



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A NOVA HERMENÊUTICA JURÍDICA DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO
DIREITO BRASILEIRO

Luiza Szczerbacki Castello Branco

Rio de Janeiro
2020

LUIZA SZCZERBACKI CASTELLO BRANCO

A NOVA HERMENÊUTICA JURÍDICA DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO
DIREITO BRASILEIRO

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2020

A NOVA HERMENÊUTICA JURÍDICA DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO

Luiza Szczerbacki Castello Branco

Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - EBAPE/FGV. Advogada.

Resumo – o presente trabalho tem o escopo de analisar as novas diretrizes interpretativas inseridas pela Lei nº 13.655/2018 à LINDB, com enfoque nos princípios da segurança jurídica e da eficiência na seara do Direito Administrativo. Acredita-se que o referido diploma legal busque resguardar a estabilidade das relações jurídicas; positivizar práticas consolidadas no âmbito da Administração Pública; criar um ambiente propício para o gestor público bem intencionado e que quer agir de maneira inovadora; implementar o pragmatismo jurídico no ordenamento; o que, sustenta-se, contribui para reforçar tanto a segurança jurídica como a eficiência no Direito Público brasileiro.

Palavras-Chave – Direito Administrativo. Lei nº 13.655/2018. Nova hermenêutica jurídica. LINDB. Princípio da segurança jurídica. Princípio da eficiência. Direito Público.

Sumário – Introdução. 1. O Princípio da Segurança Jurídica nas Relações com a Administração Pública. 2. As Novas Normas de Hermenêutica Jurídica Inseridas na LINDB. 3. Reforço dos Princípios da Segurança Jurídica e da Eficiência no Direito Público Brasileiro. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.655/2018 inseriu dez novos artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), contendo disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público, em especial na seara do Direito Administrativo. Como se sabe, este é um ramo do direito não codificado, com legislação sem uma reunião sistemática, orientado por normas plurissêmicas, impregnadas de conceitos jurídicos indeterminados e de forte conotação axiológica.

Nesse sentido, as novas normas de hermenêutica jurídica inseridas na LINDB buscam fixar critérios que deverão orientar a interpretação e aplicação das normas públicas, norteadas tanto o exercício dos operadores do direito, como o proceder dos próprios gestores públicos. A novel legislação busca, assim, reforçar o princípio da segurança jurídica, trazendo mais previsibilidade e confiança no atuar da Administração Pública.

Desse modo, além de se resguardar a legítima expectativa dos administrados nas relações destes com a Administração, permite-se a adoção, pelos administradores estatais, de

soluções mais arrojadas e consentâneas com as necessidades da coletividade, sem se descuidar do princípio da legalidade, de forma a otimizar a gestão pública.

Inicia-se o primeiro capítulo do trabalho discorrendo acerca do princípio da segurança jurídica nas relações com a Administração Pública, seu conteúdo, sua distinção em relação ao princípio da proteção à confiança, sua interface com as teorias da *prospective overruling* e do fato consumado, assim como seus institutos correlatos.

Segue-se, no segundo capítulo, após breve introito evolutivo da legislação, a análise das novas normas de hermenêutica jurídica inseridas na LINDB, em especial, seus fundamentos e objetivos, em cotejo com o Decreto nº 9.830/2019, cujo intuito foi o de regulamentar a aplicação desses novos dispositivos.

O terceiro capítulo debate, rechaçando algumas críticas dirigidas à novel legislação, se as novas diretrizes interpretativas auxiliam no atuar dos gestores públicos, em especial por meio da implementação do pragmatismo jurídico, de forma a reforçar os princípios da segurança jurídica e da eficiência no Direito Público nacional.

O trabalho é desenvolvido por meio de pesquisa jurídica com cunho qualitativa, porquanto a pesquisadora pretende se valer da bibliografia pertinente à temática em foco, analisada e fichada na fase exploratória da pesquisa. Adicionalmente, é examinada a legislação correlata, assim como a jurisprudência superior sobre o tema.

1. O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NAS RELAÇÕES COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A segurança tem sentido equivalente ao de estabilidade, voltando-se à garantia da ordem, da paz social e da previsibilidade das atuações estatais, evitando mudanças abruptas e surpresas decorrentes de ações governamentais. Conforme ensinamento de Odete Medauar¹, o *caput* do art. 5º da CRFB/88² menciona a garantia à segurança, que deve ser entendida não só no aspecto físico, mas também no aspecto jurídico.

