

Estudos Seleccionados

DEFERÊNCIA, CONFIANÇA E COAUTORIA INSTITUCIONAL: FUNDAMENTOS PARA UM NOVO PARADIGMA DE CONTROLE PÚBLICO *DEFERENCE, TRUST, AND INSTITUTIONAL CO-AUTHORSHIP: FOUNDATIONS FOR A NEW PARADIGM OF PUBLIC AUDIT*

Lourdes Isabelle Andrade Tavares¹

Sheyla Barreto Braga de Queiroz²

"O fogo que roubei não era dos deuses - era da razão.
Se os deuses o temeram, é porque sabiam que iluminar também é desobedecer."

(Ésquilo, adaptado de Prometeu Acorrentado)

RESUMO

O texto propõe uma reconfiguração teórica do controle público brasileiro, partindo da constatação de que sua racionalidade ainda se apoia no paradigma da desconfiança e do punitivismo institucional. Amparado em leitura integrada da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018) e da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), o estudo defende a consolidação de um microssistema jurídico de preservação contratual, estruturado nos princípios da proporcionalidade, da análise consequencialista e da deferência administrativa como virtude institucional. Sustenta-se que a deferência - compreendida como forma de autocontenção racional e reconhecimento da legitimidade técnica, política e epistêmica das escolhas administrativas - não implica afastamento da legalidade, mas a sua expressão mais amadurecida e dialógica. Inspirada nas doutrinas da *deference* norte-americana, na teoria da confiança sistêmica de Niklas Luhmann e nas formulações sobre racionalidade consequencialista de Vanice Lírio do Valle e Gustavo Binenbojm, a pesquisa propõe uma releitura da atuação das Cortes de Contas, convertendo-as de instâncias sancionatórias em coautores da decisão pública. Conclui-se que a deferência administrativa e a confiança institucional configuram os pilares de uma

¹ Advogada com atuação em Direito Público. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba.

² Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba. Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Professora da Escola de Contas do TCEPB.

nova *accountability* cooperativa, orientada ao aprendizado, à proporcionalidade e à governança pública, capaz de reconciliar controle e gestão sob uma mesma lógica de racionalidade democrática.

Palavras-chave: Deferência Administrativa. Controle Público. Confiança Institucional. Governança. Racionalidade Consequencialista.

ABSTRACT

The text proposes a theoretical reconfiguration of Public Control in Brazil, starting from the idea that its current rationality remains anchored in a paradigm of distrust and institutional punitivism. Grounded in an integrated reading of the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (Law No. 13.655/2018) and the Public Procurement and Contracts Law (Law No. 14.133/2021), the study advocates the necessity of consolidating a legal microsystem for contractual preservation, structured around the principles of proportionality, consequentialist reasoning, and administrative deference as an institutional virtue. It argues that deference – understood as a form of rational self-restraint and recognition of the technical, political, and epistemic legitimacy of administrative choices – does not imply distancing oneself from legality, but rather entails its most mature and dialogical expression. Inspired by the American deference doctrine, Luhmann's theory of systemic trust, and the consequentialist rationality proposed by Vanice Lírio do Valle and Gustavo Binenbojm, the study proposes a reinterpretation of the role of Courts of Accounts in the field of Public Control, transforming them from mere sanctioning bodies into co-authors of administrative decisions. The study concludes that administrative deference and institutional trust constitute the pillars of a new cooperative accountability model, so to speak, oriented toward learning, proportionality, and public governance, capable of reconciling control and management under a unified logic of democratic rationality.

Keywords: Administrative Deference. Public Control. Institutional Trust. Governance. Consequentialist Rationality.

1. INTRODUÇÃO – A CHAMA DE PROMETEU E O DESAFIO DO CONTROLE

Prometeu foi punido não por trair os deuses, mas por confiar demais nos homens.

Ao roubar o fogo do Olimpo e entregá-lo à humanidade, acreditou que a razão compartilhada seria a antítese da tirania. Zeus, contudo, viu ali uma ameaça: o perigo de um poder que ousasse pensar por conta própria.

Desde então, a história da civilização pode ser lida como a tensão entre a chama e o castigo - entre a criação e o controle. O controle público brasileiro recorrentemente move-se nesse dilema prometeico, por assim dizer: foi concebido para iluminar a Administração, mas por vezes se converte na águia que lhe devora o fígado.

A novidade do século XXI é que os marcos normativos recentes - especialmente aqueles consubstanciados na Lei nº 13.655/2018 (LINDB, arts. 20 a 28)³ e a Lei nº 14.133/2021 (com destaque ao art. 147)⁴ - inauguraram uma gramática mais densa da juridicidade administrativa: o dever de motivação consequencialista, a preservação contratual e a autocontenção racional como critérios de legitimidade de decisões administrativas e de controle⁵.

O texto ora elaborado, de natureza bibliográfica, parte dessa virada, defendendo que a deferência administrativa - entendida como virtude hermenêutica de reconhecimento da legitimidade técnica, política e epistêmica das escolhas públicas - não enfraquece a legalidade; ao contrário, a amadurece.

Deferir é compreender antes de invalidar; é ponderar efeitos antes de sancionar; é reconhecer que o Direito, sem perder seu papel de limite, também precisa operar como método de cooperação institucional⁶.

A hipótese aqui sustentada, com espeque em leitura de obras nacionais e estrangeiras, é simples e exigente: controle público legítimo é controle que coautoriza.

Como propositura final, tem-se que, em vez de um epílogo punitivo, delineia-se um controle que se inscreve no processo decisório, prevenindo desvios, induzindo boas escolhas, preservando contratos quando isso maximiza o interesse público e responsabilizando de modo proporcional quando houver dolo ou erro grosseiro⁷.

Essa ética de cooperação não dispensa o protagonismo da Administração; antes, obriga-a a explicitar razões, dados e consequências - e demanda dos órgãos de controle demonstrar, com igual rigor, por que anular, até onde intervir e como mitigar efeitos colaterais de suas próprias decisões.

