

Segurança jurídica, transformações  
no direito administrativo e  
deveres da administração pública  
implementados pela Lei  
nº 13.655/2018\*

*Legal security, changes in  
administrative law and duties of  
public administration implemented  
by Law n. 13.655/2018*

*Welder Queiroz dos Santos\*\**

*Grhegory Paiva Pires Moreira Maia\*\*\**

---

\* Artigo recebido em 19 de maio de 2020 e aprovado em 4 de agosto de 2020. DOI: 10.12660/rda.v280.2021.85149.

\*\* Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil. E-mail: welderqs@uol.com.br. Doutor, mestre e especialista em direito processual civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em direito empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor nos cursos de graduação, especialização e mestrado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso. Acadêmico, titular da cadeira n. 14, da Academia Mato-grossense de Direito. Secretário-geral adjunto do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Membro consultor da Comissão Especial do Código de Processo Civil do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Advogado.

\*\*\* Escola do Legislativo de Mato Grosso, Cuiabá, MT, Brasil. E-mail: grhegory.maia@al.mt.gov.br. Doutorando e mestre em função social do direito pela Faculdade Autônoma de Direito. Especialista em direito processual civil pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso. Especialista em direito constitucional pela Faculdade Damásio. Graduado em direito pelo Centro Universitário de Campo Grande. Professor da Escola do Poder Legislativo do Estado de Mato Grosso. Professor voluntário da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Estado de Mato Grosso. Procurador de carreira da Assembleia Legislativa de Mato Grosso licenciado. Consultor-jurídico geral do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Advogado.

## RESUMO

A Lei nº 13.655/2018 acrescentou 10 artigos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), dispondo acerca de regras sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. O objetivo do artigo é analisar os deveres da administração pública implementados pela mencionada lei. Inicialmente, analisam-se as noções gerais e a importância da segurança jurídica para o direito, seguida da análise das transformações contemporâneas no direito administrativo, principalmente após a Constituição de 1988. Em seguida, analisa-se a LINDB e a sua relação com o direito público e, por fim, os novos deveres da administração pública implementados pela Lei nº 13.655/2018 na LINDB. Conclui-se que os novos deveres estabelecidos à administração pública e os novos parâmetros para a interpretação e a aplicação do direito público devem elevar os níveis de segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público e assegurar uma maior qualidade da atuação da administração pública no Brasil.

## PALAVRAS-CHAVE

lei nº 13.655/2018 — segurança jurídica — transformações no direito administrativo — deveres da administração pública

## ABSTRACT

The Law n. 13.655/2018 added 10 articles to the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law, providing for rules on legal security and efficiency in the creation and application of public law. The purpose of the article is to analyze the duties of public administration implemented by above law. Initially, analyzes general the notions and the importance of legal certainty for law. After, analyzes of contemporary transformations in administrative law, mainly after the Constitution of 1988. Then, the relationship between LINDB and Public Law is analyzed and, finally, examine the duties of public administration implemented by Law n. 13.655/2018 at LINDB. The conclusion is that the changes inserted new parameters the interpretation and application of the public law and created new duties to the public administration, as well as raising the levels of legal certainty and efficiency in the creation and application of public law and ensuring greater performance of public administration in Brazil.

## KEYWORDS

law n. 13.655/2018 — legal security — changes in administrative law — duties of public administration

## 1. Introdução

O Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, denominado atualmente de Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), tem por finalidade regulamentar os modos de aplicação e interpretação dos textos normativos, determinando-lhes a vigência e a eficácia, inclusive acerca de situações conflitivas de ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais.

Recentemente, a Lei nº 13.655/2018 acrescentou os arts. 20 a 30 na LINDB, com veto ao art. 25, dispondo, entre outros, sobre temas relativos à segurança jurídica, implementando textualmente diversos procedimentos e deveres à administração pública na criação e na aplicação do direito público.

O presente trabalho tem o objetivo de analisar os deveres da administração pública implementados pela mencionada lei correlacionando-os com a segurança jurídica.

Inicialmente estuda a importância da segurança jurídica para o direito, seguida da investigação das transformações contemporâneas no direito administrativo. Posteriormente verifica a LINDB e a sua relação com o direito público e, por fim, analisa os deveres da administração pública implementados pela Lei nº 13.655/2018.

## 2. Segurança jurídica

A segurança jurídica é elemento constitutivo do estado de direito e serve de baliza para a precisão e a determinabilidade das prescrições normativas,<sup>1</sup> para a imposição de limites à sua vagueza ou indeterminação e para a aplicação do direito.<sup>2</sup> Trata-se de valor fundamental por permitir que as relações possuam

---

<sup>1</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 258.

<sup>2</sup> FERRAZ JR., Tercio Sampaio. Da “segurança” nacional à “insegurança” jurisdicional: uma reflexão sobre segurança jurídica. In: FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *O direito, entre o futuro e o passado*. São Paulo: Noeses, 2014. p. 115-116; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Precedentes judiciais e segurança jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 234.

certeza legal (*legal certainty*) e capacidade de autodeterminação em situações de mútua confiança.<sup>3</sup> Ela é necessária para a vida humana, pois o ser humano necessita de segurança para planejar sua vida e conduzir seus atos.<sup>4</sup> “[A] surpresa em geral é indesejável [...]. As pessoas precisam de regras para viver e trabalhar juntas com eficiência, e precisam ser protegidas quando confiam em tais regras”.<sup>5</sup>

A Constituição de 1988 corporifica o direito à segurança em seu preâmbulo, no art. 5º, *caput*, XXXVI, XI, XII, 1ª parte, XXXVII a LXVII, no art. 6º, *caput*, e no art. 150, I a VI.<sup>6</sup>

A análise dessa estrutura constitucional demonstra que a segurança jurídica é inequivocamente um princípio constitucional brasileiro, um valor eleito pela sociedade tanto para proteger as relações jurídicas quanto para prever comportamentos e estabelecer ideais. A Constituição garante a segurança jurídica em suas variadas dimensões, em favor do cidadão, ao garantir seus direitos fundamentais, e perante o Estado, ao atribuir limites ao seu poder.<sup>7</sup>

A segurança jurídica é inerente ao estado de direito.

O estado de direito é aquele formado por um ordenamento jurídico capaz de assegurar e proteger os direitos do cidadão e de regular a atividade estatal, o funcionamento de seus órgãos e a relação entre o cidadão e o Estado, protegendo o cidadão de arbitrariedades estatais.<sup>8</sup> O estado de direito é aquele em que todos, governantes e governados, se submetem às prescrições jurídico-normativas.<sup>9</sup>

A Constituição determina os critérios de validade e eficácia de leis e atos normativos,<sup>10</sup> sendo fundamental entender o processo interpretativo de normas jurídicas, bem como as consequências das decisões estatais manifestadas em determinado contexto fático. A organização e cooperação dos poderes e

<sup>3</sup> MACCORMICK, Neil. *Rhetoric and the rule of law: a theory of legal reasoning*. Oxford Scholarship Online: jan. 2010. p. 16.