Nesse sentido, o postulado da segurança jurídica foi expressamente inserido entre os princípios da Administração Pública pelo artigo 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99³. O objetivo,

¹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 131.

²BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 nov. 2019

³BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴, foi, principalmente, combater a prática, em alguns órgãos administrativos, de mudar a orientação de determinações normativas, afetando situações reconhecidas e consolidadas, o que gerava insegurança aos administrados.

Em termos práticos, o principal emprego desse princípio no Direito Administrativo está na proibição de aplicação retroativa de novas interpretações de dispositivos legais e normas administrativas. Mas não só, Medauar⁵ destaca ainda a proibição de anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários, após longo tempo; respeito aos direitos adquiridos; e preservação de efeitos de atos e medidas praticados por servidores de fato.

Deve-se salientar que o referido princípio comporta dois vetores básicos quanto às perspectivas do cidadão. De um lado, a perspectiva de certeza, que indica o conhecimento seguro das normas e atividades jurídicas, e, de outro, a perspectiva de estabilidade, mediante a qual se difunde a ideia de consolidação das ações administrativas e se oferece a criação de novos mecanismos de defesa por parte do administrado.

Segundo o escólio de José dos Santos Carvalho Filho⁶, no direito comparado, especialmente no direito alemão, os estudiosos têm se dedicado à necessidade de estabilização de certas situações jurídicas, principalmente em virtude do transcurso do tempo e da boa-fé, distinguindo os princípios da segurança jurídica (*Rechtssicherheit*) e da proteção à confiança (*Vertrauensschutz*).

Pelo primeiro, confere-se relevo ao aspecto objetivo do conceito; pelo segundo, o realce incide sobre o aspecto subjetivo, e neste se sublinha o sentimento do indivíduo em relação a atos, inclusive e principalmente do Estado, dotados de presunção de legitimidade e com a aparência de legalidade. Esta distinção encontra lastro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁷ (STF), que aponta ser a proteção à confiança a perspectiva subjetiva da segurança jurídica, fazendo ainda uma interface com a boa-fé.

É importante destacar que a possibilidade de mudança de orientação é inevitável, afinal, o Direito, assim como a sociedade, está em constante evolução e transformação, todavia, o que se busca resguardar são as situações reconhecidas e consolidadas na vigência da orientação anterior, evitando que o administrado seja surpreendido.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 245/246.

⁵ MEDAUAR, op. cit., p. 131.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 123/126.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 740029 AgR*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo911.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

Nesse contexto, o art. 54 da Lei nº 9.784/1999⁸ determina que a Administração possui o prazo decadencial de cinco anos para anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má-fé. A referida norma conjugou, assim, os aspectos de tempo e boa-fé, a fim de estabilizar as relações jurídicas.

Ainda no que concerne à alteração, mais especificamente a de precedentes, deve-se destacar a teoria do *prospective overruling*, originária do sistema do *common law*. Segundo esta teoria, as mudanças de orientação jurisprudencial nos tribunais deverão ter eficácia *ex nunc*, ou seja, prospectivas. Trata-se, na verdade, de uma imposição decorrente da segurança jurídica e da proteção à confiança.

Sobre o tema, Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁹ leciona que o instituto do *prospective overruling* aplica-se ao Direito Administrativo quando houver alteração da orientação firmada em precedentes administrativos, hipótese em que o novo entendimento não poderá ser aplicado a casos pretéritos.

Com esse mesmo entendimento, Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰, para quem a invalidação de atos que sejam ampliativos da esfera jurídica do administrado deve ter, a fim de que sejam resguardadas a boa-fé e a segurança jurídica, efeitos *ex nunc*, ou seja, para o futuro.

A aplicabilidade da teoria do *prospective overruling* no Direito Administrativo coaduna-se ainda com a regra contida no art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 9.784/99¹¹, de acordo com a qual é vedada a aplicação retroativa de nova interpretação. Abordando a temática, a jurisprudência do STF¹² afirma que, ao lado do prestígio do precedente, também há o prestígio da segurança jurídica, de forma que a modificação do panorama jurídico não pode surpreender o jurisdicionado.