A fim de organizar a tese antes elucubrada, o texto avança em sete movimentos ou cortes metodológicos: (i) reconstrói o direito ao erro escusável como categoria jurídica, e não moral; (ii) explicita a distinção analítica entre erro grosseiro e erro escusável; (iii) propõe novos parâmetros de prudência (racionalidade deferente ampliada); (iv) desenvolve a deferência como virtude hermenêutica e como forma jurídica da confiança; (v) interpreta os arts. 21 e 28 da LINDB e o art. 147 da NLLC como microssistema de preservação contratual; (vi) fundamenta o controle como coautoria

3 BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

4 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

5 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual**: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: < <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

6 VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [s.l.], v. 25, n. 1, p. 110-132, 30 abr. 2020. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i11577> > Acesso em: 12 out. 2025.

7 BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André Rodrigues. **O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo**. Revista de Direito Administrativo, edição especial (Direito Público na LINDB), Rio de Janeiro, p. 203-224, out. 2018.

institucional; e (vii) conclui com a imagem de uma *accountability* cooperativa, na qual o controle deixa de "apagar o fogo" para guardar a chama da decisão responsável, proposta passível de implementação nas cortes de contas do Brasil.

No horizonte, ao fim e ao cabo, o que se pretende é, ao menos no plano teórico, recolocar o debate no zênite: entre um controle que aplaude a anulação por si e outro que justifica a preservação quando ela melhor serve ao interesse público, escolher o segundo não é leniência - é prudência republicana, matéria afeta sobretudo aos membros do sistema tribunais de contas do Brasil.

2. O DIREITO AO ERRO E A VIRADA CONSEQUENCIALISTA DO CONTROLE PÚBLICO

Há décadas, o gestor público brasileiro é instado a exercer uma espécie de santidade administrativa: deve decidir como se soubesse de tudo, prever o imprevisível, e, se errar, ser punido como se houvesse agido com dolo. Criou-se o mito do gestor-oráculo, aquele que não pode hesitar.

Sob esse mito, o erro converteu-se em heresia. A falha humana foi transformada em culpa institucional, e a prudência passou a significar omissão⁸.

A cultura do controle, forjada sob o signo da desconfiança, *grosso modo*, fez do erro o centro da sanção, e não o ponto de partida do aprendizado.

O resultado é uma Administração que, no dia a dia, tende a mover-se com medo - medo de agir, medo de inovar, medo de ser exemplarmente sacrificada na arena pública do moralismo técnico.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e a Lei nº 14.133/2021, na contramão dessa visão reducionista, desenharam outra lógica: deslocaram o eixo do erro para o juízo consequentialista.

Neste sentido, por exemplo, o artigo 21 da LINDB⁹ impõe que toda decisão de invalidação explicita suas consequências jurídicas e administrativas, e o artigo 28¹⁰ introduz a categoria do erro escusável - aquele que, embora tecnicamente equivocado, é compreensível diante das circunstâncias e da informação disponível¹¹.

8 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual**: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: < <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

9 Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

10 Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

11 BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

Já o artigo 147¹² da nova Lei de Licitações estabelece que a anulação contratual seja precedida da demonstração inequívoca de que ela serve, de fato, ao interesse público¹³.

Essa reconfiguração normativa inaugura o que o Ministro Bruno Dantas do Tribunal de Contas da União denominou "racionalidade consequencialista": o controle não pode ser apenas um gesto de reparação formal, mas um ato de discernimento institucional. O erro não é mais tratado como um desvio moral, mas como um dado da ação pública - algo a ser compreendido, classificado, contextualizado¹⁴.

O *turning point* consequencialista consiste, portanto, em substituir a sanção automática pela análise fundamentada, o reflexo pela deliberação. O controlador é convocado a explicar por que interveio e a medir os efeitos de sua intervenção. E o gestor, de sua parte, a demonstrar que agiu com boa-fé e diligência.

Prefalada reciprocidade inaugura uma nova ética da responsabilidade, em que controlar é também assumir o risco da decisão.

Com efeito, o erro administrativo, em um Estado complexo, é inevitável e inerente à atividade administrativa. Mas há diferença entre o erro inevitável e o erro imperdoável. O primeiro é produto da limitação humana e institucional; o segundo, da negligência ou da má-fé.

O destacado artigo 28 da LINDB consagra essa distinção ao responsabilizar o agente público apenas quando houver dolo ou erro grosseiro - isto é, quando a conduta ultrapassar os limites da razoabilidade esperada de um profissional diligente.

Trata-se de um "paradigma pós-punitivista" no Direito Administrativo: um modelo em que a responsabilidade deixa de ser castigo para se tornar aprendizado. O erro passa a ser interpretado como elemento integrante da racionalidade institucional, e não como falha de caráter.

12 Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;
III - motivação social e ambiental do contrato;
IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;
V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;
VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;
IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;
X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;
XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

13 BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

14 DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. *Racionalidade consequencialista e legitimação institucional: o TCU diante da complexidade*. Consultor Jurídico (Conjur), 19 maio 2025. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2025-mai-19/racionalidade-consequencialista-e-legitimacao-institucional-tcu-diante-da-complexidade/> > Acesso em: 20 out. 2025.

Entra no salão o chamado direito ao erro dos franceses¹⁵.

A mudança não é apenas terminológica, mas, ontológica. Insta um novo olhar sobre a própria função do controle: ele não é mais o tribunal da perfeição; é o laboratório da decisão pública. O controlador deixa de ser o espectador que julga o resultado e passa a ser o parceiro que compreende o processo.

Pedro de Hollanda Dionísio e Binenbojm propõem uma arquitetura de três etapas para a análise do erro: (i) identificação do erro, (ii) avaliação dos efeitos e (iii) verificação da responsabilidade pessoal¹⁶.

Na primeira etapa, reconhece-se o erro de forma técnica – sem confundir-lo com dolo, sem projetar retrospectivamente uma perfeição impossível. Na segunda, avaliam-se as consequências da correção: anular trará mais benefícios do que prejuízos? Preservar o ato seria mais vantajoso à coletividade? E, por fim, esquadrinha-se a conduta do agente: houve dolo, negligência, ou atuação diligente em ambiente de incerteza?

