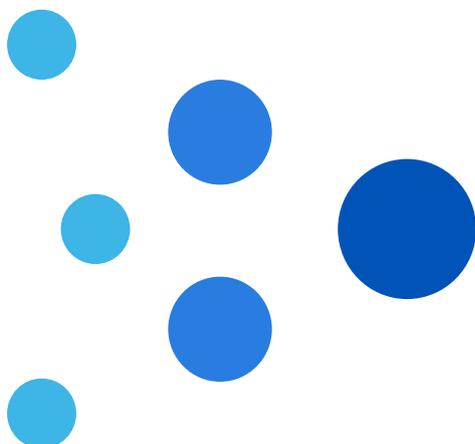


## Sumário Executivo

# Segurança jurídica para lideranças públicas

e o “apagão das canetas”



## VAMOS

TRANSFORMAR LIDERANÇAS  
NO SETOR PÚBLICO E TERCEIRO SETOR

UMA PARCERIA

FUNDAÇÃO  
**Lemann** 

 **humanize**

**República.org**



Movimento  
Pessoas à Frente  
JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

 **sbdp**  
sociedade brasileira  
de direito público

# Apresentação

O Movimento Pessoas à Frente tem a convicção de que uma boa política de lideranças e gestão de pessoas no setor público são centrais para transformar o país. Somos uma iniciativa suprapartidária que busca construir coletivamente diretrizes e evidências com objetivo de contribuir para uma gestão mais efetiva do Estado brasileiro, que entregue melhores serviços e políticas públicas para a população. Além disso, ajudamos a construir e viabilizar propostas que criem melhores condições de trabalho para gestores públicos, com foco em lideranças.

Contamos com especialistas, parlamentares, integrantes dos poderes públicos federal e estadual, sindicatos e terceiro setor com visões políticas, sociais e econômicas plurais. Acreditamos que um melhor Estado precisa de evidências de qualidade para pautar suas políticas públicas. Conhecer e compreender profundamente a realidade brasileira e internacional é fundamental para termos decisões melhores e alcançarmos políticas públicas mais eficazes.

Por isso, lançamos a coleção “Conhecimento em Movimento”, que reúne os estudos produzidos pelo Movimento Pessoas à Frente para contribuir com o debate sobre lideranças públicas, gestão de pessoas, diversidade, equidade, transparência de dados e outros temas relevantes para as agendas com os quais trabalhamos.

Em 2023, lançaremos os textos completos e os respectivos sumários executivos dos seguintes estudos:

1. Sistema de alta direção no Brasil: o que podemos aprender com (as experiências) o Chile e a França
2. Panorama da legislação brasileira da promoção da diversidade no setor público
- 3: Segurança jurídica para lideranças públicas e o “apagão das canetas”
- 4: Cargos em comissão: as tendências dos julgamentos do TCU e do STF

Convidamos você à leitura, às reflexões e ao debate.

Depois da leitura, entre em contato com a gente nas nossas redes. Queremos saber sua opinião e seguir em diálogo, mantendo o conhecimento sempre em movimento.

*Secretaria Executiva*  
**Movimento Pessoas à Frente**

# Introdução

Este documento explora aspectos da segurança jurídica e da responsabilização de lideranças públicas. O objetivo é conferir maior segurança aos ocupantes de cargos públicos de direção, levando em conta os aprendizados adquiridos a partir de experiências recentes.

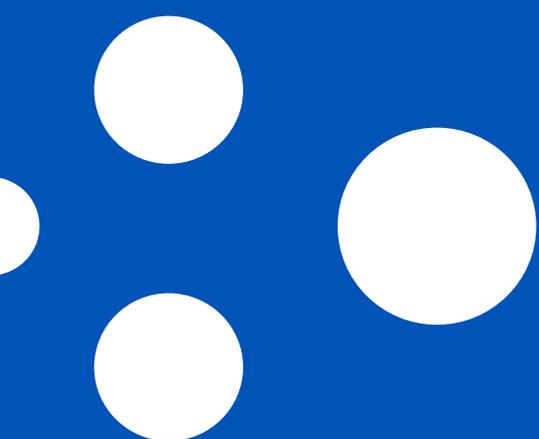
Segurança jurídica é um princípio de previsibilidade e coerência na aplicação das leis sobre os ambientes de negócios, garantindo aos investidores e empresas um cenário mais previsível, razoável e estável para maior segurança entre as relações de negócios.. A segurança jurídica favorece, portanto, a tomada de decisões de todos e a previsão, com algum grau de certeza, das consequências futuras em relação aos atos praticados no presente.