Frise-se, por oportuno, que essa limitação à liberdade estatal de alterar suas condutas, imposta pela segurança jurídica e pela proteção à confiança, representa uma restrição ao poder da autotutela, impedindo que a Administração anule ou revogue seus atos quando tais soluções desprestigiem tais princípios.

A autotutela, corolário do princípio da legalidade, consigna que a Administração, defrontando-se com erros, pode ela própria revê-los, de ofício, para restaurar a situação de

⁸ BRASIL, op. cit., nota 3.

⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 70.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 470.

¹¹ BRASIL, op. cit., nota 3.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Rescisória nº 2422*. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4693004>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

regularidade. No entanto, o referido poder encontra limites na segurança jurídica, devendo respeitar os direitos adquiridos, conforme entendimento do STF firmado na Súmula nº 473¹³.

No que toca à estabilização das relações jurídicas pela convalidação de atos administrativos inquinados de vício de legalidade, cabe ainda destacar a teoria do fato consumado. Segundo esta teoria, as situações jurídicas consolidadas pelo decurso do tempo, amparadas por decisão judicial, não devem ser desconstituídas, em razão do princípio da segurança jurídica. Na aplicação dessa teoria confere-se, portanto, prioridade à finalidade social do direito em detrimento da opção pela severa interpretação, tendo em conta os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Desse modo, em certas ocasiões, melhor seria convalidar o fato do que o suprimir da ordem jurídica, hipótese em que o transtorno seria de tal modo expressivo que chegaria ao extremo de ofender o princípio da estabilidade das relações jurídicas. Nesse norte aponta a jurisprudência do Pretório Excelso¹⁴.

No campo do direito positivo, merecem citação ainda, o art. 27 da Lei nº 9.868/1999¹⁵ e art. 11 da Lei nº 9.882/1999¹⁶ - que tratam, respectivamente, da ADI/ADC e da ADPF -, nas quais o legislador admite expressamente que a decisão nas referidas ações possa ter eficácia tão somente após o trânsito em julgado, ou a partir de outro momento, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. Por conseguinte, são mantidos os efeitos pretéritos da lei declarada inconstitucional e é resguardada a confiança depositada pelo indivíduo na lei editada pelos poderes políticos.

O desenvolvimento do princípio da segurança jurídica denota que a confiança e a estabilidade das relações dos administrados com o Poder Público traduzem um dos fatores mais relevantes de um regime democrático. Isso não significa que a interpretação da lei não possa mudar; ela frequentemente muda como decorrência e imposição da própria evolução do Direito e da sociedade. O que não é possível é fazê-la retroagir a casos já decididos com base em interpretação anterior, considerada válida diante das circunstâncias do momento em que foi adotada.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 473*: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 552.145 AgR*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

¹⁵ BRASIL. *Lei nº 9.868*, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9868.htm>. Acesso em: 13 nov. 2019

¹⁶ BRASIL. *Lei nº 9.882*, de 3 de dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm>. Acesso em: 13 nov. 2019

Em suma, o que se pretende é que o cidadão não seja surpreendido ou agravado pela mudança inesperada de comportamento da Administração, sem o mínimo respeito às situações formadas e consolidadas no passado. Por isso a preocupação do Direito em garantir a segurança jurídica por meio de inúmeros institutos, tais como: a irretroatividade da lei, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada, a prescrição, a decadência, a preclusão e a usucapião.

Como se percebe, o princípio da segurança jurídica é um dos principais postulados do nosso sistema jurídico, com assento dentre os direitos e garantias fundamentais, e da qual diversos outros princípios, teorias e institutos retiram seu fundamento, demonstrando ser um dos pilares do regime democrático brasileiro. Assim, nada mais coerente do que serem positivadas normas específicas para proteger e aprimorar esse princípio.

2. AS NOVAS NORMAS DE HERMENÊUTICA JURÍDICA INSERIDAS NA LINDB

O Decreto-lei nº 4.657/1942¹⁷ é o diploma que atualmente se intitula Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Anteriormente, o referido diploma era denominado de Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), mas teve seu cognome alterado pela Lei nº 12.376/2010¹⁸, em virtude do caráter genérico de seu microssistema, aplicável a todos os ramos do Direito, e não apenas à lei civil. Daí ser considerada lei de sobredireito, lei da segurança jurídica ou lei sobre lei (*lex legum*), já que tem por finalidade regulamentar outras normas.