<sup>4</sup> Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, op. cit., p. 257.

<sup>5</sup> DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Tradução de Jeferson Luiz Camargo e revisão de Gildo Sá Leitão Rios. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 176.

<sup>6</sup> MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 219.

<sup>7</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 681 e 687.

<sup>8</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 5. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002. p. 129; FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Constituinte, assembleia, processo, poder*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 162.

<sup>9</sup> ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa. *Recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 26.

<sup>10</sup> HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 26-27.

órgãos são da essência contemporânea do Estado. A eficiência nas atividades estatais necessita de uma cooperação organizada, eliminando-se abuso de atribuições de poderes necessários ao cumprimento do interesse público.<sup>11</sup>

Assim, se revela a essencialidade da segurança jurídica nas relações constituídas por órgãos e entidades estatais, seja entre si, seja nas relações com os particulares, com vistas a conferir estabilidade e eliminar abusos e arbitrariedades de seus agentes.

A segurança jurídica é entendida como um conceito que se ramifica nas dimensões objetiva e subjetiva. Pode significar segurança pelo direito e segurança do próprio direito.<sup>12</sup>

A natureza objetiva é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos de Estado, incluindo os atos legislativos. Atua no ordenamento jurídico como garantia de estabilidade das situações jurídicas consolidadas ou de estabilidade nas relações interpessoais.<sup>13</sup>

Nesse sentido, a segurança jurídica das relações jurídicas é prevista no art. 5º, XXVI, da Constituição ao garantir que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, bem como no *caput* do art. 6º da LINDB, ao prever que “A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”.

Por sua vez, a natureza subjetiva da segurança jurídica concerne ao estado de confiança das pessoas nos atos e procedimentos do Estado em

---

<sup>11</sup> HESSE, Konrad. *Conceito e peculiaridade da Constituição*. Tradução de Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 84.

<sup>12</sup> A doutrina apresenta outras classificações de segurança jurídica, no entanto, para fins do presente trabalho, importa a segurança pelo direito e segurança do próprio direito. Humberto Ávila, por exemplo, analisa a segurança jurídica sob diversas óticas, quanto ao aspecto material: segurança do direito, segurança pelo direito, segurança ante o direito, segurança de direitos, segurança como um direito e segurança no direito (Ávila, *Teoria da segurança jurídica*, op. cit., p. 691-692). José Afonso da Silva, por sua vez, entende que “a Constituição reconhece quatro tipos de segurança jurídica: a *segurança como garantia*; a *segurança como proteção dos direitos subjetivos*; a *segurança como direito social* e a *segurança por meio do direito*” (SILVA, José Afonso da. *Constituição e segurança jurídica*. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). *Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada — estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 17).

<sup>13</sup> KAUFMANN, Arthur. *Filosofia do direito*. Tradução de António Ulisses Cortês. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010. p. 281; SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/1999), *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 2, p. 3, 2005. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br/revista-eletronica-de-direito-do-estado](http://www.direitodoestado.com.br/revista-eletronica-de-direito-do-estado). Acesso em: 8 dez. 2018.

suas diversas manifestações.<sup>14</sup> Tem por finalidade criar o estado ideal de certeza, de compreensibilidade, de determinabilidade e de previsibilidade do comportamento e da atuação dos agentes públicos suscetíveis de atingirem a esfera jurídica dos particulares.<sup>15</sup>

A previsibilidade é “um fenômeno que produz tranquilidade e serenidade no espírito das pessoas, independentemente daquilo que se garanta como provável de ocorrer como valor significativo”.<sup>16</sup> Ela reduz o anseio do cidadão de saber o que pode ou o que não pode fazer, ao garantir o estado ideal de previsibilidade de comportamento do Estado.

Assim, é possível concluir que o princípio da segurança jurídica, nas vertentes objetiva e subjetiva, é elemento conservador da ordem jurídica vigente em determinado contexto histórico, mantendo o *status quo* e evitando que os sujeitos sejam surpreendidos por modificações na conduta estatal.

Todavia, ressalta-se que a busca por estabilidade nas relações jurídicas não significa vilipendiar tendências que possam pressionar o Estado a se adaptar a novas exigências da sociedade (cultural, econômica, social ou científica) e a observar a função social do direito, em especial, do direito público.

### 3. Transformações no direito administrativo

O direito administrativo é um ramo do direito público em constante evolução. A crise nos paradigmas de direito administrativo brasileiro é apontada por Marçal Justen Filho, ao tecer críticas ao instrumental teórico do direito administrativo que se reporta ao século XX:

Ocorre que o instrumental teórico do direito administrativo se reporta ao século XX. Assim, se passa com os conceitos de Estado de Direito, princípio da legalidade, discricionariedade administrativa.

<sup>14</sup> Almiro do Couto e Silva, *O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/1999)*, op. cit., p. 4.

<sup>15</sup> LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Segurança jurídica no novo CPC. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; OLIVEIRA, Pedro Miranda de (Coord.). *Panorama atual do novo CPC*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016. p. 325; Moraes, *Curso de direito constitucional*, op. cit., p. 219.

<sup>16</sup> Teresa Arruda Alvim Wambier, *Recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória*, op. cit., p. 58.

A fundamentação filosófica do direito administrativo se relaciona com a disputa entre DUGUIT e HAURIUO, ocorrida nos primeiros decênios do século XX. A organização do aparato administrativo se modela nas concepções napoleônicas que traduzem uma rígida hierarquia de feição militar. [...] O conteúdo e as interpretações do direito administrativo permanecem vinculados e referidos a uma realidade sociopolítica que há muito deixou de existir. O instrumental do direito administrativo é, na sua essência, o mesmo de um século atrás.<sup>17</sup>

Há a necessidade de enxergar os institutos de direito administrativo sob uma nova ótica.

Neste sentido, quatro transformações no direito administrativo estão em destaque e em evolução diante do novo modelo de estado democrático de direito: (i) o princípio da supremacia do interesse público deve conviver com os princípios constitucionais e os direitos fundamentais dos cidadãos, protegendo-os e não os ameaçando; (ii) a legalidade administrativa não se restringe à vinculação à lei, pois a administração pública deve observar princípios constitucionais, os direitos fundamentais, os princípios jurídicos e os sentidos adequados a serem atribuídos às cláusulas gerais e aos conceitos indeterminados; (iii) a intangibilidade do mérito administrativo cede espaço para os graus de vinculação do administrador público serem proporcionais ao grau de controle judicial do ato praticado; por fim, (iv) a ideia de um Poder Executivo unitário deve ser substituída pelo conceito de administração pública policêntrica.<sup>18</sup>

Ganha destaque no âmbito do direito administrativo a ideia de desconstituir antigos paradigmas e propor novas ideias. Para garantir a eficácia do pensamento, era necessário utilizar-se do arcabouço constitucional, que aparece com função determinante na medida em que funciona como orientação normativa, porquanto a administração pública sustenta-se na estrutura da Constituição.

Iniciando pelo princípio da supremacia do interesse público, “axioma reconhecível no moderno Direito Público”, conforme lições de Celso

---

<sup>17</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 15-16.

<sup>18</sup> Sob outra ótica, Diogo Figueiredo Moreira Neto sustenta a existência de quatro paradigmas no direito administrativo pós-moderno: Legitimidade, finalidade, eficiência e resultados: MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Quatro paradigmas no direito administrativo pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Antônio Bandeira de Mello, que “Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último”.<sup>19</sup>

Sob o prisma constitucional, diante do sistema de direitos fundamentais, a supremacia do interesse público deve conviver com os princípios constitucionais e os direitos fundamentais dos cidadãos, protegendo-os e não os ameaçando. Não há como sustentar uma regra de supremacia de interesses coletivos sobre os individuais, pura e simplesmente. Há casos em que o atendimento ao interesse público se confunde com a preservação do interesse privado, fato que deve ser ponderado pela administração pública, na busca de uma máxima realização.<sup>20</sup>

Neste sentido, observa Daniel Sarmiento que “a desvalorização total dos interesses públicos diante dos particulares pode conduzir à anarquia e ao caos geral, inviabilizando qualquer possibilidade de regulação coativa da vida humana em comum”.<sup>21</sup>

Fernanda Marinela bem anota que “em nome da supremacia do interesse público, o Administrador pode muito, pode quase tudo, mas, não pode abrir mão do interesse público”.<sup>22</sup>

O interesse público primário, assim entendido como as necessidades, os interesses e os direitos da sociedade e dos cidadãos como membros da coletividade, inclusive os expressos na Constituição, deve ser o norteador do regime jurídico administrativo e deve preponderar sobre o interesse público secundário, compreendido como a vontade do poder público.<sup>23</sup>

Trata-se de uma constitucionalização do significado de interesse público, que desconstitui a ideia de que a supremacia do interesse público prepondera sempre.

A segunda transformação diz respeito à legalidade como vinculação positiva à lei. Consoante os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles: “Na administração não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração

---

<sup>19</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 60.

<sup>20</sup> MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 183.

<sup>21</sup> SARMENTO, Daniel. *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 28.

<sup>22</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 71.

<sup>23</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 57-58.



Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”,<sup>24</sup> em obediência àquilo que se convencionou chamar de legalidade estrita. É esse o sentido do art. 37 da Constituição ao estabelecer que a administração pública obedecerá ao princípio da legalidade.<sup>25</sup>

Todavia, é preciso ter uma nova percepção acerca do tema.<sup>26</sup> A lei, embora seja a principal fonte de direito,<sup>27</sup> não é a única.

Hoje, há diversas fontes do direito, como a Constituição, os direitos fundamentais, os princípios jurídicos, as súmulas vinculantes, os precedentes judiciais e a jurisprudência dotada de efeito vinculante.<sup>28</sup> Enfim, o princípio da legalidade deve ser entendido como o conjunto do ordenamento jurídico.<sup>29</sup>

Por essa razão, contemporaneamente, tem-se referido ao princípio da legalidade como princípio da juridicidade,<sup>30</sup> em adoção da proposta do

---

<sup>24</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 82-83.

<sup>25</sup> Acerca do princípio da legalidade administrativa, são pertinentes os ensinamentos de Cármen Lúcia Antunes Rocha: “Fez-se Estado de Direito, num alcance muito maior do que num primeiro momento se vislumbrava no conteúdo do princípio da legalidade, donde a maior justeza de sua nomeação como ‘princípio da juridicidade’”. (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 79).

<sup>26</sup> Nessa senda, Almiro do Couto e Silva assere: “[...] a noção de que a Administração Pública é meramente aplicadora das leis é tão anacrônica e ultrapassada quanto a de que o direito seria apenas um limite para o administrador. Por certo, não prescinde a Administração Pública de uma autorização legal para agir, mas, no exercício de competência legalmente definida, têm os agentes públicos, se visualizado o Estado em termos globais, um dilatado campo de liberdade para desempenhar a função formadora que é hoje universalmente reconhecida ao Poder Público”. (SILVA, Almiro do Couto. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, v. 179, n. 80, p. 51-67, jan./jun. 1990.)

<sup>27</sup> ABBOUD, Georges et al. *Introdução ao direito*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 329-358; DIMOULIS, Dimitri. *Manual de introdução ao estudo do direito*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 170-196.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 277-278.

<sup>29</sup> “Por ‘lei’, pode-se entender o conjunto do ordenamento jurídico (em sentido material), cujo fundamento de validade formal e material encontra-se precisamente na própria Constituição.” (MENDES, Gilmar Ferreira; VALLE, André Rufino do. Comentários ao art. 5º, II. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 245.)

<sup>30</sup> A doutrina brasileira, nesse sentido, adota os ensinamentos de Eduardo García de Enterría e de Tomás-Ramón Fernández (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 2. ed. Madri: Civitas, 1986. p. 251); BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria de direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 137-139; MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999. p. 24; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 85-86; GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. *Revista de Informação Legislativa*, v. 39, n. 155, p. 153-173, esp. 169, jul./set. 2002; Cármen Lúcia Antunes Rocha, *Princípios constitucionais da administração pública*, op. cit., p. 79.

austriaco Adolf Julius Merkl, feita em 1927, como forma de aclarar que o direito deve ser compreendido a partir de seu ordenamento jurídico, conquanto a lei não é a única fonte de direito, mas apenas uma delas.

Nessa seara, a constitucionalização do direito administrativo quebra o paradigma da legalidade administrativa e liga a administração pública diretamente aos princípios constitucionais, aos direitos fundamentais, aos princípios jurídicos e aos sentidos adequados a serem atribuídos às cláusulas gerais e aos conceitos indeterminados em suas interações com o caso concreto em um determinado momento histórico.

O terceiro antigo paradigma é da discricionariedade, usado para justificar a livre decisão do administrador, e decorre da divisão entre atos vinculados e atos discricionários.

A ligação do direito administrativo com a Constituição substitui essa dicotomia, transformando-a em uma única categoria de atos, diferenciados apenas pelos graus de vinculação. O grau de vinculação do administrador será proporcional ao grau de controle judicial do ato praticado.

Como observa Matheus Carvalho, ao tratar da discricionariedade e vinculação,

Salienta-se que a classificação [de Poder Discricionário e Poder Vinculado] não é unanimemente aceita pela doutrina pátria, haja vista o fato de que não existem atuações absolutamente discricionárias dentro da função administrativa e, pelo fato de que cada um dos poderes da Administração Pública pode-se manifestar por atos vinculados ou discricionários, dependendo da previsão legislativa.<sup>31</sup>

Sobre a discricionariedade no direito administrativo, Georges Abboud leciona que o ato administrativo deve obrigatoriamente estar autorizado ou embasado na Constituição ou na lei, ser proporcional, estar assentado no interesse social, ser rigorosamente fundamentado, podendo ter seu mérito e sua forma avaliados e revisados pelo Poder Judiciário em face de critérios legais e constitucionais.<sup>32</sup>

O quarto e último paradigma a ser quebrado se refere à ideia de que o Poder Executivo é unitário, devendo ser substituída pelo conceito de administração

---

<sup>31</sup> Matheus Carvalho, *Manual de direito administrativo*, p. 117.

<sup>32</sup> ABBOUD, Georges. *Discricionariedade administrativa e judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 234-258.

pública policêntrica, que não se resume a administração pública direta, pois inclui também a administração pública indireta, as agências reguladoras e as instituições autônomas, com atuação voltada a observar o interesse público primário.<sup>33</sup>

A ideia de Estado policêntrico tem sido difundida por Jacques Chevallier. A respeito do tema, leciona o administrativista francês:

A ordem burocrática, fundada sobre a hierarquização, é desestabilizada pela proliferação de estruturas de um novo tipo, colocadas fora do aparelho de gestão clássico e escapando ao poder da hierarquia. Vê-se delinear um novo princípio de organização do aparelho do Estado, congruente com a ideia da pós-modernidade: enquanto o modelo burocrático é do tipo 'arborescente' (ele comporta um princípio de unidade, raízes, um centro), a existência de entidades autônomas evoca muito mais a imagem do 'rizoma' (G. DELEUZE, F. GUATTARI, 1976) (que não apresenta uma estrutura estável mas se desenvolve a partir das conexões livres estabelecidas entre os seus elementos constitutivos); dispondo de uma capacidade de ação autônoma, essas entidades são religadas umas às outras, não mais por liames verticais de subordinação, mas por relações horizontais de interdependência. A figura pós-moderna da rede tende a partir daí a se substituir àquela da pirâmide.<sup>34</sup>

No Brasil, em meados da última década, implantou-se uma reforma do Estado, que criou novas autoridades administrativas, como é o caso das

---

<sup>33</sup> Neste sentido, Fábio Medina Osório destaca que: "A administração pública hoje deve ser menos verticalizada e mais horizontal, dando ênfase aos direitos fundamentais e à justificação concreta e pormenorizada do interesse público a ser alcançado. Os parâmetros da eficiência exigem conexão com meritocracia, produtividade, objetividade, isonomia e justiça. E as administrações devem atuar sobretudo através de agências e de múltiplos atores dotados de autonomias e de responsabilidades, preferencialmente infensos às ingerências políticas ou partidárias. [...] Nesse sentido, torna-se necessário valorizar uma administração pública policêntrica, democrática e tecnocrata, como decorrência do princípio de interdição à arbitrariedade dos poderes públicos. O Brasil não pertence a partidos políticos, nem a políticos, mas ao povo brasileiro, a quem os políticos prestam contas". (OSÓRIO, Fábio Medina. *Paradigmas da administração pública*: gestores contemporâneos devem dar prioridade à técnica e aos métodos científicos para resolução dos conflitos e manejo dos recursos da sociedade. Disponível em: [www.iiede.com.br/index.php/2016/10/18/medina-osorio-paradigmas-da-administracao-publica](http://www.iiede.com.br/index.php/2016/10/18/medina-osorio-paradigmas-da-administracao-publica). Acesso em: 10 maio 2020.)

<sup>34</sup> CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 99.

agências reguladoras, às quais foi atribuído certo grau de autonomia ante o Poder Executivo. A criação desses novos entes independentes representou uma descontinuidade na tradição de organização do Poder Executivo, que agora deve seguir o modelo em rede, e não mais o modelo piramidal, no qual há uma submissão dos entes estatais às escolhas políticas do governo. Assim, o Poder Executivo passou a ter apanágio de uma configuração policêntrica, na qual as decisões não são centralizadas, mas espalhadas em diversos setores.

As transformações do direito administrativo propõem uma releitura e uma nova definição de seus institutos, sob o prisma da sistemática dos princípios constitucionais, no intuito de introduzir no direito administrativo novos paradigmas, nos moldes do sistema democrático, almejando alcançar maior eficiência, sem deixar de respeitar a proteção aos direitos fundamentais, constitucionalmente garantidos.

Nesta senda, a função social do direito é o fim comum a que a norma jurídica deva atender dentro de um ambiente que viabilize a paz social. Nisso, há que se ter presente que não há norma jurídica puramente individual, na medida em que ela regula relações humanas, sejam relações puramente de direito privado, relações de ordem pública, coletivas e/ou difusas.

Em outras palavras, por intermédio da função social do direito, o legislador objetiva humanizar as relações jurídicas, adotando novos valores que o mundo, em especial, o mundo ocidental, adotou com a evolução dos processos sociológicos e dos anseios das camadas sociais de alcançar melhores dias, pondo fim aos valores individualistas que presidiram do século XVII ao XIX e parte do século XX. Nesse processo de humanização, é vedado ao homem obter vantagens em descompasso com os comandos normativos.

Se a norma jurídica é criada para reger relações jurídicas, a disciplina da norma deve alcançar o fim para o qual foi criada. Se não atinge o seu desiderato, não há como disciplinar as relações jurídicas, e, portanto, não cumpre sua função, seu objeto.

Ademais, imprescindível assinalar que a função social do direito é harmonizar os direitos e garantias do homem e do cidadão ao lado da criação de instrumentos de políticas públicas que permitam que esses direitos e garantias se efetivem no plano fático.<sup>35</sup>

Vale dizer, é a efetivação dos direitos que permite ao homem, ao cidadão, à empresa e ao empresário alcançarem do Estado, da sociedade e do mundo em

---

<sup>35</sup> CARVALHO, Francisco José de. *Teoria da função social do direito*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013. p. 118-124.

que vivem as condições necessárias para se desenvolverem e disseminarem seus projetos, anseios e vicissitudes num ambiente capaz de tornar útil os predicados da justiça e da paz.

#### 4. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e direito público

O Decreto-Lei nº 4.657/1942 consiste em um corpo normativo cuja finalidade é regulamentar a interpretação e a aplicação de outras normas, em todos os ramos do direito brasileiro.<sup>36</sup> Originalmente chamado de “Lei de Introdução ao Código Civil, a “LICC”, em 2010, teve sua nomenclatura alterada pela Lei nº 12.376 para “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”, com a finalidade de deixar claro que é aplicável a todos os ramos do direito, não só ao direito civil.

Recentemente a Lei nº 13.655/2018 acrescentou 10 artigos à LINDB, dispondo acerca de regras sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

O ordenamento jurídico pátrio contém uma ampla legislação no âmbito do direito administrativo, que serve como base e orientação ao funcionamento dos órgãos pertencentes à administração pública, além de propiciar o controle interno e externo dos entes estatais.

Todavia, com o passar do tempo, estudiosos vislumbraram a seguinte situação: o avanço na elaboração de leis gerava um retrocesso na segurança das relações jurídicas. Dessa forma, concluiu-se que o aumento da produção de regras disciplinando processo e controle da administração provocou um crescimento de sensação de incerteza jurídica e de imprevisibilidade, ameaçando a estabilidade das instituições públicas.

A esse cenário, ainda, foi acrescida a questão da chamada “cultura do hipercontrole público”, que pode ser analisada sob cinco aspectos.<sup>37</sup>

Hodiernamente, é possível constatar que o controle público é exercido sustentado por normas de tipos vagos, razão pela qual se percebeu a atuação

---

<sup>36</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional privado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 60-61. TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil*. São Paulo: Método, 2011. p. 1; DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 4.

<sup>37</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 60 e ss.

do controle público como vagueza. Além disso, uma categoria tão ampla apresenta discordância de opiniões, sendo razoável que haja um controle de opinião sobre a hermenêutica jurídica das normas e das práticas.

Outro aspecto importante diz respeito aos incentivos que são dados aos órgãos para realizar as atividades de controle de forma performática, a fim de conquistar uma boa reputação junto aos administrados.

A cultura do hipercontrole favorece ainda a disputa de poder entre os órgãos estatais. Em razão das diversas instâncias, órgãos e entidades de controle existente no país, tem mais poder aquele que tem a prerrogativa de negar algo, uma vez que a ele o particular deve explicações. Trata-se do controle como disputa.

O último aspecto refere-se ao controle como incremento, sendo este uma decorrência dos anteriores. Em razão dos incentivos à performance na atuação dos órgãos de controle, do número de instâncias e da ausência de um conhecimento aprofundado acerca das consequências do controle público, constatou-se que havia estímulos eleitorais e funcionais para a criação de penalidades mais rígidas e até mesmo para a criação de novos órgãos. O raciocínio, sob esse aspecto, é simples: controlar bem, para controlar mais.

Destarte, no contexto da cultura do hipercontrole e na sensação de insegurança jurídica das instituições é que surge a Lei nº 13.655/2018, tendo como origem pesquisas acadêmicas da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) e da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

A referida pesquisa teve como objeto as análises de concepções legislativas brasileiras no que se refere a três temas: a construção do interesse público, o tratamento da autoridade pública e os papéis dos Poderes do Estado e dos órgãos constitucionais autônomos.

Foi identificado que o país estava vivendo uma crise quanto à divisão de tarefas no Estado, pautada na construção do interesse público. Foi apontado, também, que as leis existentes acerca da atuação dos órgãos não eram suficientes para solucionar a problemática apontada.

O deslinde da situação dependia da criação de uma lei de direito público de âmbito nacional e de alcance geral, que tivesse como objetivo garantir a segurança jurídica e a eficiência da atividade estatal.

Foi constatado, ainda, que essa lei deveria ter como função a regulamentação das bases da criação e aplicação do direito, tal como a vetusta Lei de Introdução ao Código Civil, razão pela qual optou-se por introduzir as alterações nesta norma.

Houve a concepção de que a atividade que regula e aplica as leis deveria ser submetida a novos parâmetros interpretativos, processuais e de controle. Assim, passou a integrar o mundo jurídico uma nova lei que tem por objetivo aumentar a qualidade jurídica das decisões públicas e do controle exercido sobre ela, resultando em uma visão mais atualizada do direito público.

O que se buscou foi a quebra do paradigma segundo o qual o direito público se resume à subsunção do fato à lei. Verificou-se que o direito público é essencialmente dinâmico e por essa razão houve a necessidade de exigir mais segurança jurídica e eficiência.

As alterações introduzidas na LINDB trouxeram parâmetros para balizar a interpretação e a aplicação das normas de direito público sem, contudo, limitar a atuação dos órgãos de controle.

Assim, resta trazer alguns apontamentos que perpassam pelas entranhas dos arts. 20 a 30 da LINDB, mormente aos impactos da inovação trazida pela Lei nº 13.655/2018 nos procedimentos rotineiros da administração pública, com a implementação de diversas regras para a administração pública interpretar e aplicar as normas de direito público.

## 5. Deveres da administração pública implementados pela Lei nº 13.655/2018 na LINDB

O art. 20 trata de decisões judiciais, administrativas e das oriundas dos órgãos de controle que se sustentem em valores jurídicos abstratos, passando a ser exigido que o órgão julgador pondere as consequências práticas da decisão, devendo, ainda, considerar as possíveis alternativas, concretizando a segurança jurídica, que impõe limites à vagueza ou à indeterminação das prescrições normativas e assegura uma melhor compreensibilidade da atuação estatal.

O dispositivo veda a prolação de decisão com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, em especial na esfera jurídica do administrado, controlado ou jurisdicionado, já que suas disposições são aplicáveis nas esferas administrativa, controladora e judicial.

Ele se justifica diante da necessidade de exigir do administrador público, bem como do controlador e do magistrado, que reflita acerca dos reflexos de sua atuação, reforçando a temática da responsabilidade decisória.

Reforça-se, para tanto, que não se buscou vedar a fundamentação que leva em conta valores abstratos. O que se exige dos órgãos públicos é a prévia “concretização em vista das circunstâncias verificadas no mundo dos fatos”,<sup>38</sup> na lição do Marçal Justen Filho. Não basta invocar um princípio jurídico; há de se concretizá-lo, passando assim do meramente teórico ao real, ao prático.

O mencionado dispositivo obriga o julgador a motivar suas decisões a partir de elementos concretos, colhidos no processo administrativo.

O que se visa coibir é justamente a aplicação mecanicista do direito, que se caracteriza pelo enfoque idealista que impinge ao aplicador do direito concentrar-se tão somente na norma jurídica, como se todas as “circunstâncias da realidade” estivessem exaustivamente contidas nela.<sup>39</sup> É nociva a aplicação mecanicista de normas jurídicas, e, *a fortiori*, perigosa a aplicação mecanicista de valores abstratos.

Salutar exigir a motivação das decisões, uma vez que é preciso ter acesso à exposição dos fatos e do direito para avaliar se a normativa adequada foi utilizada.

Essa necessidade de fundamentação das decisões administrativas, controladoras e jurisdicionais é garantia do cidadão inerente ao estado democrático de direito. Trata-se de um elemento integrativo de uma garantia completa do contraditório,<sup>40</sup> de fazer valer suas argumentações.<sup>41</sup> É ela que expressa a necessidade de a decisão ser justificada e fundamentada. É na fundamentação que se analisarão as questões de fato e de direito, motivará sua convicção quanto aos fatos da causa e apreciará os fundamentos jurídicos.<sup>42</sup> Em caso de medidas impositivas ou de invalidação de atos, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, a motivação deverá levar em conta a necessidade e a adequação de tais providências, inclusive em face das possíveis alternativas, inclusive menos gravosas, a serem tomadas.

Busca-se, portanto, barrar o discurso “que se vale de lugares-comuns (*topois*) e fórmulas consagradas pelo uso”,<sup>43</sup> para assim proteger o administrado,

---

<sup>38</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB — dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 25, nov. 2018.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>40</sup> COMOGLIO, Luigi Paolo; FERRI, Corrado; TARUFFO, Michelle. *Lezioni sul processo civile*. 5. ed. Milão: Il Mulino, 2011. p. 78.

<sup>41</sup> PISANI, Andrea Proto. *Lezioni di diritto processuale civile*. 5. ed. Nápoles: Jovene, 2006. p. 203.

<sup>42</sup> SANTOS, Welder Queiroz dos. Comentários ao art. 11. In: BUENO, Cassio Scarpinella (Coord.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2017. v. 1, p. 165-166.

<sup>43</sup> SOUZA, Luiz Sergio Fernandes de. As recentes alterações da LINDB e suas implicações. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 14, p. 126, jul./



controlado, jurisdicionado. Não se trata de impedir conflito de interpretação, mas impingir, ao menos, a necessidade de interpretar (e decidir) à luz das possíveis consequências.

O art. 21, por sua vez, complementa o anterior, e também exige do julgador (administrativo, de controle ou jurisdicional) uma atuação responsável de seu mister, na medida em que estabelece o dever de indicar de modo expresso as consequências jurídicas e administrativas da decretação de invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, ampliando o estado de certeza e de previsibilidade da atuação do poder público, inerentes à segurança jurídica.

Ademais, o parágrafo único do art. 21 impõe ao julgador o dever de indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional, equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, vedando a imposição de ônus ou perdas anormais ou excessivas.

Talvez a ressalva mais importante, no tocante ao dever de indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas, seja a observação de que a análise da qualidade do prognóstico há de ser *fraca*, “como se houvesse presunção relativa a favor da validade das consequências indicadas na decisão”, como anotou José Vicente Santos de Mendonça.<sup>44</sup> Não se pode olvidar que o *retrospecto* é cristalino face ao *prospecto*, principalmente à luz do art. 22, a seguir analisado, que impõe, entre outros deveres, que sejam levados em consideração os obstáculos e as dificuldades reais do gestor.

O art. 22, ao tratar de interpretação de normas sobre gestão pública, pugna que o órgão julgador não considere apenas a norma de forma literal, mas as dificuldades práticas enfrentadas pelo agente que descumpriu uma regra obrigatória. O dispositivo aproxima o julgador daquele que está sendo julgado, obrigando-o a conhecer a realidade dos fatos, e não apenas ficar restrito à letra da lei. Até por isso foi chamado, por Eduardo Jordão, de projeto “antirromântico” ou “anti-idealista”. O principal objetivo é o combate à “presunção de existência de um cenário fático ideal para a concretização dos ambiciosos objetivos do direito público nacional”.<sup>45</sup>

---

dez. 2018.

<sup>44</sup> MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB — indicando consequências e regularizando atos e negócios. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 56, nov. 2018.

<sup>45</sup> JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB — acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 65-66, nov. 2018.

Há exigência expressa de *contextualização*, em consonância às normas anteriores. O que torna singular, entretanto, o art. 22, é o nítido “pedido de empatia”<sup>46</sup> para com o gestor público. Trata-se de contextualização que há de voltar o olhar ao próprio sujeito que terá de lidar com o cenário fático real da concretização das normas.

Isso não significa, contudo, que se faça vista grossa às condutas dolosas ou imprudentes dos administradores, julgadores e controladores. O que se pede é a tolerância quanto às escolhas que, ao momento da decisão, eram *razoáveis*.

Assim fixa os seguintes deveres à administração pública: dever de considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, sem prejuízo dos direitos dos administrados; dever de considerar as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados; dever de considerar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente na regularidade de conduta ou validade de ato; dever de considerar, na aplicação de sanções, a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente; e dever de levar em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Lembra-se, por exemplo, da Medida Provisória nº 966/2020, editada em contexto de avassaladora calamidade pública, que dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da Covid-19. Seu art. 1º, diante das incertezas na gestão pública provocadas pela pandemia, restringe as possibilidades de responsabilização aos casos de ação ou omissão *com dolo ou erro grosseiro*.

Trata-se de norma que há de ser interpretada em conformidade com a Constituição Federal, evitando-se assim a irresponsabilidade, mas que se coaduna, de modo geral, ao norte geral de *empatia* dos arts. 22 e 28, à frente analisado, da LINDB.

O art. 23 introduz no ordenamento jurídico-administrativo a obrigatoriedade de se avaliar e se aplicar um regime de transição nos casos em que haja mudança na interpretação de uma norma, pela administração pública, pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Judiciário, evitando que uma mudança abrupta de entendimento surpreenda os administrados e os jurisdicionados

---

<sup>46</sup> Ibid., p. 69-70.

que tinham uma previsibilidade da atuação estatal com base no entendimento anterior.

Na prática, o regime de transição proposto concederá um prazo para que os administrados se adaptem à nova interpretação. Trata-se do dever de modulação de efeitos em caso de mudança de interpretação ou de orientação sobre norma de conteúdo indeterminado, como forma de preservar a segurança jurídica em seu viés de previsibilidade da atuação do poder público, semelhante, *mutatis mutandis*, à modulação dos efeitos, aplicada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em casos de controle de constitucionalidade e, mais recentemente, prevista no Código de Processo Civil para o caso de alteração de jurisprudência e de precedente vinculante.<sup>47</sup>

A mudança abrupta de interpretação, sem um regime de transição e com aplicação da nova interpretação a fatos antigos, viola a segurança jurídica, impondo ao administrador público o dever de prever regime de transição quando indispensável para o cumprimento de modo proporcional, equânime e eficiente, e sem prejuízo aos interesses gerais.

Em sintonia com o artigo anterior, concretizando a dimensão objetiva da segurança jurídica, o art. 24 prevê a regra da irretroatividade do direito diante de situações jurídicas completas e perfeitas. O dispositivo trata da revisão de um ato administrativo, garantindo segurança jurídica às situações construídas sob o fundamento do ordenamento jurídico vigente à época, vedando a invalidação dessas situações plenamente constituídas, protegendo os atos jurídicos perfeitos.

Constitui, portanto, o dever de levar em conta as orientações gerais da época, assim entendidas como “as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”.

A art. 26 da LINDB passou a prever, também, que diante de uma irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, a autoridade pública possa promover um acordo com o particular, no intuito de sanar o vício constatado e eliminar a irregularidade. Para tanto, se for o caso, deverá ouvir o órgão jurídico (Procuradorias-Gerais, Consultorias Gerais etc.), bem como, se a hipótese comportar, realizar consulta pública.

---

<sup>47</sup> Sobre o tema: ARRUDA ALVIM, Teresa. *Modulação na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

O acordo deve buscar uma solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais, não podendo conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral, e deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Houve, ainda, a preocupação em disciplinar no art. 27 a possibilidade de compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos, desde que haja decisão motivada e precedida da oitiva das partes, podendo ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos para prevenir ou regular a compensação.

O art. 28 visou dar segurança ao agente público no desempenho de suas funções, ao prever que o agente público só responderá pessoalmente em caso de dolo ou erro grosseiro.

Novamente impõe destacar que não se trata de cláusula de irresponsabilidade. A norma há de ser entendida *contextualizada* no cenário da administração pública brasileira — cenário durante o qual, conforme ressaltaram Gustavo Binenbojm e André Cyrino, prestigiou-se, por muito tempo, o “administrador médio”, burocrático e tímido.<sup>48</sup> É preciso tranquilizar, portanto, os gestores que têm empenho pela busca de soluções inovadoras e diferentes, mas que têm temor, muitas vezes legítimo, de serem penalizados pela abordagem não ortodoxa.

Válido, assim, incentivar os gestores que inovam nas suas áreas, mas não se pode olvidar que, sem se admitir o erro eventual (não doloso e não grosseiro), não é viável encorajar mudanças positivas e soluções inovadoras.<sup>49</sup> O erro é humano. É esse o norte, *antirromântico*, das alterações da LINDB, enfatizadoras do cenário real.

Interessante, ainda, fazer menção às “opiniões técnicas” aludidas pelo dispositivo. Um bom exemplo, quiçá o melhor, são os pareceres expedidos pelos advogados públicos no exercício de consultoria, questão já pacificada anteriormente no STF, mormente no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.073, de relatoria do ministro Carlos Velloso, no qual se decidiu pela impossibilidade de responsabilização solidária de advogado de empresa estatal que ofereceu parecer dispensando licitação. No caso, entendeu-se pela

---

<sup>48</sup> BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB — a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 205-206, nov. 2018.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 213

responsabilização tão somente em caso de “erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo”.<sup>50</sup>

No julgamento do Mandado de Segurança nº 24.631, o ministro Joaquim Barbosa, relator, pormenorizou a questão, detalhando os efeitos jurídicos de três espécies distintas de parecer: a facultativa, não vinculante à autoridade; a de consulta obrigatória, donde a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato “tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário”, e se entender por praticar ato diverso do apresentado ao parecerista, deverá pedir novo parecer; a vinculante, donde a manifestação de teor jurídica não é mais apenas opinativa, e o administrador “não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir”.<sup>51</sup>

Neste julgado, entendeu a Suprema Corte que não cabe a responsabilização do advogado público pelos pareceres de natureza meramente opinativa, salvo “demonstração de culpa ou erro grosseiro”. Quanto aos pareceres vinculativos, entendeu o ministro Joaquim Barbosa que “a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo da decisão” e, portanto, seria possível, em tese, a responsabilização do parecerista em conjunto com o administrador. Lembra-se, entretanto, que no caso, à luz do art. 28 da LINDB, não se trataria de mera “opinião técnica”.

Portanto, a previsão do art. 28 coaduna-se com o entendimento jurisprudencial do STF.

O art. 29 previu a possibilidade da realização de consulta pública prévia à edição de atos normativos, efetivando a transparência e a previsibilidade que devem acompanhar a atividade normativa estatal, podendo, inclusive, ser disponibilizada a minuta do ato normativo para análise, com a fixação de prazo e demais condições. Trata-se de concretização do dever de motivação, afastando o órgão público da unilateralidade e aproximando-o ao “diálogo que só a consulta pública propicia”.<sup>52</sup>

Por fim, o art. 30 impõe ao agente público o dever de atuar em busca do aumento da segurança jurídica na aplicação das normas, podendo editar e tornar público, para ampliar a previsibilidade da atuação estatal e, por consequência, concretizar o princípio da segurança jurídica, regulamentos,

---

<sup>50</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 24.073. Relator: ministro Carlos Velloso. Brasília, 6 nov. 2002. *Diário da Justiça*, 31 out. 2003. p. 29.

<sup>51</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 24.631. Relator: ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 9 ago. 2007. *Diário da Justiça*, 1º fev. 2008.

<sup>52</sup> MONTEIRO, Vera. Art. 29 da LINDB — regime jurídico da consulta pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 233, nov. 2018.

súmulas administrativas e respostas a consultas, que, uma vez editados, “terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão”.

O dispositivo normativo sintetiza e positiva a orientação já irradiada pelos demais artigos inseridos pela Lei nº 13.655/2018, impingindo expressamente às autoridades o dever de aumentar a *segurança jurídica*. Traz, portanto, mandamento de “institucionalização do efetivo respeito” às decisões prévias, “de modo a tratar todas as pessoas de forma igualitária perante o Direito”.<sup>53</sup>

Ademais, quando houver solução legislativa, os administradores, julgadores e controladores não podem olvidá-la; não podem, portanto, favorecer valores jurídicos abstratos face à solução legal de menor indeterminação semântica, em desprestígio à segurança jurídica, na lição da Maria Helena Diniz.<sup>54</sup>

Desta feita, as inovações trazidas pela Lei nº 13.655/2018 têm por escopo primordial a concretização da segurança jurídica e a estabilização das relações jurídicas, na medida em que ofertam instrumentos que garantem a eficiência e a segurança aos agentes públicos que atuam nos órgãos de controle.

Ademais, buscou-se eliminar as incertezas bem como incentivar a solução consensual dos conflitos. Trouxe para o ordenamento jurídico uma visão mais humanista, deixando de lado a ideia meramente legalista, traduzindo-se em ganhos significativos para o direito público.

## 6. Conclusão

O objetivo do artigo foi analisar os deveres da administração pública implementados pelos 10 artigos acrescentados pela Lei nº 13.655/2018 na LINDB, com a finalidade de gerar maior segurança jurídica na atuação da administração pública.

A segurança jurídica, inerente ao estado de direito, assegura a estabilidade das situações jurídicas consolidadas e garante o ideal de certeza, de compreensibilidade, de determinabilidade e de previsibilidade do

---

<sup>53</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB — o dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 247, nov. 2018.

<sup>54</sup> DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. *Revista Argumentum — Argumentum Journal of Law*, Marília, v. 19, n. 2, p. 318, maio/ago. 2018.

comportamento e da atuação dos agentes públicos suscetíveis de atingirem a esfera jurídica dos particulares.

Após a Constituição de 1988, quatro foram as transformações no direito administrativo, diante do novo modelo de estado democrático de direito: (i) o princípio da supremacia do interesse público deve conviver com os princípios constitucionais e os direitos fundamentais dos cidadãos, protegendo-os e não os ameaçando; (ii) a legalidade administrativa não se restringe à vinculação à lei, pois a administração pública deve observar princípios constitucionais, os direitos fundamentais, os princípios jurídicos e os sentidos adequados a serem atribuídos às cláusulas gerais e aos conceitos indeterminados; (iii) a intangibilidade do mérito administrativo cede espaço para os graus de vinculação do administrador público serem proporcionais ao grau de controle judicial do ato praticado; por fim, (iv) a ideia de um Poder Executivo unitário deve ser substituída pelo conceito de administração pública policêntrica.

Por fim, ao analisar os 10 artigos inseridos na LINDB, conclui-se que os novos deveres estabelecidos à administração pública e os novos parâmetros para a interpretação e a aplicação do direito público devem elevar os níveis de segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público e assegurar uma maior qualidade da atuação da administração pública no Brasil.

## Referências

ABBOUD, Georges. *Discricionariedade administrativa e judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ABBOUD, Georges; CARNIO, Henrique Garbellini; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. *Introdução ao direito*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

ARRUDA ALVIM, Teresa. *Modulação na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ARRUDA ALVIM, Teresa. *Recurso especial, recurso extraordinário e ação rescisória*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Precedentes judiciais e segurança jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do Estado e ciência política*. 5. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria de direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB — a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 203-224, nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 24.631. Relator: ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 9 ago. 2007. *Diário da Justiça*, 1º fev. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 24.073. Relator: ministro Carlos Velloso. Brasília, 6 nov. 2002. *Diário da Justiça*, 31 out. 2003. p. 29.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Manual de direito processual civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Francisco José de. *Teoria da função social do direito*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COMOGLIO, Luigi Paolo; FERRI, Corrado; TARUFFO, Michelle. *Lezioni sul processo civile*. 5. ed. Milão: Il Mulino, 2011.

DIMOULIS, Dimitri. *Manual de introdução ao estudo do direito*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.



DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. *Revista Argumentum – Argumentum Journal of Law*, Marília, v. 19, n. 2, p. 305-318, maio/ago. 2018.

DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Tradução de Jeferson Luiz Camargo e revisão de Gildo Sá Leitão Rios. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Constituinte, assembleia, processo, poder*. São Paulo: Revista dos Tribunais 1985.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. Da “segurança” nacional à “insegurança” jurisdicional: uma reflexão sobre segurança jurídica. In: FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *O direito, entre o futuro e o passado*. São Paulo: Noeses, 2014. p. 115-130.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 2. ed. Madri: Civitas, 1986.

GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. *Revista de Informação Legislativa*, v. 39, n. 155, p. 153-173, jul./set. 2002.

HESSE, Konrad. *Conceito e peculiaridade da Constituição*. Tradução de Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB — acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 63-92, nov. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 13 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB — dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 13-41, nov. 2018.

KAUFMANN, Arthur. *Filosofia do direito*. Tradução de António Ulisses Cortês. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Segurança jurídica no novo CPC. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos; OLIVEIRA, Pedro Miranda de (Coord.). *Panorama atual do novo CPC*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016. p. 325-344.

MACCORMICK, Neil. *Rhetoric and the rule of law: a theory of legal reasoning*. Published to Oxford Scholarship Online: January 2010.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional privado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; VALLE, André Rufino do. Comentários ao art. 5º, II. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 243-249.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB — indicando consequências e regularizando atos e negócios. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 43-61, nov. 2018.

MONTEIRO, Vera. Art. 29 da LINDB — regime jurídico da consulta pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 225-242, nov. 2018.

MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da administração pública*. São Paulo: Dialética, 1999.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB — o dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 243-274, nov. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas no direito administrativo pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

OSÓRIO, Fabio Medina. *Paradigmas da administração pública: gestores contemporâneos devem dar prioridade à técnica e aos métodos científicos para resolução dos conflitos e manejo dos recursos da sociedade*. Disponível em: [www.iiede.com.br/index.php/2016/10/18/medina-osorio-paradigmas-da-administracao-publica/](http://www.iiede.com.br/index.php/2016/10/18/medina-osorio-paradigmas-da-administracao-publica/). Acesso em: 10 maio 2020.

PISANI, Andrea Proto. *Lezioni di diritto processuale civile*. 5. ed. Nápoles: Jovene, 2006.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SANTOS, Welder Queiroz dos. Comentários ao art. 11. In: BUENO, Cassio Scarpinella (Coord.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2017. v. 1, p. 164-168.

SARMENTO, Daniel. *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (lei nº 9.784/1999). *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 2, p. 3, 2005. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br/revista-eletronica-de-direito-do-estado](http://www.direitodoestado.com.br/revista-eletronica-de-direito-do-estado). Acesso em: 8 dez. 2018.

SILVA, Almiro do Couto e. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, v. 179, n. 80, p. 51-67, jan./jun. 1990.

SILVA, José Afonso da. Constituição e segurança jurídica. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). *Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada — estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 15-30.

SOUZA, Luiz Sergio Fernandes de. As recentes alterações da LINDB e suas implicações. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 14, p. 123-132, jul./dez. 2018.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Segurança. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 229-232.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil*. São Paulo: Método, 2011.