Quando trata do papel do gestor/agente público, tal segurança refere-se à garantia de que os órgãos de controle (Ministério Público, tribunais de contas, controles internos etc.) encarregados de o supervisionar irão atuar com previsibilidade, a partir de entendimentos já estabelecidos ou, ainda, informando previamente sobre mudanças de interpretações.

Entretanto, é recorrente entre especialistas e gestores/as a noção de que a estrutura jurídica atual dos sistemas de responsabilização favorece a “não decisão” por parte de agentes públicos responsáveis pela tomada de decisões. Essa situação geraria um contexto de insegurança jurídica que é comumente chamada de “apagão das canetas”.

A legislação aborda a questão da segurança jurídica, como nas Leis nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal) e nº 13.655, de 2018, que dispõe sobre o assunto revendo (i) no reforço à motivação das decisões administrativas, considerando suas consequências; (ii) o conforto ao gestor público para tomada de decisão, tendo em vista o cenário ao seu redor, incluindo dificuldades e obstáculos; (iii) a proporcionalidade e adequação de sanções; (iv) restrições à revisão administrativa; e (v) a ampliação da participação social.

Entretanto, as tensões entre segurança jurídica e responsabilização seguem ativas e são tratadas a seguir, juntamente com a síntese sobre a estrutura jurídica de responsabilização e sugestões de diretrizes futuras, considerando os aprendizados vindos de experiências recentes.



# Segurança jurídica e responsabilização: conceitos em tensão?

As reformas jurídicas vividas no Brasil desde a redemocratização em 1988 foram influenciadas pelas ideias jurídicas vigentes, dentre as quais se destacam as pertencentes ao movimento que discute o papel das leis e o Estado de Direito (em inglês “rule of law”).

Em torno desse movimento se reúnem acadêmicos e profissionais da área pública que defendem que é possível promover desenvolvimento social e econômico por meio do Direito.

Entre as propostas do grupo, destacam-se as preocupações com:

- **O adequado funcionamento do sistema jurídico para garantir previsibilidade nas relações e preservar o próprio sistema;**
- **A garantia de segurança jurídica: não intervenção do Estado na livre economia ou contra gestores públicos.**

Desta última derivam as reformas focadas na defesa dos direitos humanos e das garantias individuais, nos âmbitos público e privado, pregando a criação de acesso à justiça e de instituições necessárias para preservar as liberdades asseguradas pela Constituição Federal de 1988 (CF-88). Tais processos resultaram no fortalecimento das instituições de combate à corrupção e irregularidades administrativas.

Das preocupações com a preservação do sistema surgiram reformas relacionadas ao combate à corrupção, que seria prejudicial ao bom funcionamento das instituições e com mecanismos de ampliação de transparência. Daqui saíram várias garantias fundamentais na CF-88 e de proteções ao gestor público de boa fé.

Destes grupos de reformas vêm as influências na construção do regime jurídico atual e inovações, com destaque para três que culminaram no fortalecimento do Ministério Público:

- 1 | A definição do Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com autonomia funcional e administrativa;**
- 2 | A Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) conferiu ao MP mandato para defender direitos difusos e coletivos**
- 3 | A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) para combater atos desonestos praticados por agentes públicos**



## TENSÕES ENTRE AS PREOCUPAÇÕES COM SEGURANÇA JURÍDICA E RESPONSABILIZAÇÃO

Para esse movimento, o fortalecimento das instituições de controle e a garantia de segurança jurídica parecem ser compatíveis e até complementares.

No Brasil, há casos nos quais a amplitude da preocupação com a responsabilização parece limitar a segurança jurídica e parece prevalecer a preocupação com responsabilização, em sacrifício, ao menos em parte, da segurança jurídica.

## Panorama das estruturas jurídicas de responsabilização dos ocupantes de cargos públicos de liderança

O sistema de responsabilização, no âmbito do setor público, abrange todos os elementos necessários à apuração, investigação e sanção no ordenamento brasileiro. Os elementos que compõem o sistema de responsabilização são normativos, institucionais e sociais.

