador dos limites da atividade de controle da administração pública.

No terceiro tópico, endereçou-se a questão acerca do cabimento da aplicação da deferência na resolução de litígios estruturais, analisando-se a premissa da deferência não

somente pelo prisma dos órgãos de controle, mas sobremaneira, pelo dever de motivação substancial das escolhas públicas pela administração.

Do exame da bibliografia consultada e da interpretação dialética dos trabalhos, conclui-se 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 através da formulação e implementação de um plano, seja, ainda pelo fomentado modelo dialógico que orienta a atuação dos entes envolvidos.

REFERÊNCIAS

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

- **Reconhecimentos**: Não se aplica.
- **Financiamento**: Não se aplica.
- **Conflitos de interesse**: Não há conflitos de interesse.
- **Aprovação ética**: Não se aplica.
- **Disponibilidade de dados e material**: Os dados utilizados na pesquisa estão disponíveis nas fontes informadas nas Referências.
- **Contribuições dos autores**: Autoria única.

EDITORA MPRO	Editora Mantenedora
EDITORA IBERO-AMERICANA	**Processamento e editoração:** Revisão, formatação, normalização e tradução