A derradeira pergunta é decisiva, pois desloca o controle de um julgamento moral para um juízo institucional de prudência. O erro escusável é o erro da boa-fé; o erro grosseiro, o da arrogância. Entre ambos, fulgura uma fronteira ética que a racionalidade contemporânea deve saber traçar – sob pena de transformar o zelo público em máquina de medo.

3. PARA ALÉM DA TRÍADE CLÁSSICA: NOVOS PARÂMETROS PARA O CONTROLE DO ERRO ADMINISTRATIVO

A tríade analítica proposta por Binenbojm e Dionísio – identificar o erro, avaliar seus efeitos e verificar a responsabilidade – foi um avanço digno de registro sobre a tradição punitivista¹⁷.

Sob dito prisma, o erro deixou de ser um ponto final e assumiu contornos de um processo racional, um itinerário de compreensão institucional.

Contudo, a realidade administrativa brasileira, marcada por incertezas, lacunas normativas e múltiplos centros de decisão, clama por critérios adicionais de prudência e deferência.

É nesse contexto que se alvitra a ampliação da matriz consequencialista, a que se chama de racionalidade deferente ampliada – um modelo analítico que parte da mesma base (erro, efeito e responsabilidade), mas que acrescenta novos filtros interpretativos, voltados à maturidade institucional do controle.

¹⁵ No Brasil, o jurista cuja obra inspirada nas ideias do francês Jean-Claude Marin sobre “droit à l’erreur” mais frequentemente citada é a de Pedro de Hollanda Dionísio.

¹⁶ BINENBOJM, Gustavo; DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. **Os três passos do controle do erro administrativo**: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 280, p. 67-88, jan./abr. 2021.

¹⁷ BINENBOJM, Gustavo; DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. **Os três passos do controle do erro administrativo**: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 280, p. 67-88, jan./abr. 2021.

Controlar, no novo paradigma, não é apenas "corrigir o erro". É compreender o contexto de sua ocorrência, reconhecer os limites cognitivos das instituições e ponderar os custos sociais, econômicos e políticos da correção. A "racionalidade deferente ampliada" opera como uma arquitetura de sete eixos, que se entrelaçam como engrenagens de um mesmo mecanismo de autocontenção racional.

3.1. GRAU DE INCERTEZA DECISÓRIA

O primeiro parâmetro diz respeito ao grau de incerteza que permeava a decisão administrativa no momento de sua prática.

O controle deve avaliar se o erro decorreu de uma situação de dúvida legítima, de lacuna normativa, de ausência de precedentes ou de contexto de crise. Nesses casos, o erro não é uma falha individual: é expressão da complexidade do agir público.

Como lembra o sociólogo alemão Niklas Luhmann na sua teoria dos sistemas, em um mundo altamente complexo e cheio de dados truncados e informações incompletas, toda decisão administrativa é um ato de "redução de complexidade sob risco", na medida em que o Poder Público, valendo-se da confiança, espécie de mecanismo de funcionalidade, filtra as múltiplas possibilidades, descarta aquelas inadequadas e assume o risco de falha quando desenha e implementa uma política¹⁸.

Ora, em sendo verdadeira a premissa, a função do controle não é eliminar o risco - o que seria impossível até mesmo para a Administração Pública -, mas reconhecer o tipo de risco assumido e avaliar se ele foi compatível com o papel institucional do gestor, com a sanção, nesse cenário, só se justificando quando o erro ultrapassar os limites da razoabilidade e representar ato de arbitrariedade e/ou temeridade.

3.2. DENSIDADE INSTITUCIONAL DA DECISÃO

O segundo parâmetro refere-se à densidade institucional do processo decisório. Quanto maior o grau de participação técnica e colegiada na formação do ato - pareceres jurídicos, notas técnicas, deliberações de conselhos, consultas a órgãos especializados -, maior deve ser a deferência do controle.

A decisão construída de forma plural e transparente carrega em si um capital de legitimidade a não ser ignorado.

O controle deferente compreende que as decisões densamente institucionalizadas são menos suscetíveis ao erro grosseiro, porquanto resultam de deliberações compartilhadas e não de voluntarismos isolados.

A responsabilização cega, nesses casos, não apenas viola a boa-fé: sanciona a própria institucionalidade, punindo quem se apoiou em mecanismos de governança e estimulando quem decide sozinho, com medo de expor o processo à crítica.

¹⁸ LUHMANN, Niklas. **Confiança e poder**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983, p. 27-28.

3.3. RELEVÂNCIA E SENSIBILIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA AFETADA

O terceiro parâmetro é a relevância social da política pública atingida pelo ato controlado. Em áreas como saúde, educação, assistência social e saneamento básico, a reversão de um ato ou contrato pode gerar danos coletivos irreparáveis.

Nessas situações, o controle deve operar com prudência redobrada e ônus argumentativo expandido.

A anulação pela estrutura de Controle da Administração Pública de um contrato de merenda escolar, por exemplo, pode ser formalmente correta e, ao mesmo tempo, eticamente devastadora se implicar a comunidade escolar sem alimentação por meses enquanto Administração e Controle Externo se digladiam sobre a melhor solução para o caso.

O mundo dos autos não mais retrata a realidade em todas as suas dimensões, o que não deixa de esvaziar certos brocados jurídicos que ainda rondam cabeças decisórias colegiadas ou individuais, v.g., "O que não está nos autos não está no mundo".

A racionalidade deferente impõe que o controlador demonstre concretamente que sua decisão traz benefício real ao interesse público, sob pena de praticar uma crueldade institucional travestida de zelo jurídico¹⁹.

A prudência, aqui, não é fraqueza; é o mais elevado exercício de responsabilidade pública e bom senso.

3.4. GRAU DE DILIGÊNCIA PROCESSUAL

O quarto parâmetro diz respeito ao grau de diligência do gestor na condução do processo. O erro prudente - aquele cometido após análise cuidadosa, fundamentação técnica e respeito aos trâmites - deve ser diferenciado do erro grosseiro, fruto de descuido, improviso ou má-fé e por isso mesmo não passível de anulação²⁰.

A LINDB, ao determinar que decisões públicas considerem as consequências práticas, pressupõe que tanto o administrador quanto o controlador sejam cuidadosos na fundamentação.

O gestor diligente, mesmo quando erra, contribui para a segurança jurídica, pois sua decisão é rastreável, argumentada e tecnicamente plausível. Já o gestor que age sem base documental ou analítica quebra o sistema de confiança (rememore-se Luhmann) e compromete a legitimidade de toda a Administração.

19 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual**: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: < <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

20 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual**: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: < <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

O controle maduro reconhece essa diferença: não sanciona a diligência (*due diligence*) que falha; corrige o descuido que ignora ou não sabe.

3.5. RISCO DE DISFUNÇÃO PÚBLICA INVERSA

O quinto parâmetro faz ao controle uma pergunta raramente feita: quais serão os efeitos colaterais da minha própria decisão?

Ao invalidar um ato ou contrato, o controlador deve considerar os riscos de disfunção inversa - paralisia de obras, interrupção de políticas públicas, dispersão de recursos ou descontinuidade de serviços essenciais²¹.

Essa análise consequencialista, prevista expressamente no art. 21 da LINDB, impõe ao controle o mesmo ônus de racionalidade esperado do gestor médio.

A anulação não é mais um ato de autoridade pura, mas de responsabilidade calculada.

3.6. COERÊNCIA SISTÊMICA E EXPECTATIVA LEGÍTIMA

O sexto parâmetro é a coerência sistêmica do controle com suas próprias decisões anteriores e com as expectativas legítimas geradas nos administrados. Um sistema que muda de entendimento a cada processo destrói a confiança e viola o princípio da segurança jurídica.

Como ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a boa administração exige "fidelidade ao sistema e continuidade das razões públicas"²².

A deferência, nesse particular, é também um dever de autoconsistência institucional: não se trata de preservar o erro, mas de respeitar a coerência como elemento da legitimidade democrática.

Sancionar com fulcro em critérios fluidos e mutáveis é transferir ao gestor o custo da incerteza.

3.7. RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA E DIMENSÃO ESTRUTURAL DO ERRO

Por fim, o sétimo parâmetro alarga o horizonte de análise para incluir a dimensão estrutural do erro.

Muitos equívocos administrativos decorrem de falhas sistêmicas - falta de estrutura, de treinamento, de integração entre órgãos - e não da conduta individual do gestor médio.

21 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual**: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: < <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

22 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da boa administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 63.

O controle maduro deve, portanto, distinguir o erro pessoal (adrede) do erro organizacional (escusável, inclusive por causa do desconhecimento ou insuficiente informação).

Em tais casos, a resposta mais eficiente não é a sanção pecuniária ou a reparação do débito, mas o aprimoramento institucional: baixa de recomendações de governança, ajustes de processos administrativos falhos e lacunosos, capacitação técnica em áreas como o Controle Interno, licitação e contratos, gestão de pessoal, dívida pública e afins.

A responsabilidade é compartilhada entre o agente público, a Administração e o próprio sistema de controle, que deve aprender com o erro [alheio] tanto quanto o sancionado²³.

Esse é o ponto culminante da racionalidade deferente ampliada: o controle deixa de ser uma espécie de torre de vigiância benthamniana e passa a atuar como organismo reflexivo, que aprende, retroalimenta e aperfeiçoa a atividade administrativa.

4. A DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA E O PRINCÍPIO DA CONFIANÇA INSTITUCIONAL

O controle público brasileiro parece sofrer de uma espécie de crise hermenêutica: a obsessão por encontrar a única resposta correta em detrimento, ilustrativamente, do *second best*.

Cada ato administrativo é tratado como uma equação moral a ser resolvida com fórmulas puras, como se o Direito fosse uma "geometria da virtude", sendo o reflexo de uma cultura jurídica que costuma evitar o dissenso e desconfiar da ambiguidade.

Ora, a Administração não é uma máquina de silogismos: é um organismo vivo, movido por escolhas complexas, permeadas de contingência, técnica e política.

O controle, ao pretender eliminar a incerteza, acaba por eliminar também a inteligência da decisão. Nesse cenário, a deferência administrativa emerge como antídoto civilizatório - não para abdicar do controle, mas para humanizá-lo.

Deferir não é submeter-se; é reconhecer limites. É o gesto hermenêutico de quem, ao interpretar, compreende que o sentido não é monopólio de um único centro decisório²⁴.

A deferência é o modo jurídico da humildade epistêmica. E a humildade, no campo do poder, constitui uma forma de cautela.

23 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microsistema de Preservação Contratual**: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: < <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

24 VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito Administrativo Contemporâneo*: racionalidade, interpretação e controle. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 49-52.

Em sentido profundo, portanto, pode-se asseverar que a deferência chega a ser uma virtude e, como toda virtude, ela não se impõe; cultiva-se.

Na concepção de Vanice Regina Lírio do Valle, trata-se de "um axioma justificante", uma postura de autocontenção racional que preserva a integridade do sistema jurídico sem suprimir a pluralidade de racionalidades administrativas²⁵.

O controlador deferente é aquele que compreende antes de corrigir, sem abandonar o dever de fiscalização, mas o exercendo com prudência interpretativa: aquele sabe que a decisão administrativa, por nascer de um ambiente técnico e político, carrega razões e tensões que o controle deve, primeiro, auscultar, sondar.

Neste arco de sentido, o oposto da deferência não é o rigor - é a arrogância institucional. Quando o controle se considera o único portador da racionalidade pública, transforma-se em centro de poder oracular: não interpreta, decreta.

A deferência, ao contrário, restitui o controle ao lugar da razão dialógica ou dialógica, na esteira do pensamento de Lon Fuller: "O Estado que pretende substituir a razão de todos pela razão de um só incorre na tirania do saber único"²⁶.

O controlador que acredita deter a última palavra pratica o mesmo erro epistemológico do déspota esclarecido: confunde autoridade com infalibilidade²⁷.

A deferência é o antídoto contra essa tirania - o reconhecimento de que a verdade administrativa é, em grande parte, uma construção interinstitucional.

O termo *deference*, na experiência norte-americana, ganhou corpo no célebre caso *Chevron U.S.A. v. Natural Resources Defense Council* (1984), em que a Suprema Corte estabeleceu que, diante de ambiguidades legislativas, deve-se deferir à interpretação administrativa sempre que esta for razoável²⁸.

Essa doutrina, conhecida como *Chevron deference*, não retirou poder do Judiciário; redistribuiu-o. Ao reconhecer a competência técnica e a legitimidade política da Administração, a Corte norte-americana inaugurou um modelo de deferência graduada: quanto maior a complexidade técnica e a ambiguidade normativa, maior a margem de apreciação administrativa.

Contudo, a deferência norte-americana, de criação essencialmente jurisprudencial, demonstrou sua fragilidade institucional com a revogação da *Chevron* no caso *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024)²⁹.

Nessa decisão, a Suprema Corte americana derrubou o precedente de 40 anos, reafirmando o dever primário do Judiciário de interpretar a lei de forma independente, mesmo diante de estatutos ambíguos.

25 Idem ibidem, p. 63-68.

26 FULLER, Lon L. *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press, 1969.

27 DANTAS, Bruno. O risco de infantilizar a gestão pública. **O Globo**, Rio de Janeiro, 06 jan. 2018, 00:00. Opinião. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401#ixzz53i3DcHyO>. > Acesso em: 13 out. 2025.

28 *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

29 Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2025-jul-26/empresa-do-caso-que-extinguiu-a-doutrina-chevron-ganha-mas-nao-leva/>. > Acesso em 05 ago. 2025.

O cerne da crítica em *Loper Bright* foi o abandono da presunção de que o Congresso tacitamente delega poder interpretativo à agência quando a lei é silente.

Em contraste, a deferência no Brasil possui um fundamento legal explícito na LINDB (arts. 20 a 28). A deferência brasileira não é uma presunção judicial de delegação, mas um dever legal imposto ao Judiciário e aos órgãos de controle (como as Cortes de Contas) de praticar a autocontenção racional, balizada pela proporcionalidade e pela análise de consequências³⁰.

No Brasil, Gustavo Binenbojm planteia uma leitura adaptada dessa teoria: a intensidade do controle deve variar conforme cinco variáveis – (i) o grau de objetividade da norma, (ii) a tecnicidade da matéria, (iii) a politicidade da decisão, (iv) o nível de participação social e (v) o impacto sobre direitos fundamentais³¹.

A deferência brasileira, portanto, não é submissão, mas modulação: uma técnica de calibragem entre autonomia administrativa e responsabilidade pública. É o reconhecimento de que nem toda decisão administrativa pode ser reduzida à legalidade formal – porque algumas pertencem ao domínio da racionalidade prudencial, onde a técnica e a política se misturam.

O controle público contemporâneo deve aprender a conjugar fiscalização e cooperação, fazendo o '*distinguishing*' entre temas de alta discricionariedade técnica e de legalidade estrita.

A deferência, quando compreendida como virtude institucional, se articula naturalmente com a consensualidade - conceito que, no Brasil, ganha força com a LINDB e com a atuação pragmática de Tribunais de Contas que celebram Termos de Ajustamento de Gestão (TAG)³².

Ditos instrumentos não representam condescendência, mas mecanismos de aprendizado recíproco. O controlador orienta, o gestor ajusta, e ambos preservam a finalidade pública.

Tem-se o que Francisco Arlem de Queiroz Sousa denomina de "controle cooperativo": um controle que não se contenta em punir, mas busca construir soluções institucionalmente estáveis³³.

30 O caso *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (julgado pela Suprema Corte dos EUA em 28 de junho de 2024) resultou na revogação da doutrina de deferência administrativa mais famosa do mundo: a *Chevron Deference* (estabelecida em 1984 no caso *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*).

A ação envolvia a Agência Nacional de Pesca Marinha dos EUA (*National Marine Fisheries Service - NMFS*), que havia emitido uma regra interpretando a *Magnuson-Stevens Act* de forma a exigir que empresas de pesca de arenque (como a *Loper Bright Enterprises*) pagassem pelos monitores federais obrigatórios a bordo dos seus navios.

A empresa, por seu turno, argumentou que o estatuto federal não autorizava explicitamente a agência a transferir esses custos para a indústria.

A Suprema Corte (em uma decisão de 6 a 3, com o voto do *Chief Justice Roberts*) derrubou a Doutrina *Chevron*. O fundamento principal foi a incompatibilidade da *Chevron* com a *Administrative Procedure Act (APA)*, a lei básica de direito administrativo dos EUA, que exige que os tribunais revisores "decidam todas as questões legais relevantes".

enquanto o modelo norte-americano volta a dar mais poder aos juízes na interpretação de estatutos, o Brasil, com a LINDB, avançou para um modelo que obriga o Judiciário (e as Cortes de Contas) à racionalidade e à deferência como dever legal de autocontenção, fortalecendo a segurança jurídica. Conferir verbete disponível em: < https://en.wikipedia.org/wiki/Chevron_U.S.A._Inc._v._Natural_Resources_Defense_Council,_Inc. > Acesso em: 05 ago. 2025.

31 BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**, op. cit., p. 301-309.

32 Brasil. **Lei nº 13.655/2018**, arts. 26 e 27.

33 SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito Administrativo do medo**: o controle administrativo da gestão pública no Brasil.

A deferência, nesse contexto, adquire contornos de confiança: um modo de reconhecer que a fiscalização pode ser dialógica, e que a correção pode vir antes da condenação. É o retorno do controle à sua função civilizatória: educar o poder, e não o envergonhar.

Para Niklas Luhmann, repita-se, a confiança é o mecanismo que permite que sistemas complexos funcionem mesmo em cenários de incerteza³⁴. Sem confiança, cada decisão exigiria verificação exaustiva, e o sistema colapsaria sob o peso da dúvida.

A confiança, portanto, não é a ausência de controle, mas sua condição de possibilidade e a deferência é a forma jurídica dessa confiança. Quando o controle confia, ele não se desobriga de vigiar; apenas reconhece que a Administração também compartilha da mesma finalidade pública, reduzindo a entropia institucional, substituindo o ruído da desconfiança pelo acorde da cooperação.

Nos escólios de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "a boa administração é inseparável da boa confiança" - não há governo eficiente onde cada ato é presumido suspeito³⁵.

A confiança institucional é, por conseguinte, o fundamento ético do novo controle público, exigindo reciprocidade: o gestor deve agir com transparência e justificar suas decisões; o controlador, com proporcionalidade e prudência; a reciprocidade é o que se chama de governança pública dialógica - o ponto de encontro - ou de inflexão - entre controle e gestão, no qual ambos "aprendem" a ser Estado, à guisa de "makers".

5. O MICROSSISTEMA DE PRESERVAÇÃO CONTRATUAL COMO EXPRESSÃO DA DEFERÊNCIA

Em um país que convive com o colapso de obras públicas e a interrupção de políticas essenciais, anular tornou-se verbo mais fácil que preservar.

A tradição jurídica brasileira - moldada por séculos de formalismo e temor institucional - aprendeu a confundir correção com destruição. Anula-se um contrato por falha documental, sem medir o preço do silêncio das máquinas; suspende-se uma licitação por vício de forma, e a cidade permanece às escuras.

O zelo burocrático, quando desprovido de prudência, deságua em crueldade institucional.

Foi justamente contra esse modelo "punitivo-ritualístico" que o legislador de 2018 e de 2021 ergueu as novas colunas da juridicidade administrativa.

2021. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.p. 156.

34 LUHMANN, Niklas. **Confiança e poder**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

35 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

Os arts. 21 e 28 da LINDB³⁶, combinados ao art. 147 da Lei nº 14.133/2021³⁷, não são meros dispositivos: são os alicerces de um microssistema de preservação contratual, destinado a reorientar o controle público da lógica do vício para a lógica da consequência³⁸.

Esse microssistema não protege o erro; protege o sentido público da decisão, pois impõe ao controlador o dever de pensar não apenas o que está errado, mas *o que acontecerá* se corrigir sem medir os efeitos, diccionando que toda decisão de invalidação deve explicitar seus impactos jurídicos, financeiros, sociais e operacionais – e que a extinção de um contrato só ocorra quando demonstrado, de modo inequívoco, que sua continuidade seria mais danosa ao interesse público do que a sua preservação³⁹.

Cuida-se, portanto, de uma transição da legalidade reflexa para a juridicidade deliberativa: o controle deixa de ser o ato automático de negar o erro para se tornar o ato refletido de justificar a correção, na esteira do artigo 21 da LINDB, ao determinar que "as decisões administrativas, controladoras e judiciais deverão indicar as consequências jurídicas e administrativas de sua aplicação".

A consequência, antes relegada ao campo da moral, exsurge como elemento de validade da decisão, porque a decisão que ignora seus efeitos já não é técnica, é arbitrária e a anulação que não mede suas repercussões deixa de ser controle e passa a ser autossabotagem institucional.

O artigo 21, em sua aparente simplicidade, opera como um espelho: devolve ao controlador a consciência de que também governa, pois, ao invalidar um ato, ele cria realidades novas, reorganiza fluxos, interrompe políticas e altera vidas.

Por isso, a prudência não é gentileza interpretativa. É responsabilidade política.

O artigo 147 da Nova Lei de Licitações e Contratos amplia esse raciocínio e o aplica ao campo das contratações públicas, marcando o ponto de encontro entre a deferência administrativa e o consequentialismo jurídico.

Ao estabelecer que a nulidade de um contrato deve ser declarada apenas quando demonstrado que tal medida é mais vantajosa ao interesse público, o legislador instituiu um novo padrão de racionalidade: a preservação como regra, a anulação como exceção com sopesamento do custo social, do impacto financeiro, da perda operacional.

36 BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

37 BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

38 BINENBOJM, Gustavo; DIONISIO, Pedro de Hollanda. **Os três passos do controle do erro administrativo**: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 280, p. 67-88, jan./abr. 2021.

39 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual**: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: < <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf> > Acesso em: 20 out. 2025.

O gestor que decide manter um contrato irregular, mas socialmente essencial, deve fundamentar; o controlador que decide rompê-lo, deve demonstrar - quem anula deve provar que destruir é mais eficiente do que corrigir.

O Tribunal de Contas da União, em decisões paradigmáticas, tem assimilado a racionalidade em destaque.

Em tema dos Acórdãos nº 988/2022⁴⁰, 2075/2021⁴¹ e 2601/2020⁴², o Plenário da Corte Nacional de Controle Externo reconheceu que, inexistindo má-fé ou dano ao erário, a continuidade de contratos em execução avançada pode ser mais benéfica ao interesse público do que a sua ruptura imediata.

A ênfase desloca-se da sanção à gestão, da culpa à funcionalidade, da forma ao resultado, confirmando que o microssistema da LINDB e da NLLC não é apenas um arranjo normativo, ao ensinar o Estado *lato sensu* a aprender com o erro, a corrigir sem aniquilar, a fiscalizar sem desmoralizar, convidando o controle e a gestão a partilharem o mesmo fogo - o da razão pública, que ilumina sem queimar.

Essa pedagogia se opera na prática por meio de instrumentos como os Termos de Ajustamento de Gestão - TAG, os acordos de cooperação interinstitucional, e as decisões dialogadas que ponderam, ajustam e reorientam em vez de simplesmente responsabilizar.

A deferência administrativa, nesse sentido, é a linguagem ética desse microssistema: ela dá forma jurídica à confiança e conteúdo racional à prudência.

Como anota a administrativista Vanice Lírio do Valle, a deferência é a escolha republicana pela maturidade: é o momento em que o controle deixa de humilhar o erro e passa a compreender o processo que o gerou⁴³.

O microssistema de preservação contratual, assim compreendido, representa o nascimento de uma *accountability* inteligente - que não confunde vigilância com espetáculo - e.g. a sociedade do espetáculo⁴⁴ descrita por Mario Vargas Llosa⁴⁵, nem rigor com destruição.

É a institucionalização daquilo defendido: controlar é compreender antes de corrigir, corrigir antes de sancionar e responsabilizar apenas quando preservar se tornar impossível.

40 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 988/2022 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 04/05/2022. Disponível em: < <https://www.tcu.gov.br> > Acesso em: 21 jul. 2025.

41 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2075/2021 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18/08/2021. Disponível em: < <https://www.tcu.gov.br> > Acesso em: 21 jul. 2025.

42 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2601/2020 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 02/12/2020. Disponível em: < <https://www.tcu.gov.br> > Acesso em: 21 jul. 2025.

43 VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [s./l.], v. 25, n. 1, p. 110-132, 30 abr. 2020. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i1.1577> > Acesso em: 23 jul. 2025.

44 A “sociedade do espetáculo”, descrita por Mario Vargas Llosa em referência à obra de Guy Debord, é uma condição social e cultural em que a imagem e o entretenimento são o centro da vida pública, em detrimento da reflexão crítica e da ação responsável. É uma sociedade em que a aparência e o consumo são privilegiados em detrimento do conteúdo e da participação ativa na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

45 LLOSA, Mario Vargas. **A civilização do espetáculo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

6. O CONTROLE COMO COAUTORIA INSTITUCIONAL

O controle público, na experiência brasileira, foi moldado como um gesto de desconfiança. Fiscalizar significava vigiar, e vigiar significava punir, bem nos moldes foucaultianos⁴⁶.

Durante décadas, os órgãos de controle atuaram como autores morais do acerto, os guardiões da legalidade perfeita - quase sempre no pós-fato, como se legistas do corpo de delito administrativo.

Mas o tempo da sentença deu lugar ao tempo da deliberação compartilhada.

No Estado contemporâneo, controlar é também decidir. Toda decisão de controle é, em última instância, um ato de governo sobre o modo de governar⁴⁷.

A maturidade institucional ordena que essa evidência seja reconhecida: o controle não é o epílogo da gestão, mas o seu parágrafo reflexivo - o momento em que o Estado conversa consigo mesmo sobre o sentido de seus próprios atos.

6.1. DA PUNIÇÃO À COAUTORIA: O DESLOCAMENTO DA FUNÇÃO CONTROLADORA

A lógica punitivista, que historicamente conferiu prestígio ao controle, tornou-se seu próprio cárcere.

O controlador, ao buscar exemplaridade, converteu-se em juiz de moral; e a Administração, temendo a reprovação pública, passou a agir maiormente sob a liturgia do medo.

A deferência e a confiança rompem esse ciclo e instauram o paradigma do aprendizado institucional, porque o erro é compreendido como dado cognitivo e não como falha moral; e o controle, como instância de aprendizado coletivo, não como tribunal de autópsias.

O controlador maduro não edita a história; ele a reescreve junto ao gestor, incorporando as falhas como material de aperfeiçoamento.

No pensamento da professora Vanice Lírio do Valle⁴⁸, a boa Administração nasce da interação entre autonomia e controle, jamais da supremacia de um sobre o outro, sendo que a coautoria institucional é a expressão desse equilíbrio: não há controle legítimo sem gestão responsável, nem gestão legítima sem controle prudente.

46 FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Nascimento da prisão. São Paulo: Vozes, 2014.

47 TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **Ossificação administrativa e medo do controle externo da Administração Pública: há espaço para uma solução dialógica e deferente?** 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023. Disponível em: < <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/27638> > Acesso em: 20 out. 2025.

48 VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno**. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 10, n. 48, p. 1-254, 2008. p. 106.

6.2. A CURADORIA DA RACIONALIDADE PÚBLICA

A coautoria institucional conduz a uma transformação simbólica: o controlador deixa de ser censor para ser curador da racionalidade pública.

Curar, etimologicamente, é cuidar. Cuidar da racionalidade administrativa é orientá-la, preservá-la e, quando necessário, corrigi-la.

O controlador-curador é aquele que observa o ato administrativo não como inimigo, mas como obra em construção. Sua função é garantir que o processo decisório permaneça fiel aos princípios constitucionais - legalidade, eficiência, moralidade, publicidade e impessoalidade, dentre outros, mas também aos valores não escritos da governança: prudência, proporcionalidade e continuidade.

Sob essa ótica, o controle torna-se ato pedagógico. Ele ensina o Estado a pensar em termos de consequência, a decidir com base em evidências, a corrigir sem paralisar.

6.3. A ACCOUNTABILITY COLABORATIVA E A GOVERNANÇA PÚBLICA

A coautoria institucional encontra fundamento teórico na doutrina de Mark Bovens, que descreve a *accountability* colaborativa como modelo de interação horizontal entre instituições, baseado na transparência, no diálogo e na aprendizagem⁴⁹.

Não se cuida de substituir a crítica pela complacência, mas o isolamento pela cooperação.

Nesse paradigma, o controle é parte da rede de governança: participa do planejamento sem substituir ou suceder os protagonistas, antecipa riscos, contribui com *insights* para a formulação de políticas e acompanha a execução com olhar estratégico.

A fiscalização passa de episódica ou *ex post facto* a concomitante e o que é melhor: em regime de colaboração.

A perspectiva em mira aproxima o controle da ideia de governo reflexivo, em que cada decisão institucional é ao mesmo tempo ação e aprendizado.

Nesse cenário, o erro passa a ser insumo para a melhoria contínua da qualidade dos serviços disponibilizados aos cidadãos e a anulação cede lugar à convalidação, o que, finda por onerar bem menos o contribuinte.

7. CONCLUSÃO

Prometeu acorrentado à rocha não é apenas um mito sobre castigo divino. É o retrato simbólico de um Controle Externo que teme o próprio fogo - posto que, ao sancionar a conduta do administrador que agiu no cenário de incertezas e complexidade decisional, condena-se a repetir o erro.

49 BOVENS, Mark. "Analysing and Assessing Accountability: a conceptual framework." *European Law Journal*, v. 13, n. 4, 2007, p. 447-468.

Durante décadas, o controle público brasileiro manteve-se nessa posição: acorrentado à legalidade e ao formalismo, fustigado pela sanha da responsabilização, visitado diariamente pela desconfiança da qualidade e pertinência das escolhas primeiras dos gestores.

As transformações normativas introduzidas pela LINDB e pela Lei nº 14.133/2021 devolveram em grande parte ao controle a ponderação, a partir da conversão da razão prática em dever jurídico; da consequência em critério de legitimidade; e da deferência em garantia republicana.

Ditas Leis, lidas em conjunto, descortinaram o controle reflexivo, em que o poder de fiscalizar não se opõe ao de decidir, mas o aperfeiçoa e otimiza.

É que o controle da Administração Pública julgava proteger o erário, mas muitas vezes apenas sacrificava o interesse público em nome da forma.

Já o controle deferente e consequencialista reconhece que a legitimidade não está na pureza do rito, mas na integridade do resultado. Sua ética não é a da sanção pela sanção, mas a da responsabilização contextualizada; sua estética, não a da austeridade estéril, mas a da ponderação prudente.

O que o texto propôs foi uma ideia de possibilidade de reconciliação entre controle e decisão, estribado em pulsões de empatia institucional.

O direito ao erro escusável, previsto nos arts. 21 e 28 da LINDB, e o microssistema de preservação contratual, delineado no art. 147 da NLLC, são exemplos válidos de expressões normativas dessa nova racionalidade empática, porque convergem para um mesmo imperativo: ponderar antes de responsabilizar, compreender antes de invalidar, preservar sempre que destruir não se justificar em matéria de consequências práticas à comunidade de usuários.

O controle coautor é o ponto culminante dessa transição: de mero fiscal do passado, ele se torna curador do futuro e sua autoridade não decorre do rigorismo, mas da coerência; sua legitimidade, não da distância.

Ele aprende com o erro e ensina a errar menos - porque compreende que a coragem de decidir é o primeiro dever do gestor, e o dever de compreender é o primeiro ato de justiça do controlador, permitindo que a Administração decida com racionalidade e reconhecendo que a autocontenção é sinônimo de força, sendo que o diálogo institucional é o melhor antídoto contra o arbítrio e a disfuncionalidade.

A nova era do controle, fundada na deferência, na confiança e na coautoria, busca, de uma banda, pessoas capazes de decidir com lucidez e bom senso e, d'outra, de fiscalizar com discernimento. Prometeu, afinal, não roubou o fogo: devolveu-o à humanidade.

Que o controle público, à sua semelhança, devolva ao Estado Controlador a chama da razão, não para incendiá-lo, mas para iluminá-lo.

REFERÊNCIAS

- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André Rodrigues. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, edição especial (Direito Público na LINDB), Rio de Janeiro, p. 203-224, out. 2018.
- BINENBOJM, Gustavo; DIONISIO, Pedro de Hollanda. Os três passos do controle do erro administrativo: as diferentes etapas e objetivos na construção de parâmetros de controle. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 280, p. 67-88, jan./abr. 2021.
- BOVENS, Mark. *Analysing and Assessing Accountability: a conceptual framework*. **European Law Journal**, v. 13, n. 4, 2007, p. 447-468.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.
- BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 set. 1942. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.
- Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jul-26/empresa-do-caso-que-extinguiu-a-doutrina-chevron-ganha-mas-nao-leva/>. Acesso em 05 ago. 2025.
- DANTAS, Bruno. O risco de infantilizar a gestão pública. **O Globo**, Rio de Janeiro, 06 jan. 2018, 00:00. Opinião. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401#ixzz53i3DcHyQ>. Acesso em: 13 out. 2025.
- DANTAS, Bruno; DIAS, Frederico. Racionalidade consequencialista e legitimação institucional: o TCU diante da complexidade. **Consultor Jurídico (ConJur)**, 19 maio 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mai-19/racionalidade-consequencialista-e-legitimacao-institucional-tcu-diante-da-complexidade/>. Acesso em: 20 out. 2025.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Nascimento da prisão. São Paulo: Vozes, 2014.
- FULLER, Lon L. *The Morality of Law*. New Haven: Yale University Press, 1969.
- LLOSA, Mario Vargas. **A civilização do espetáculo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- LUHMANN, Niklas. **Confiança e poder**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da boa administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- SOSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito Administrativo do medo: o controle administrativo da gestão pública no Brasil**. 2021. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.
- TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **O Direito ao Erro e o Microssistema de Preservação Contratual: proporcionalidade e racionalidade no controle dos atos administrativos**. João Pessoa: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 2025. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/LIAT.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.
- TAVARES, Lourdes Isabelle Andrade. **Ossificação administrativa e medo do controle externo da Administração Pública: há espaço para uma solução dialógica e deferente?** 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/27638>. Acesso em: 20 out. 2025.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2075/2021 - Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18/08/2021. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2601/2020 - Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

Sessão de 02/12/2020. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 988/2022 – Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymmler. Sessão de 04/05/2022. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [s.l.], v. 25, n. 1, p. 110-132, 30 abr. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i11577>. Acesso em: 12 out. 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [s.l.], v. 25, n. 1, p. 110-132, 30 abr. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i11577>. Acesso em: 23 jul. 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito Administrativo Contemporâneo: racionalidade, interpretação e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 49–52.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 10, n. 48, p. 1-254, 2008.