- **Normativos:** normas que regulam controle e sanção, competências das instituições, processos administrativos e garantias necessárias. Exemplos: LIA e Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013)
- **Institucionais:** sistema que abrange entidades dos três poderes, como os tribunais de conta e as controladorias gerais; entidades de controle interno e externo à Administração Pública;
- **Controle Social:** relacionados à atuação da sociedade civil no combate à corrupção, tanto através do Poder Judiciário como pela atuação da mídia e organizações do terceiro setor.

## ATORES DO SISTEMA DE RESPONSABILIZAÇÃO

Existem diferentes instâncias de controle destinadas a assegurar a legalidade da atuação administrativa. As principais são:



### Controle Interno

- Fiscalização realizada pela própria administração sobre seus atos e atividades de seus órgãos.
- Responsável pela prevenção e correção de ilegalidades;
- Exemplos: o controle hierárquico, ouvidorias e controladorias, com a Controladoria Geral da União;

**Controle Externo:** realizado por órgãos e entidades não pertencentes à estrutura da administração, incluindo o Poder Judiciário e o Legislativo. Pode ser de dois tipos:

- **Caráter administrativo:** realizado pelos Tribunais de Conta que tem a atribuição de auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização do Poder Executivo.
  - Relação com as lideranças: são elas as responsáveis pelas prestações de contas ao Tribunal e podem, em caso de condenação, serem obrigadas a restituir o prejuízo causado aos cofres públicos.
- **Caráter judicial:** feito pelo Poder Judiciário, mediante provocação das autoridades competentes, cujo ator central é o Ministério Público.
  - Relação às lideranças: a atuação do MP ocorre, sobretudo, por meio do ajuizamento de ações de improbidade administrativa contra gestores públicos. A Lei de Improbidade Administrativa – LIA (Lei 8.429/1992) é elemento central no âmbito da responsabilização pelo MP dos ocupantes de cargos públicos de liderança.

## CARGOS PÚBLICOS DE LIDERANÇA E O PROBLEMA DA MULTIPLICIDADE INSTITUCIONAL

**1 | A multiplicidade institucional é caracterizada pela diversificação de instituições desempenhando funções específicas:**

1. Há múltiplas formas de punição e diferentes sanções que se reforçam
2. Há instituições com competências concorrentes e complementares lidando com as mesmas temáticas.

**2 | Nesse cenário, lideranças estão sujeitas a várias camadas de responsabilização, o que tem, pelo menos, dois lados:**

1. Lado positivo: favorece o combate à ilicitudes
2. Lado negativo: cria insegurança jurídica para gestores e gestoras.

**3 | Os defensores desse modelo atual argumentam que ele reduz a probabilidade de um ato ilícito ficar impune.**

**4 | Os críticos afirmam que tal sistema pode levar a decisões inconsistentes, retrabalho e desperdício de recursos públicos.**



# Segurança jurídica nos cargos públicos de liderança: diretrizes para futuras reformas

## Como vencer a resistência a reformas jurídicas que alterem o sistema de responsabilização?

Um sistema de responsabilização desbalanceado pode gerar graves custos sociais e econômicos.

Ainda que existam diferentes opiniões entre os juristas sobre a melhor maneira de responsabilizar agentes públicos, todos concordam que a corrupção é um problema grave que deve ser enfrentado.

Nesse sentido, a reforma do sistema de responsabilização deve considerar:

- Equilibrar responsabilização e segurança jurídica;
- Evitar excessos que levem à insegurança e ao 'apagão das canetas';
- Combater a corrupção e melhorar o ambiente de negócios e o desenvolvimento social;
- Especializar as normas e incorporar adaptações necessárias aos ocupantes dos cargos de liderança;
- Racionalizar seu próprio funcionamento, aprimorar a organização do sistema, reduzir a possibilidade de interpretações diferentes e parâmetros conflitantes;
- Melhorar a oferta de suporte aos ocupantes dos cargos de liderança;



## Ficha Técnica

### Elaboração do estudo

Núcleo de Inovação da Função Pública - sbdp

### Coordenação executiva

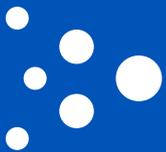
Conrado Tristão

### Equipe

Ana Luiza Calil, Anna Carolina Migueis, Camila Castro Neves  
e Ricardo Alberto Kanayama

### Elaboração do sumário executivo

Tatiana Lemos Sandim | Movimento Pessoas à Frente



**Movimento  
Pessoas à Frente**

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO