



PARECER/SETEMBRO/2018.

EMENTA: ATUALIZAÇÃO LEGISLATIVA - LEI N. 13.655/2018 - INCLUSÃO DOS ARTS. 20 A 30 À LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO - DECRETO-LEI N. 4.657/1942 - NORMAS SOBRA SEGURANÇA E EFICIÊNCIA NA CRIAÇÃO E APLICAÇÃO DO DIREITO PÚBLICO.

I. RELATÓRIO

O presente parecer jurídico destina-se ao esclarecimento da modificação legislativa promovida pela edição da Lei n. 13.655/2018, publicada na data de 25 de abril de 2018, que incluiu ao Decreto-Lei n. 4.657/1942 - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, os artigos 20 a 30, representando a remodelação de paradigmas na criação e aplicação das normas de Direito Público.

Resultado do trâmite legislativo que perdurou por 4 (quatro) anos, a Lei n. 13.655/2018 foi proposta pelo Senador Antonio Anastasia, recebeu o apoio de renomados juristas, economistas e administradores públicos, justamente por dispor sobre instrumentos aptos a proporcionar ao Direito Público maior segurança jurídica, eficiência e transparência em todas as esferas de Poder.

Destarte, ante a entrada em vigor da Lei n. 13.655/2018, mostra-se pertinente a exposição dos principais aspectos reverberados pela edição normativa mencionada, aliados aos posicionamentos doutrinários exarados até o momento, intencionando-se assim, promover a colaboração com a prática dos agentes públicos, de forma a cientificá-los sobre as novas disposições legais.





II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB que tem por escopo promover a regulamentação de outras normas, e por esse motivo denominada como a “norma de sobredireito”, tem sua aplicabilidade estendida a todos os ramos do direito, que com a recente publicação da Lei n. 13.655/2018, passou a contar com a seguinte estrutura e distribuição de temas:

- i. Artigos 1º e 2º: vigência das normas;
- ii. Artigo 3º: obrigatoriedade das leis;
- iii. Artigo 4º: integração das normas;
- iv. Artigo 5º: interpretação das normas;
- v. Artigo 6º: aplicação da lei no tempo;
- vi. Artigos 7º a 19: aplicação da lei no espaço.
- vii. Artigos 20 a 30: norma sobre segurança e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público.

A alteração legislativa acima destacada é oriunda da incorporação de parâmetros do Direito Administrativo, que desde de 1990 foram inaugurados pela doutrina e jurisprudência, concedendo-se especial enfoque à aplicação da economicidade e consequências jurídicas, conceitos que foram ampliados com o desenvolvimento do cenário jurídico-social.

Em posicionamento emitido acerca da publicação da Lei n. 13.655/2018, **TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JÚNIOR**¹ aduziu nos seguintes termos:

“Um dos fenômenos que se percebe fortemente é a quebra da percepção hierárquica na tomada de decisão. E não é só no Brasil. No plano internacional, um estudioso alemão levantou 125 instituições que não respeitam nenhuma decisão. E está começando a se espalhar. A hierarquia está perdendo a função. E ela é fundamental para explicar o funcionamento do nosso direito. [...] A proposta da LINDB tenta responder esse novo paradigma e trabalhar com a lógica interna das instituições”.

Impulsionada pela premente necessidade de maior equidade e segurança nas relações em que o Poder Público figura como parte, concedendo-

¹ Disponível em <<https://direitosp.fgv.br/noticia/nova-lei-de-introducao-normas-de-direito-brasileiro-deve-modificar-aplicacao-de-regras-para>>





se coerência na interpretação casuística do ordenamento jurídico e do Direito Público, a Lei n. 13.655/2018 sustenta os seguintes preceitos de aplicação voltados para as atividades administrativa, controladora e judicial:

- i. Segurança Jurídica: preserva-se de opiniões flutuantes do Estado e da modificação na interpretação legislativa de forma inconstante, concedendo aos administradores públicos a atuação perante um ordenamento melhor definido acerca de suas responsabilidades, possibilitando melhor defesa de seus atos;
- ii. Eficiência: proporcionar aos agentes públicos a atuação eficiente por intermédio da garantia de que iniciativas inovadoras continuem a ser desenvolvidas sem que sejam extintas por convicções e concepções de controle da Administração Pública ou pelo temor à punição;
- iii. Transparência: ampliar a transparência da Administração Pública por intermédio de instrumentos pontuais como consultas públicas e obrigatoriedade na motivação;
- iv. Consensualidade: propõe como técnica de solução de conflitos e eliminação de controvérsias a utilização e priorização do consenso.

As premissas transcritas são observadas pelos posicionamentos doutrinários exarados até o momento como eixos da modificação legislativa em mérito, direcionadas aos temas de Direito Administrativo, Financeiro, Orçamentário e Tributário, sendo de grande valia o seu estudo e adequada compreensão para os agentes públicos.

Nesse passo, a Lei n. 13.655/2017 propaga relevantes implicações práticas no exercício da atividade pública, pois ainda que tenha sido objeto de intensos debates e posicionamentos antagônicos relacionados ao emprego de subjetivismo e afronta aos princípios consagrados, depreende-se que sua aplicabilidade somente tende a aprimorar as premissas vigentes.

Feitas considerações iniciais, para melhor compreensão da alteração legislativa objeto da presente orientação jurídica, a disposição da matéria será apresentada de forma apartada, em conformidade aos assuntos trazidos pela Lei n. 13.655/2018, consoante passa a se expor.

II. A. VALORES JURÍDICOS ABSTRATOS E CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS.





Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

O primeiro e mais expressivo dispositivo da alteração legislativa promovida pela Lei n. 13.655/2018, determina claramente uma nova diretriz para a prolação das decisões. Concebendo-se a noção de valores jurídicos abstratos representados pelos princípios, como sendo normas de maior grau de abstração, o artigo 20 incide sobre as diversas hipóteses interpretativas com o fito de reforçar a responsabilidade decisória estatal.

Nas palavras de **VLADIMIR PASSOS DE FREITAS**², *“a grande novidade é que, a partir de agora, os que detêm poder de decisão terão que avaliar e concluir, motivadamente, com base no mundo real e não em abstrações jurídicas tão em moda nos últimos anos”*, e conclui pela *“maior responsabilidade aos atos do Poder Público e às relações entre administração e administrado, evitando medidas fora da realidade que, por vezes, nem são possíveis de cumprimento.”*

Como se observa, há agora maior responsabilidade no que tange ao exercício da atividade decisória, afastando-se de motivações vazias e retóricas, alinhando-se aos reais fatos e possíveis impactos que a decisão será capaz de produzir no mundo jurídico, seja qual for a esfera de Poder Estatal (administrativa, controladora ou judicial), a decisão deverá ser precedida da completa análise dos elementos idôneos produzidos no processo.

Reforça-se desse modo, a noção de que a modificação legislativa em apreço é destinada a todos os intérpretes do ordenamento jurídico brasileiro, consoante entendimento de **FABRÍCIO MOTTA**³ no trecho abaixo transcrito:

“As decisões administrativas deverão avaliar concretamente as eventuais soluções possíveis, notadamente na interpretação de conceitos abertos, considerando os prós e contras da adoção de cada qual. O consequencialismo não implica desconsideração da legalidade estrita, ao contrário, é justamente no plano das soluções admitidas pelo

² Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-29/segunda-leitura-mudancas-lindb-inovam-direito-brasileiro>>

³ Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-14/interesse-publico-alteracoes-lindb-valem-todos-nao-controle>>





ordenamento que a decisão deverá se inserir. [...] A atividade de controle, por outro lado, somente poderá examinar as eventuais alternativas que se apresentavam ao gestor por se tratar de fiscalização de conformidade — cabe ao gestor identificar as alternativas, sopesá-las e decidir; ao controle cabe a posterior verificação da decisão diante do cenário posto. Cabe interpretar o texto para dele extrair norma que não materialize compartilhamento da responsabilidade pelas escolhas públicas entre gestor e controlador, por absoluta incompatibilidade com a Constituição.”

A citação supratranscrita é complementada pelas lições de VANICE VALLE⁴, vejamos:

Estende-se à racionalidade a ser desenvolvida pelo controlador na interpretação da norma sobre gestão pública, o imperativo de considerar os mesmos elementos de constricção que se tem no cenário de decisão da Administração Pública. Isso não é reduzir o controle, mas sim aproximá-lo da realidade que determinou a ação pública desenhada pela interpretação das normas de regência. A aproximação controladora passa a dar a partir de uma interpretação que não veja no bloqueio à ação pública o resultado via preferencial. Com essa opção legislativa, o controle passa a ter seu olhar direcionado particularmente ao juízo de ponderação que esse mesmo administrador empreende no quadro de dificuldades em que se vê. [...] Observe-se ainda um efeito secundário desse mesmo preceito, que é aquele de reforçar a exigibilidade de que ação da Administração seja efetivamente precedida de uma racionalidade conhecida na determinação de conteúdo que extrai da norma sobre gestão pública. [...] Ganham, portanto, as instâncias vocacionadas à zeladoria da legalidade, novo instrumento para reconduzir a ação pública ao caminho da escolha racional e ponderada, reduzindo o voluntarismo e subjetivismo.

Destarte, a proposição legislativa analisada é clara no que tange a modificação dos parâmetros decisórios, o que conseqüentemente possibilita na melhoria da qualidade dos posicionamentos exarados pela Administração Pública, Órgãos de Controle e Judiciário, que devem mensurar às determinações legais e os princípios, sopesando às circunstâncias práticas que permeiam a situação objeto de decisão, ampliando-se, desse modo, a responsabilidade de quem decide.

II. B. ENFÂSE AO DEVER DE MOTIVAÇÃO.

Art. 20. [...]

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

O parágrafo único do artigo 20 da Lei n. 13.655/2018, em que pese versar de certa abstração, confere ao dever de motivação o patamar de princípio basilar nas decisões do administrador, conselheiro ou magistrado, os

⁴ Disponível: <https://www.academia.edu/36482470/O_PL_7448_17_E_O_RESGATE_DA_ESSE%>c3%ANCIA_DA_JURICIDADE>





quais devem, necessariamente, indicar os motivos de fato e de direito que os levaram a adotar o posicionamento exarado na decisão.

Subsiste pelo dispositivo em mérito, a demonstração de que a decisão adotada é a mais adequada e idônea para a consecução dos fins buscados. Representando verdadeira expressão do princípio da proporcionalidade, procede-se a análise da necessidade e adequação, apresentando as razões pelas quais não cabíveis outras possíveis alternativas.

Em adequado alinhamento ao *caput* do artigo 20, o parágrafo único também explicita a importância da análise dos contextos reais que culminaram no ato adotado em oposição à inviabilidade de outras medidas. Reverberando no âmbito da Administração Pública como medida destinada a proteção dos atos adotados, que quanto melhor motivados, menos serão passíveis de invalidação, revelando-se de observância necessária por parte dos agentes públicos, que diariamente têm de lidar com as mais diversas tomadas de decisões.

Portanto, a disposição normativa exposta somente reforçou a necessidade de motivação das decisões administrativas, controladoras e judiciais, que por vezes negligenciou-se pela demonstração de termos dissonantes da realidade fática posta em ponderação.

II. C. INVALIDAÇÃO E EXPOSIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS E ADMINISTRATIVAS - INDICAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE REGULARIZAÇÃO.

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

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.





O artigo 21 e seu parágrafo único revela fácil intelecção no que tange a necessidade de que a decretação de invalidação, proferida pela Administração Pública, Órgãos de Controle e Judiciário, seja eminentemente clara sobre as consequências jurídicas e administrativas impostas, reforçando-se a importância da motivação para a regularidade da decisão.

A preocupação exarada no disposto em apreço reveste-se pela ocorrência dos prejuízos que a invalidação pode causar as partes, podendo facilmente se configurar como um ônus ou perda anormal e excessiva a algum dos envolvidos, partindo daí a importância de se externar suas consequências de forma coerente com o exercício da atividade pública.

Os juristas responsáveis pela elaboração do anteprojeto justificaram sua propositura nos seguintes moldes:

“Exige o exercício responsável da função judicante do agente estatal. Invalidar atos, contratos, processos configura atividade altamente relevante, que importa em consequências imediatas a bens e direitos alheios. Decisões irresponsáveis que desconsideram situações juridicamente constituídas e possíveis consequências aos envolvidos são incompatíveis com o Direito. É justamente por isso que o projeto busca garantir que o julgador (nas esferas administrativa, controladora e judicial), ao invalidar atos, contratos, processos e demais instrumentos, indique, de modo expresso, as consequências jurídicas e administrativas decorrentes de sua decisão [...] Não se trata de ilação nem de futurologia, mas sim da responsabilidade no exercício da função pública. Se há um negócio jurídico a ser invalidado, e se há direitos que serão impactados, então é dever do julgador indicar as consequências de sua decisão”.⁵

De especial aplicabilidade à Administração Pública Municipal, tem-se que sua atividade direcionada à análise e adoção de medidas que causem a invalidação de atos, contratos e procedimentos, deve ser pautada nos seguintes aspectos:

- i. Necessidade e adequação da invalidação;
- ii. Razões pelas quais não são cabíveis outras possíveis alternativas;
- iii. Consequências jurídicas e administrativas.

⁵ Disponível em < <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf>>





Ademais, a questão tratada pelo dispositivo em análise é vislumbrada no caso de contrato administrativo, em que caberá a autoridade pública definir acerca da preservação dos efeitos do contrato, ante a possibilidade de se atingir terceiros de boa-fé e a garantia de seus direitos, e ainda, decidir sobre a aplicabilidade no pagamento de indenização ao particular que executou prestações contratadas, consoante disposição do artigo 59 da Lei n. 8.666/93⁶.

Destarte, as disposições do artigo 21 da Lei n. 13.655/2018 refletem a importância do agir com racionalidade e eficiência da Administração Pública, dos Órgãos de Controle e do Poder Judiciário, que além dos motivos determinantes à decretação da invalidade do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, deverá também externalizar suas consequências, completando-se assim, o adequado juízo de ponderação.

II. D. INTERPRETAÇÃO DE NORMAS SOBRE GESTÃO PÚBLICA COERENTE À REALIDADE - COMINAÇÃO DE SANÇÕES.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas 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.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

O artigo 22 constitui importante instrumento no julgamento das atividades de gestão, determinando que a interpretação da norma seja realizada

⁶ Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.





de forma alinhada aos obstáculos e dificuldades reais do gestor, paralelamente às exigências das políticas públicas, criando-se dessa forma, verdadeiras condicionantes ao julgador, as quais se destacam:

- i. Os obstáculos e a realidade fática do gestor;
- ii. As políticas públicas acaso existentes;
- iii. O direito dos administrados envolvidos.

Tendo como premissa fundamental a de que *“as decisões na gestão pública não são tomadas em um mundo abstrato de sonhos, mas de forma concreta, para resolver problemas e necessidades reais”*⁷, cabendo ao órgão julgador a consideração das dificuldades, pois mesmo que já conhecidas, devem ser sopesadas em conjunto às disposições legais vigentes, refutando-se apenas a utilização da literalidade das regras eventualmente violadas.

Em resposta ao Tribunal de Contas da União, os juristas envolvidos na proposição da Lei n. 13.655/2018 exararam a seguinte argumentação a respeito do artigo 22:

“[...] a norma em questão reconhece que os diversos órgãos de cada ente da Federação possuem realidades próprias que não podem ser ignoradas. A realidade de gestão da União evidentemente é distinta da realidade de gestor de um pequeno e remoto município. A gestão pública envolve especialidades que têm de ser consideradas pelo julgador para a produção de decisões justas, corretas. [...] Interpretar o Direito, repita-se, demanda a consideração dos fatos. Não há, nisso, nada de novo ou excêntrico.

O texto normativo em análise foi objeto de variadas críticas, as quais fundamentam-se na desnecessidade e ineficácia do dispositivo, servindo como brecha à argumentação de que realidade não permitiu o cumprimento da lei. Contudo, a inclusão do artigo 22 à LINDB dispõe de imprescindível necessidade para o julgamento dos atos de gestão pública, ampliando a importância de se observar a realidade e a lei em conjunto.

Nesse sentido, a disposição em mérito é particularmente relevante aos gestores públicos, sendo bastante comum que no transcurso dos

⁷ Disponível em < <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf>>





mandatos eletivos e ao término desses, respondam por incontáveis ações ajuizadas por supostas violações às normas que regem o regime jurídico-administrativo, sendo julgados em completa desconsideração às situações que obstaram o cumprimento das políticas públicas.

Por conseguinte, a cominação das sanções reflete a ponderação exigida ao órgão julgador na avaliação da conduta do agente público, destacando-se os seguintes aspectos:

- i. Natureza e gravidade da infração cometida;
- ii. Danos causados à Administração Pública;
- iii. Agravantes;
- iv. Atenuantes;
- v. Antecedentes.

Portanto, objetiva-se que as medidas impostas aos agentes públicos sejam adequadamente sopesas aos obstáculos e circunstâncias fáticas que importaram na limitação do cumprimento das exigências legais, devendo o órgão julgador inteirar-se da realidade existente, eximindo-se de proferir julgamentos genéricos e desproporcionais.

II. E. MUDANÇA DE INTERPRETAÇÃO.

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e sem prejuízo aos interesses gerais.

Motivado pelas frequentes mudanças de entendimento das normas e maior necessidade de segurança jurídica, o artigo 23 da Lei n. 13.655/2018 estabelece o denominado regime de transição, a fim de que a mudança na forma de entendimento tradicional da Administração Pública, Tribunais de Contas e Órgão de Controle, bem como Poder Judiciário, seja estabelecida com lapso temporal para que os agentes públicos e envolvidos possam melhor se adaptar.





A disposição legislativa em análise muito se assemelha com a já conhecida modulação dos efeitos, prevista pelo Código de Processo Civil⁸, constante do artigo 927, parágrafo 3º, todavia, o regime de transição apresenta determinadas particularidades, as quais são reforçadas pelos seguintes aspectos:

- i. Decisão de qualquer das esferas de Poder (administrativa, controladora ou judicial) que estabeleça uma nova interpretação ou orientação nova;
- ii. Interpretação recaia sobre uma norma de conteúdo indeterminado;
- iii. interpretação impõe novo dever ou novo condicionamento de direito;
- iv. A imposição desse regime de transição não pode acarretar prejuízo aos interesses gerais.
- v. Objetiva-se com o estabelecimento do lapso temporal, que o condicionamento do direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente.

A compreensão da modificação legislativa é exemplificada com clareza por VLADIMIR PASSOS DE FREITAS⁹:

“As mudanças administrativas dependem de atos complexos, por vezes licitações que não se fazem em dez dias. Imagine-se uma ordem judicial que determina a retirada de famílias de área de fisco. Certamente o município terá que realocar as pessoas e isto não se faz com facilidade. Assegurar prazo para que a transição seja feita é medida de bom senso e agora lei.”.

Destarte, com a edição do artigo 23 da Lei n. 13.655/2018, a mudança de entendimento no âmbito da Administração Pública, Órgãos de Controle e Poder Judiciário devem, necessariamente, ter sua vigência precedida pelo regime de transição, que estabelecerá o prazo adequado para o cumprimento da nova interpretação de forma proporcional e eficiente.

II. F. REVISÃO DA VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO E ORIENTAÇÃO DA ÉPOCA.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança

⁸ Art. 927. Os juízes e tribunais observarão: [...] §3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

⁹ Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-abr-29/segunda-leitura-mudancas-lindb-inovam-direito-brasileiro>>





posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais 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 determinação prevista no artigo transcrito exige que o ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa sejam analisados em consonância às orientações gerais da época, justificando-se pelo lapso temporal ocorrido no exame de validade e a incidência de novo entendimento, afastando este último como parâmetro para o ato objeto de análise.

Por conseguinte, a previsão contida no artigo 24 destina-se a promover a segurança jurídica dos atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas a longo prazo, por terem sido constituídas a partir das orientações firmadas na época de sua publicação ou celebração, evitando-se circunstâncias inesperadas pela modificação de entendimento que anteriormente era considerado válido.

II. G. CONSULTA PÚBLICA E CELEBRAÇÃO DE COMPROMISSO.

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – (VETADO);

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

[...]





Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

Os dispositivos em análise consagram a relevância da participação da sociedade na tomada de decisões do Poder Público, bem como, amplia o espaço de utilização dos instrumentos consensuais destinados ao saneamento de irregularidades, eliminação de incertezas jurídicas e afastamento de litígios por intermédio da celebração de termos de compromissos, perfazendo-se verdadeira negociação entre o Poder Público e interessados.

Nesse passo, o *caput* do artigo 26 reforça a necessidade de que o ato seja precedido pela oitiva do respectivo órgão jurídico, como AGU, PGE e PGM, e ainda, possibilita nos casos de maior repercussão, a oitiva popular através da audiência pública, conferindo ao compromisso intencionado uma solução ponderada em conformidade ao interesse público.

Outrossim, a consulta pública também pode ser realizada previamente à edição de atos normativos por autoridades administrativas, promovendo maior transparência à atividade normativa do Poder Executivo, consagrando a denominada governança participativa.

Para o professor **CARLOS ARI SUNDFELD**¹⁰ “*administrar é transigir, quando necessário. Mas faltava autorização legal inequívoca e abrangente para isso. Era preciso superar a ideia, comum entre controladores, de que fazer acordos é contrariar a lei e o interesse público*”.

Portanto, os dispositivos observados no presente tópico trazem ao administrador público instrumentos que promovem o envolvimento do particular interessado no desfazimento de situações controversas e, ainda, a participação da sociedade nesse processo e na edição de atos normativos com

¹⁰ Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/compromissos-na-lei-da-seguranca-para-inovacao-publica-12062018>>





maior transparência e segurança jurídica entre os envolvidos, beneficiando toda a coletividade.

II. H. IMPOSIÇÃO DE COMPENSAÇÃO.

Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.

O artigo 27 aduz pela possibilidade de compensação como forma de consecução do interesse público, evitando que as partes envolvidas em processos da esfera administrativa, controladora ou judicial auferam benefícios indevidos ou arquem com prejuízos excessivos e injustos resultantes do próprio processo ou conduta dos agentes, reforçando a importância de motivação e prévia oitiva das partes.

II. I. RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO.

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

O artigo 28 delimita a responsabilização pessoal do agente público nos casos de dolo ou erro grosseiro, este inclui os conceitos de negligência, imprudência e imperícia graves, tendo por escopo a atuação administrativa amparada em maior segurança e responsabilidade.

A **SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO** manifestou-se acerca do dispositivo nos seguintes termos:

“o art. 28 quer dar a segurança necessária para que o agente público possa desempenhar suas funções. Por isso afirma que ele só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões em caso de dolo ou erro grosseiro (o que inclui situações de negligência grave, imprudência ou imperícia grave).”





A mudança externada pelo artigo já fora tema utilizado pelo TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO no Acórdão n. 1.628/2018 em que o **MINISTRO BENJAMIN ZYMLER** utilizou o termo erro grosseiro, para sancionar um servidor municipal, levando em consideração, dentre outros fatores, a situação fática que permeava a prática da conduta supostamente irregular.

II. J. INSTRUMENTOS DE SEGURANÇA PÚBLICA E VINCULAÇÃO DO ÓRGÃO.

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

*Parágrafo único. Os instrumentos previstos no **caput** deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.*

O último artigo da modificação legislativa introduzida pela Lei n. 13.655/2018 à LINDB legitima a recomendação aos administradores públicos em zelar pela segurança jurídica, apontando para outras medidas entendidas por eficientes e eficazes, com o intento de diminuir a insegurança jurídica diante de posições jurídicas existentes na aplicação do Direito na Administração Pública.

III - CONCLUSÃO

Diante dos apontamentos levantados, a edição da Lei n. 13.655/2018, que inseriu os artigos 20 a 30 à Lei de Introdução às normas ao Direito Brasileiro (LINDB) - Decreto-Lei n. 4.657/1942, tem o caráter de proporcionar significativo avanço nas decisões e atos praticados pelo Poder Público, em todas as esferas, concedendo-lhes maior segurança jurídica, eficiência e transparência.

Destarte, a modificação legislativa detém particular expressividade aos gestores e servidores públicos, pois além de lhes serem atribuídas considerável parcela na efetividade da normativa em vigor, seus atos perante os Órgãos de Controle e Poder Judiciário devem ser ponderados sob





FERREIRA & NOVAES
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

critérios tangíveis e racionais, afastando interpretações dissonantes da realidade, assegurando as partes uma maior segurança jurídica.

Portanto, a Lei n. 13.655/2018 promoveu o fortalecimento de critérios e conceitos indispensáveis ao exercício da atividade pública, por vezes negligenciados, atribuindo às autoridades públicas maior responsabilidade na aplicabilidade do Direito Público, devendo o intérprete da norma observar a atualização legislativa para sua aplicabilidade.

É o Parecer.

Campo Grande/MS, 21 de setembro de 2018.

GUILHERME NOVAES

OAB/MS 13.997

LUIZ FELIPE FERREIRA

OAB/MS 13.652

MARCOS GABRIEL EDUARDO DE SOUZA

OAB/MS 20.567

ÉLIDA LIMA

OAB/MS 20.918