A Lei nº 13.655/2018¹⁹ incluiu na LINDB os artigos 20 a 30 (lembrando que o artigo 25 foi vetado), retratando normas que dispõem sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público. Cuidam-se, portanto, de normas que tratam de temas afetos ao Direito Administrativo, especificamente sobre controle estatal.

Tendo em vista que os novos artigos inseridos na LINDB são repletos de termos abstratos e indeterminados, foi editado o Decreto nº 9.830/2019²⁰, com o fito de regulamentar a aplicação desses novos dispositivos. O objetivo foi reforçar a eficácia da lei de sobredireito, por meio da explanação de conceitos e detalhamento de procedimentos. Abaixo serão feitos breves comentários acerca dos novos artigos da LINDB.

¹⁷BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657*, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

¹⁸BRASIL. *Lei nº 12.376*, de 30 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm#art2>. Acesso em: 13 nov. 2019.

¹⁹BRASIL. *Lei nº 13.655*, de 25 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

²⁰BRASIL. *Decreto nº 9.830*, de 10 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm>. Acesso em: 28 dez. 2019.

O art. 20 da LINDB procura reduzir a indeterminação das decisões, estipulando que nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que se considerem as consequências práticas da decisão. Busca-se reforçar a ideia de responsabilidade decisória estatal diante da incidência de normas jurídicas com alta carga de abstração, as quais sabidamente, admitem diversas hipóteses interpretativas e, portanto, mais de uma solução.

É imperioso notar, contudo, que a norma não veda decisões fundadas em valores abstratos, afinal, os princípios, dotados de alta carga de abstração, são os cânones interpretativos do nosso ordenamento jurídico. O que se procura é uma concretização, ou seja, que sejam considerados argumentos metajurídicos no momento de decidir. O parágrafo único do referido artigo aduz ainda que a motivação será o elemento de comprovação da necessidade e da adequação da medida, em prestígio aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

O preceito, conquanto relevante, não traz, a rigor, nenhuma novidade. Com efeito, a moderna interpretação das decisões administrativas já há muito considera fundamentais os elementos justificativos da conduta, com base no art. 93, IX, da CRFB/88²¹. No mesmo sentido, o art. 50 da Lei nº 9.784/1999²², que regula o processo administrativo na esfera federal e o art. 489, § 1º do CPC/2015²³.

No art. 21 da LINDB o legislador trouxe as figuras do consequencialismo jurídico e da regularização de condutas. Nos termos do *caput* do referido artigo, as valorações de consequências, tanto jurídicas quanto administrativas, devem integrar os elementos constitutivos da fundamentação das decisões. Ressalte-se que as consequências indicadas devem ser certas ou ao menos prováveis, ou seja, não se trata de mero palpite ou futurologia, devendo tratar-se de decorrência lógica e empírica.

O parágrafo único desse mesmo art. 21 trata das condições de regularização das condutas invalidatórias, exigindo que ocorram de modo proporcional e equânime, sem prejuízo aos interesses gerais e sem impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, no caso, sejam anormais ou excessivos. Pretendeu o legislador impedir decisões irresponsáveis que desconsiderem situações já constituídas.

O art. 22 da LINDB traz um reforço do pragmatismo no Direito Público. Não se deve olvidar que em nosso regime federativo há expressiva heterogeneidade na administração dos

²¹ BRASIL, op. cit., nota 2.

²² BRASIL, op. cit., nota 3.

²³BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm>. Acesso em: 28 dez. 2019.

diversos entes da Federação. Destarte, essa diferença de realidades tem que ser considerada pelos órgãos de controle, que devem levar em conta as dificuldades práticas que os diferentes administradores enfrentam. Por esse motivo, o artigo recomenda que, para a interpretação de normas sobre gestão pública, deverão ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas de sua atribuição, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Incide, no caso, o primado da realidade²⁴, que sugere, em alguns casos, a inaplicabilidade de parâmetros meramente teóricos, aproximando-se da doutrina Chevron, segundo a qual os tribunais devem ser deferentes às interpretações razoáveis realizadas pelos gestores. Exemplo prático citado pela doutrina²⁵ é o da condenação de pequenos Municípios a fornecer, a uma só pessoa, medicamento de custo elevadíssimo, cuja verba seria alocada para a assistência médica de toda a população local.

Quanto ao regime punitivo, diz o § 2º do artigo 22 que na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos decorrentes, agravantes e atenuantes e antecedentes do agente, versando o seu § 3º sobre a dosimetria das sanções, alvitando impedir o *bis in idem*, vale dizer, a incidência de mais de uma punição pelo mesmo fato, ou uma punição mais gravosa do que aquela realmente adequada à infração.

Visando mitigar os problemas oriundos das mudanças de entendimento, o art. 23 da LINDB estabelece que a decisão que enunciar nova interpretação ou orientação a respeito de norma de conteúdo indeterminado, gerando a imposição de novos deveres ou condicionamentos de direitos, precisa prever regime de transição, se este for indispensável ao cumprimento proporcional, equânime e eficiente do dever ou do condicionamento, sem prejuízo aos interesses gerais.

A norma cria um regime de transição, a fim de que haja a oportunidade de adequação às mudanças, de acordo com parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, fazendo às vezes de uma modulação de efeitos, obstando a ocorrência de indesejável insegurança jurídica.

Diz o art. 24 da LINDB que, estando completa a produção de atos, contratos, normas e processos, nas esferas administrativa, controladora e judicial, a revisão deve sopesar as orientações gerais da época, a fim de evitar a declaração de invalidade de situações plenamente constituídas. O legislador aplica o princípio da irretroatividade das leis às hipóteses de mudança de orientação.

²⁴ MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB no Direito Público*. São Paulo: RT, 2019, p. 12.

²⁵ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 1.732.

Mais uma vez o legislador procura fortalecer o princípio da segurança das relações jurídicas, com fulcro na racionalidade que deve estar presente em procedimentos de revisão de ato administrativo, tendo em vista que a invalidação do ato por mudança de entendimento não torna ilegal a situação constituída na vigência da orientação anterior.

No art. 26 da LINDB a lei trata da negociação com a Administração Pública, instituindo a figura do compromisso entre a autoridade administrativa e os interessados, com o objetivo de afastar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do Direito Público, inclusive no caso de licença. É positivado o princípio da consensualidade na seara administrativa.

A celebração de termo de compromisso deverá, contudo, preencher as condições expressas no *caput* e os requisitos expressos no § 1º, I, III e IV do referido artigo. Frise-se por oportuno que o Decreto nº 9.830/2019²⁶ prevê, em seu artigo 11, um novo instrumento, qual seja, um termo de ajustamento de gestão, segundo o qual se o órgão de controle interno detectar que algum procedimento não está sendo feito de forma adequada, há a possibilidade de ser celebrado um termo de ajustamento para corrigir a falha ou aprimorar o procedimento.

Reza o art. 27 da LINDB que a decisão no processo, na via administrativa ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos, decorrentes do processo ou da conduta dos envolvidos. O dispositivo visa que as partes não aufram benefícios indevidos ou sofram prejuízos anormais ou injustos resultantes do próprio processo ou da conduta de qualquer dos envolvidos, estabelecendo uma espécie de indenização.

Além disso, devem ser consultadas as partes sobre o cabimento, a forma a ser adotada e, dependendo da hipótese, o valor (art. 27, § 1º). Por outro lado, é previsto um compromisso processual entre os interessados, entendido como um acordo firmado no curso do processo administrativo ou judicial, próprio da administração consensual (art. 27, § 2º).

Segundo o art. 28 da LINDB, o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas - cuja formalização ocorre por meio de pareceres - em caso de dolo ou erro grosseiro. O referido artigo busca dar a segurança necessária para que o agente público possa desempenhar suas funções, já que só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões em caso de dolo ou erro grosseiro, eliminando o nefasto crime de hermenêutica.

A norma apenas consolida, nesse aspecto, a jurisprudência dominante no STF sobre o tema, exarada no MS nº 24.631/DF²⁷, no qual se estipulou a existência de três tipos de pareceres:

²⁶ BRASIL, op. cit., nota 20.

²⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 24.631-6. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=506595>>. Acesso em: 28 dez. 2019.

o facultativo, o obrigatório e o vinculante. No que concerne aos dois primeiros, o parecerista só poderia ser responsabilizado se ficasse configurada a existência de culpa ou erro grosseiro, enquanto, que no parecer vinculante haveria a responsabilidade solidária.

No que concerne a esse artigo em específico, ele deve ser lido em conjunto com o art. 12 do Decreto que regulamenta a LINDB, que em seus parágrafos traz importantes definições e orientações acerca de sua aplicação, dentre as quais, no § 1º, o conceito de erro grosseiro, afirmando ser aquele no qual o agente atuou com culpa grave.

O artigo 29 da LINDB estabelece que a edição de atos normativos por autoridade administrativa, à exceção dos atos de organização interna, poderá ser precedida de consulta pública visando à manifestação de interessados, de preferência por meio eletrônico. O referido artigo procura trazer transparência e previsibilidade à atividade normativa do Executivo, estabelecendo um diálogo com a sociedade, e concretizando o princípio da publicidade. Sem prejuízo, verifica-se que a realização da consulta pública é facultativa, já que a lei diz que a edição de atos poderá ser precedida da consulta.

Por fim, o artigo 30 da LINDB, reafirmando o escopo da nova legislação, comina às autoridades o dever de atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, socorrendo-se de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Tais instrumentos terão caráter vinculante relativamente ao órgão ou entidade a que se destinam, até que se proceda à revisão (art. 30, parágrafo único). Há assim uma incorporação à legislação dos institutos do *distinguishing* e do *overruling*.

O referido artigo relaciona, em caráter meramente exemplificativo, os instrumentos a serem utilizados pelo administrador, de forma a promover segurança e uniformidade na aplicação das normas, tornando-as acessíveis aos administrados. O caráter vinculante é corolário lógico das medidas de esclarecimentos, pois seria absolutamente ineficaz o propósito de oferecer segurança jurídica se referidas medidas não impusessem atividade vinculada ao administrador.

Dessa forma, a Lei nº 13.655/2018²⁸ veio para consolidar tendência já verificada há algum tempo, de que o controle dos atos administrativos não poderia se limitar à aplicação automática de sanções negativas, devendo buscar soluções mais seguras e eficientes.

²⁸ BRASIL, op. cit., nota 19.

3. REFORÇO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA EFICIÊNCIA NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO

De logo, deve-se destacar que os artigos acrescentados à LINDB têm o objetivo de inserir disposições não apenas sobre segurança jurídica, mas também sobre eficiência na criação e na aplicação do Direito Público, conforme, aliás, expressamente declarado na ementa da Lei nº 13.655/18²⁹.

A eficiência é princípio explícito que foi acrescentado ao *caput* do art. 37 da CRFB/88 pela EC nº 19/1998³⁰, no âmbito da Reforma Administrativa do Estado. Tal princípio determina que a Administração Pública tem a obrigação de otimizar os recursos de pessoal e material de que dispõe, em razão da carência de seus recursos financeiros, para aplicá-lo equitativamente no atendimento das várias finalidades de interesse público. A eficiência³¹ busca, em síntese, realizar algo da melhor maneira possível, ou seja, com menos desperdício – produtividade -, ou em menor tempo – economicidade -, reduzindo o gasto de dinheiro público.

Ocorre que no Direito Administrativo muitas vezes as previsões contidas nas normas não possuem maleabilidade suficiente para dar conta de todos os casos concretos com os quais o administrador público se depara em seu dia a dia, o que reverbera na concretização do princípio acima indicado. Explica-se: se o gestor cumprir cegamente o que disciplinado na letra da lei, deixará perecer alguma necessidade pública, contudo, se interpretá-la adequando-a aos seus fins sociais, sujeitar-se-á a sanções.

Nesse sentido, os princípios, por serem dotados de valor e maior carga de abstração do que as regras, tendem a se mostrar mais adequados para solucionar os novos problemas que surgem. Não por outro motivo, no Direito Público brasileiro, os princípios revestem-se de grande importância no que toca à interpretação, integração e aplicação da lei. O próprio legislador, a fim de evitar a obsolescência e o engessamento do Direito, tem, cada vez mais, recorrido a conceitos jurídicos indeterminados, dispositivos legais de caráter genérico e normas com textura e tipologia abertas.

²⁹ Ibidem.

³⁰ BRASIL. *Emenda constitucional nº 19*, de 4 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 13 nov. 2019.

³¹ A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. Aquela diz respeito ao alcance das metas previstas, enquanto esta última se refere aos resultados sociais alcançados.

Uma das críticas³² à Lei nº 13.655/18³³ é exatamente essa, qual seja, a inserção de valores jurídicos abstratos no sistema ampliaria o subjetivismo das normas, alargando de forma negativa a discricionariedade deixada aos intérpretes e conseqüentemente, a insegurança jurídica. Ou seja, objetivando combater um ambiente de incertezas e imprevisibilidade, a nova lei traria, na verdade, mais insegurança, o que seria um contrassenso.

Tal argumento, entretanto, deve ser rechaçado. Os artigos acrescidos à LINDB que versam sobre segurança jurídica o fazem tendo em vista o seu aspecto objetivo, isto é, relacionam-se com a estabilidade das relações jurídicas. Com isso, buscam impedir a modificação de situações jurídicas já consolidadas no tempo, blindando-as de posteriores alterações de entendimento, de forma a resguardar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e a irretroatividade da lei, o que acaba por reforçar a segurança jurídica.

Ademais, tratando-se a LINDB de norma de hermenêutica jurídica, por óbvio, não se mostra razoável que ela tenha uma textura normativa fechada, pois limitaria o seu próprio desiderato. Neste cenário, o Decreto nº 9.830/2019³⁴, aclara e regulamenta os ditos termos indeterminados contidos na lei, de forma que esta deve ser conformada com o referido decreto. Ressalte-se que as leis devem ser interpretadas de maneira sistemática e amparadas no restante do ordenamento jurídico, de modo que o significado da norma deve sempre ser extraído do conjunto normativo.

Por fim, segundo os defensores³⁵ da novel legislação, essa apenas sistematizou o que já vinha sendo adotado no cotidiano das esferas administrativa, controladora e judicial, o que reforça a segurança jurídica. Destarte, não houve qualquer inovação ou surpresa para os administrados ou agentes estatais, tendo sido apenas positivados parâmetros de interpretação e aplicação do Direito Público bastante consensuais, que, repise-se, na prática, já vinham sendo observados, porém de forma fragmentada e assistemática.

Nesse cenário, o pragmatismo surge como um método para orientar a tomada de decisão, não apenas dos órgãos julgadores, como também dos próprios gestores públicos, já que possui um viés realista, admitindo que nas hipóteses em que o direito é indeterminado, a sua interpretação, condicionada a uma análise empírica de suas eventuais conseqüências na prática,

³² MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Nota Técnica Conjunta nº 1/2018*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notastecnicas/docs/Nota%20Tecnica%201_2018.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2019.

³³ BRASIL, op. cit., nota 19.

³⁴ BRASIL, op. cit., nota 20.

³⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo et al. Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017, *Conjur*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2019.

corresponda a uma escolha entre os diferentes sentidos possíveis, de forma a possibilitar a obtenção de resultados mais satisfatórios, úteis ou benéficos para a sociedade.

Desse modo, o pragmatismo jurídico, valendo-se da metodologia comparativo-consequencialista, impõe que sejam levados em consideração na tomada de decisões, os seus possíveis desdobramentos práticos e as suas consequências e aplicações de ordem concreta nos contextos social e econômico. Abre-se, assim, a possibilidade, principalmente para os gestores públicos, buscarem, em outras fontes do conhecimento, que não só o jurídico, os parâmetros e fundamentos para sua decisão.

Ao se possibilitar aos administradores públicos certa tranquilidade no seu atuar, em especial quando requerem a prática de atos mais arrojados, melhora-se a qualidade decisória, já que esta passa a ser menos arraigada a meras subsunções normativas. Com isso, há o destravamento da máquina estatal, que passa a poder se utilizar de expedientes inovadores, mais consentâneos com a realidade econômica e social, reforçando a eficiência administrativa e consequentemente, trazendo maiores benefícios para a coletividade.

Em resumo, a nova legislação trouxe uma aproximação da teoria à realidade fática, abrindo uma gama de possibilidades aos gestores bem intencionados para solucionar os problemas com que rotineiramente se deparam, de forma que possam optar pela solução que melhor se adeque ao caso apresentado. E isso sem se descuidar da segurança jurídica e de critérios minimamente objetivos, visto a necessidade de motivação concreta das decisões e a proibição de retroatividade de novas orientações para situações já consolidadas.

CONCLUSÃO

Como visto, o presente artigo buscou analisar os novos artigos inseridos na LINDB pela Lei nº 13.655/18, enfocando os princípios da segurança jurídica e da eficiência no Direito Administrativo. Inicialmente foi analisado o princípio da segurança jurídica nas relações com a Administração Pública, postulado que se mostra como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, servindo de base para diversos institutos jurídicos, além de importante vetor interpretativo que conforma e inspira todo o ordenamento vigente.

Constatou-se que a segurança se mostra imprescindível tanto no que concerne à relação da Administração com os administrados, quanto no que toca ao atuar dos próprios gestores públicos. Em relação àquela, procura-se garantir a estabilidade das situações jurídicas já consolidadas, assim como a previsibilidade das ações e decisões futuras, de modo a fomentar a confiança dos particulares na Administração.

No que tange ao proceder dos administradores públicos, almeja-se que estes tenham flexibilidade para enfrentar os novos desafios com que se deparam, sem que sofram punições ao adotar expedientes inovadores. E isso pois os hodiernos problemas sociais e econômicos demandam políticas públicas e resoluções administrativas cada vez mais arrojadas, de forma que restringir a atuação do gestor estatal apenas ao que expressamente consignado em lei, conforme preconiza o princípio da legalidade, engessaria e tolheria o desempenho eficiente da Administração Pública.

Nesse contexto, a novel legislação trouxe vedações à alteração de situações jurídicas já perfectibilizadas; positivou práticas consensuais amplamente adotadas pela Administração; criou um ambiente propício para o gestor público bem intencionado e que quer agir de maneira inovadora; e implementou o pragmatismo jurídico no ordenamento pátrio. Quanto a este último, evidencia-se, ainda, uma condicionante para a força normativa dos princípios, isto é, tanto os efeitos das ações e decisões dos gestores da *res publica* devem ser valorados sob um viés prático, realista e objetivo, como os princípios somente podem ser utilizados para fundamentar uma decisão se forem consideradas as suas consequências práticas.

Em suma, o estudo desenvolvido neste trabalho permitiu concluir que a nova hermenêutica jurídica inserida na LINDB é positiva para o reforço da segurança jurídica e da eficiência na criação e na aplicação do Direito Público, contribuindo para aprimorar a gestão pública e a qualidade decisória nacional, de modo que se acredita, repercutam em melhorias para a sociedade.

Reconhecendo as limitações da presente pesquisa, tanto em relação ao tipo de estudo, quanto à abordagem teórica, desenvolve-se um assunto atual, amplamente debatido na seara acadêmica, contudo, sobre o qual a jurisprudência ainda não se manifestou. Sendo assim, propõe-se que pesquisas futuras abordem o posicionamento da jurisprudência em relação à lei em análise.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. *Decreto nº 9.830*, de 10 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm>. Acesso em: 28 dez. 2019.

_____. *Emenda constitucional nº 19*, de 4 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 13 nov. 2019.

_____. *Lei nº 9.784*, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. *Lei nº 9.868*, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9868.htm>. Acesso em: 13 nov. 2019.

_____. *Lei nº 9.882*, de 3 de dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm>. Acesso em: 13 nov. 2019.

_____. *Lei nº 12.376*, de 30 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm#art2>. Acesso em: 13 nov. 2019.

_____. *Lei nº 13.105*, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 28 dez. 2019.

_____. *Lei nº 13.655*, de 25 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Rescisória nº 2422*. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4693004>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 24.631-6*. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=506595>>. Acesso em: 28 dez. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 552.145 AgR*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 740.029 AgR*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo911.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 473*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro, Forense: 2019.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo et al. Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017, *Conjur*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2019.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte, Fórum: 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Nota Técnica Conjunta nº 1/2018*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notastecnicas/docs/Nota%20Tecnica%201_2018.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2019.

MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB no Direito Público*. São Paulo: RT, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO - RDA. *Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)*. Ed. Especial. Rio de Janeiro: FGV, nov. 2018.