



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA  
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO  
MONOGRAFIA JURÍDICA

**O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E A CONDUTA DO  
AGENTE PÚBLICO - APLICAÇÕES PRÁTICAS SOB A ÉGIDE DA  
LEI Nº 13.655 DE 2018**

ORIENTANDA: STELLA SILVA MELO  
ORIENTADOR: PROF. MS. WEILER JORGE CINTRA

GOIÂNIA  
2021

STELLA SILVA MELO

**O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E A CONDUTA DO  
AGENTE PÚBLICO - APLICAÇÕES PRÁTICAS SOB A ÉGIDE DA  
LEI Nº 13.655 DE 2018**

Monografia Jurídica apresentada à disciplina de Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e Relações Internacionais, curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GOIÁS).

Prof. Orientador: Ms. Weiler Jorge Cintra.

GOIÂNIA

2021

STELLA SILVA MELO

**O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E A CONDUTA DO  
AGENTE PÚBLICO - APLICAÇÕES PRÁTICAS SOB A ÉGIDE DA  
LEI Nº 13.655 DE 2018**

Data da Defesa: 10 de junho de 2021.

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. Ms. Weiler Jorge Cintra nota

---

Examinadora Convidada: Prof<sup>a</sup>. Ms<sup>a</sup>. Pamôra S. de F. Cordeiro nota

À Deus, que até aqui me conduziu com muita luz. À minha família, em especial, minha mãe e minhas irmãs que sempre acreditaram no meu potencial. Ao meu namorado, pelo apoio dado ao longo da graduação. Agradeço também ao meu orientador que, com muita paciência e maestria, me auxiliou para alcançar o êxito do presente trabalho.

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I – O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA.....</b>	<b>10</b>
1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	10
1.2 O PRINCÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	12
1.3 CONCEITO.....	16
1.4 REFLEXOS NA LEI Nº 13.655/2018.....	21
<b>CAPÍTULO II – AGENTE PÚBLICO.....</b>	<b>27</b>
2.1 CONCEITO.....	27
2.2 ESPÉCIES E CLASSIFICAÇÃO.....	28
2.3 FUNÇÃO.....	31
2.4 CONDOTA E RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO PERANTE A LEI Nº 13.655/2018.....	33
<b>CAPÍTULO III – APLICAÇÕES DA LEI Nº 13.655/2018.....</b>	<b>39</b>
3.1 PONTOS CONTROVERTIDOS: CRÍTICAS, EXEMPLIFICAÇÕES E IMPLICAÇÕES DO DECRETO Nº 9.830/2019.....	39
<b>3.1.1 Arts. 20 e 21 – da motivação do agente público.....</b>	<b>40</b>
<b>3.1.2 Arts. 22 e 28 – da responsabilização do agente público.....</b>	<b>44</b>
<b>3.1.3 Arts. 23 e 24 – da segurança jurídica ante a nova orientação e revisão dos atos.....</b>	<b>49</b>
<b>3.1.4 Art. 26 – do compromisso como instrumento da segurança jurídica.....</b>	<b>52</b>
<b>3.1.5 Art. 30 – da segurança jurídica na aplicação das normas.....</b>	<b>54</b>
3.2 NO TOCANTE À SEGURANÇA JURÍDICA E A CONDOTA DO AGENTE PÚBLICO DIANTE DA PANDEMIA DA COVID-19.....	56
3.3 EM FACE DA REFORMA ADMINISTRATIVA.....	60

<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>67</b>

## RESUMO

A Lei Federal nº 13.655, publicada em 26 de abril de 2018, trouxe alterações significativas ao Decreto-Lei nº 4.657 de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), com aplicações específicas na esfera do direito administrativo. O recente dispositivo potencializa princípios constitucionais e infraconstitucionais em toda sua estrutura, quais sejam: (i) princípio da eficiência, (ii) princípio da proporcionalidade, (iii) princípio da consensualidade, (iv) princípio da motivação, (v) princípio da participação, (vi) princípio da transparência, (vii) princípio do interesse público, (viii) princípio da segurança jurídica. Outrossim, o diploma legal traz consigo dispositivos a respeito da responsabilização do agente público, entre outras previsões. Acerca da referida Lei nº 13.655/2018, busca-se no presente trabalho abordar especificamente no que concerne o princípio da segurança jurídica e a conduta do agente público – na condição de servidor público, autoridade administrativa, administrador e gestor público –, bem como, apontar as consequentes aplicações práticas no mundo jurídico.

**Palavras-chave:** princípio, administrativo, segurança, agente, aplicações.

## INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho pautar-se-á na análise da segurança jurídica e da conduta do agente público particularmente sob a ótica da Lei nº 13.655/2018, levando em consideração as alterações, a efetividade e os novos desafios que o dispositivo legal impõe à concretização dos direitos e deveres dos indivíduos. Bem como, apresentar exemplos práticos relativos ao tema no cenário atual e remoto.

No estudo da Lei nº 13.655/2018, será enfatizado o princípio da segurança jurídica e a conduta do agente público – em suas diversas espécies e classificações –, além de demonstrar os efeitos práticos da aplicação legal, considerando as críticas, dificuldades e exemplificações face a modernidade.

Será apresentada a definição do princípio da segurança jurídica através da exposição de seus principais aspectos, tal como, serão apontadas as referências desse instituto na Lei nº 13.655/2018.

O princípio da segurança jurídica é a base para a formação do Estado de Direito, uma vez que possui como elemento objetivo a estabilidade do indivíduo nas relações jurídicas e no próprio ordenamento jurídico, além de, subjetivamente, transmitir a confiança necessária que o administrado busca ter quanto às decisões emanadas pela Administração Pública.

É inegável que o direito público altera suas interpretações normativas constantemente, e como consequência, confronta situações já executadas e seus eventuais efeitos. Em função disso, urge a necessidade de o sujeito ver-se amparado pela segurança jurídica.

Considerando a importância levantada, a Lei nº 13.655/2018 fez de seu núcleo central a exigência da segurança jurídica nas hipóteses de nova orientação

geral ou nova interpretação normativa, premissa essa que é imposta às autoridades administrativas para a correta aplicação da norma, como se verá adiante.

O presente trabalho se dedicará em conceituar e classificar o agente público sob a ótica de diferentes operadores do direito, de tal modo, analisará os efeitos da sua conduta no Direito Administrativo. Ademais, irá apontar as consequências jurídicas e fáticas que surgiram com o advento da Lei nº 13.655/2018 e que contornam o agente público na condição de autoridade administrativa, servidor público, administrador e gestor público.

A respeito da conduta do agente público, o legislador frisou sobre as consequências jurídicas dos atos e decisões administrativas. Prevista a condição de valorizar o interesse público acima dos demais, o agente deve, para tanto, decidir sob motivação fundamentada e identificar de pronto os efeitos que seus atos podem gerar.

Outrossim, a lei também se preocupou com a posição do agente público e as dificuldades e obstáculos que se impõem a seu cargo, além de prever algumas particularidades acerca da responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro no exercício de sua função.

Será possível identificar se as alterações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, relativamente à segurança jurídica e à conduta do agente público, são de fato boas soluções ou novos problemas para o mundo jurídico. Para tanto, demonstrar-se-á a execução do dispositivo legal sob a atual e futura perspectiva, inclusive, abordando a sua adoção perante o cenário pandêmico causado pela COVID-19 e ante as inovações da Reforma Administrativa.

Torna-se relevante a discussão acerca do tema em comento, dado que, a segurança jurídica e a conduta do agente público influem diretamente nos direitos e deveres da sociedade.

O tipo de pesquisa a ser utilizada na elaboração do presente trabalho envolverá a pesquisa teórica-bibliográfica, a ser desenvolvida através do estudo de doutrinas, jurisprudências, legislação específica, publicações divulgadas na internet (como artigos, comentários, podcasts, vídeos, entrevistas e palestras com especialistas) e em outros meios digitais, entre outras obras voltadas à temática da pesquisa.

A fim de se compreender o princípio da segurança jurídica e o agente público em sua conduta, sob a ótica das inovações incluídas na LINDB pela Lei nº

13.655/2018, esta pesquisa irá ressaltar os principais pontos e discussões acerca do tema e sua relevância na contemporaneidade.

## CAPÍTULO I – O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

### 1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Os princípios, como fonte interpretativa do Direito, são “enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas” (REALE, 2002, p. 218).

Nesse seguimento, Mello (1997, p. 573) doutrina que princípio é o “mandamento nuclear de um sistema”, dessa forma, considerando o presente assunto, remete-se ao sistema de leis e normas existente há muito antes da codificação atual.

Tais princípios possuem grande importância para o correto emprego do Direito, como aduz Reale (2002, p. 217):

(...) o sistema das leis não é suscetível de cobrir todo o campo da experiência humana, restando sempre grande número de situações imprevistas, algo que era impossível ser vislumbrado sequer pelo legislador no momento da feitura da lei. Para essas lacunas há a possibilidade do recurso aos princípios gerais do direito (...).

Em continuidade, o Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), em seu art. 4º, ratifica que “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”. Logo, vê-se a necessidade da serventia dos princípios ao Direito Positivo.

Ademais, preceitua Carvalho (2017, p. 60) que “os princípios devem ser encarados como normas gerais coercitivas que orientam a atuação do indivíduo, definindo valores a serem observados nas condutas por ele praticadas”, diante

disso, conclui-se que determinados princípios possuem força de lei perante o ordenamento jurídico, como é o caso do princípio constitucional da *segurança jurídica*.

O surgimento do princípio da segurança jurídica ocorreu com o início do Estado de Direito, haja vista que a partir de então os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos passaram ter uma relevância significativa, e com isso, e uma certa necessidade de estabilidade. Pode-se remeter, então, à época da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promulgada na França em 26 de agosto de 1789, que, em seu art. 2º, qualificou a segurança como direito natural e imprescritível do homem.

Contudo, cabe aprofundar no presente trabalho a origem e a evolução histórica do princípio da segurança jurídica particularmente no Direito Brasileiro, cuja sua primeira aparição notória deu-se na Constituição do Império, promulgada em 1824, onde lê-se que:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.  
(...)  
III. A sua disposição não terá effeito retroactivo.  
(...)  
XXVIII. Ficam garantidas as recompensas conferidas pelos serviços feitos ao Estado, quer Civis, quer Militares; assim como o direito adquirido a ellas na fórma das Leis.  
(...)

Embora seja considerada uma imposição do imperador Dom Pedro I, e, nos dizeres de Lenza (2019, p. 194) “marcada por forte centralismo administrativo e político, tendo em vista a figura do Poder Moderador, constitucionalizado, e também por unitarismo e absolutismo”, a Constituição de 1824 abordou explicitamente em seu texto os efeitos da segurança jurídica, quais sejam: a irretroatividade da lei e a garantia do direito adquirido.

Por sua vez, a Constituição Republicana de 1891, de forma curta e sucinta, prescreveu no art. 11, §3º que “é vedado aos Estados, como à União: prescrever leis retroativas”.

De maneira igual à Constituição anterior, a Carta promulgada em 1891 também previu a irretroatividade da lei, como forma de garantir a estabilidade manifesta da segurança jurídica em face dos atos válidos já praticados.

A Constituição de 1934 trouxe uma grande evolução ao ordenamento jurídico vigente à época, além de haver produzido efeitos valiosos para o Direito Pátrio atual ao consagrar, de forma mais abrangente, o princípio da segurança jurídica. O art. 113 da referida Constituição previa que:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:  
(...)  
3) A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

A proteção expressa e específica aos desdobramentos do princípio da segurança jurídica pelo dispositivo supracitado foi um importante avanço ao instituto em comento.

Em contrapartida, a Constituição de 1937 representou um verdadeiro desserviço à comunidade e retrocesso à Constituição anterior, dado que, não trouxe previsão sequer acerca da segurança jurídica. A “Polaca”, assim chamada por ser uma inspiração fascista, aplicada por Getúlio Vargas, desconstitucionalizou a garantia ao direito adquirido, ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

A Constituição de 1946, felizmente, trouxe de volta tais garantias. Basicamente, repetiu em seu art. 141, § 3º, a redação do art. 113 da Carta de 1934.

Do mesmo modo fez a Constituição de 1967, em seu art. 150, § 3º – ainda que vigorando durante o regime ditatorial militar –, cuja redação perdura até os dias atuais, presente na estrutura da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como ver-se-á mais adiante.

## 1.2 O PRINCÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Superada a análise do princípio da segurança jurídica sob a ótica das Constituições anteriores, cabe, agora, abordá-lo conforme dispõe a atual Carta Magna.

A Constituição, conforme Silva (2014, p. 112-113, *apud* Lenza, 2019, p. 152), “é a lei fundamental, não somente de toda a atividade estatal e das atividades relacionadas ao Estado, mas também a lei fundamental de toda a vida social”.

Nessa toada, perfaz frisar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ou a “Constituição Cidadã” – assim chamada por ser responsável

pela redemocratização do país –, conforme levanta Pires (2016), se comparada às anteriores é a mais valorativa de todas, uma vez que incorporou de forma definitiva ao ordenamento jurídico princípios e instrumentos que asseguram os direitos fundamentais da sociedade e amplia a democracia do país.

Ainda acerca da importância de sua criação, expõe Tavares (2020, p. 173):

(...) muitas e profundas foram as inovações introduzidas pela Constituição de 1988. Houve, a partir dela, uma verdadeira “revolução” no Direito brasileiro, que, por meio de suas instituições, teve de se adaptar ao novo cenário constitucional, reformulando conceitos, substituindo institutos e implementando o novo regime constitucional. E esta evolução há de ser constante.

Quanto a implementação dos princípios constitucionais, Barroso sustenta que (2013, p. 226):

(...) são a porta pela qual os valores passam do plano ético para o mundo jurídico. Em sua trajetória ascendente, os princípios deixaram de ser fonte secundária e subsidiária do Direito para serem alçados ao centro do sistema jurídico. De lá, irradiam-se por todo o ordenamento, influenciando a interpretação e aplicação das normas jurídicas em geral e permitindo a leitura moral do Direito.

Cumprir frisar que, o princípio da segurança jurídica inclui-se entre os direitos e garantias fundamentais que a Constituição Federal de 1988 aperfeiçoou em seu teor, como pode ser demonstrado pelo art. 5º, inciso XXXVI do diploma legal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

(...)

Configurada, portanto, a condição de direito e garantia fundamental, resta prejudicada toda e qualquer proposta de emenda à Constituição que tenha como objeto deliberação apta a suprimir o princípio em comento, em observância ao art. 60, §4º, inciso IV da Carta Magna.

Nota-se que, apesar de não receber o nome expresso no teor constitucional, a garantia da segurança jurídica é caracterizada em razão da previsão de seus principais efeitos e sua localização no corpo da Lei Maior, encontrem-se: o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

A respeito de tais efeitos, cumpre expor que seus conceitos preexistem à Constituição Federal de 1988, dado que foram apresentados pelo Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB). O artigo 6º da LINDB, com alterações da Lei nº 3.238, de 1º de agosto de 1957, regulamentou:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

A ressalva mencionada no *caput* do supratranscrito artigo, quanto à regra geral de efeito imediato da lei, bem como no inciso XXXVI, art. 5º da Constituição Federal de 1988, ou seja, a irretroatividade da lei, foi confeccionada pelo legislador com o único intuito de não prejudicar os institutos que manifestam o princípio da segurança jurídica.

Dessa forma, para melhor abordar e compreender esse princípio, despreendendo-se da curta definição do ordenamento, cabe também o exame de cada instituto sob a perspectiva doutrinária.

No tocante ao ato jurídico perfeito Tavares (2020) leciona que se configura na relação validada pelo Direito Brasileiro, cuja sua feição já se aperfeiçoou por completo, mesmo que todos os efeitos não tenham sido produzidos ainda até o momento da sua consumação.

Para ser assim reconhecido, o ato jurídico perfeito deve ser realizado conforme os requisitos legais e essenciais do ato, quais sejam: por sujeito capaz, contendo objeto lícito, e de acordo com a forma prescrita ou não defesa em lei.

Tendo em vista a descrição do ato jurídico perfeito, pode-se entender, de tal modo, que todo direito adquirido provém desse. A definição que o art. 6º da LINDB traz acerca do direito adquirido é deveras emaranhado, logo, faz-se necessária para uma mais fácil interpretação, adotar conceitos mais diretos. Quando a lei se refere ao poder de exercício que o titular tem sob seu direito, finda-se que o

direito adquirido nada mais é do que um direito já incorporado ao patrimônio pessoal do indivíduo.

Utilizando-se da definição atemporal adotada por Gabba, em sua obra “*Teoria della Retroattività delle Leggi*” (1891, p. 191, *apud* Carrazza, 2005, p. 840), entende-se que:

É adquirido cada direito que: a) é consequência de um fato idôneo a produzi-lo, em virtude de a lei do tempo no qual o fato se consumou, embora a ocasião de fazê-lo valer não se tenha apresentado antes da atuação de uma lei nova em torno do mesmo; e que b) nos termos da lei sob cujo império ocorre o fato do qual se origina, passou imediatamente a fazer parte do patrimônio de quem o adquiriu.

Sobre a relevância da proteção à irretroatividade da lei afim de resguardar tal entidade, entende Popp (1992, p. 88) que “o respeito ao direito adquirido, com a consequente proibição da retroatividade da norma legal, é um verdadeiro instrumento de paz social, impeditivo do arbítrio e do abuso de poder por parte do detentor deste”.

Aliás, nas palavras de Ramos (2003, p. 144-145), com tal garantia aos direitos adquiridos, o legislador buscou “torná-los imunes, em seus aspectos nucleares ou essenciais, aos efeitos da legislação posterior àquela sob a qual se constituíram”.

Por fim, no que tange à coisa julgada, referendada pela LINDB e pela Constituição de 1988, como princípio da segurança jurídica, Neves (2016) ao discutir diferentes linhas de pensamentos, a conclui considerando, principalmente, os aspectos de imutabilidade e indiscutibilidade como seus efeitos gerados pela sentença.

A coisa julgada classifica-se em formal e material, e, ainda de acordo com Neves (2016), suas diferenças se dão nos critérios de endoprocessual e extraprocessual, posto que, enquanto na coisa julgada formal a imutabilidade do *decisum* recai sob qualquer meio processual dentro do processo individualizado em que surgiu, na coisa julgada material esse aspecto ultrapassa o processo e produz efeitos exteriores a ele, atingindo outros processos.

Desse modo, entende-se que os efeitos da coisa julgada material dependem da configuração da coisa julgada formal, sendo essa última, característica de todo processo judicial.

Satisfeitos os conceitos de ato jurídico perfeito, direito adquirido e coisa julgada, como manifestações e instrumentos que garantem o emprego do princípio da segurança jurídica, passa-se ao exame desse princípio em si.

### 1.3 CONCEITO

Como já abordado acerca dos princípios jurídicos, vale ressaltar que a sua aplicação no direito administrativo – objeto de estudo do presente trabalho – é de suma importância para melhor compreender esse ramo do Direito, tendo em vista a ausência de codificação e a diversidade de entidades. É o que sustenta Medauar (2018, p. 115-116):

(...) no âmbito administrativo, muitas normas são editadas em vista de circunstâncias de momento, resultando em multiplicidade de textos, sem reunião sistemática. Daí a importância dos princípios, sobretudo para possibilitar a solução de casos não previstos, para permitir melhor compreensão dos textos esparsos e para conferir certa segurança aos cidadãos quanto à extensão dos seus direitos e deveres.

Nessa toada, em razão da frequente publicação de novas normas, é que urge a necessidade de aplicação do princípio da segurança jurídica, uma vez que, sua configuração consiste na vedação da retroatividade da lei, para não atingir o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, consonante visto anteriormente.

Obviamente, a liberdade da Administração quanto à mudança normativa e de interpretação e à retroação dos efeitos da lei permanecem, em regra, contudo, a adoção de tais prerrogativas não pode ferir o que a lei já definiu como princípio. Como ratifica o art. 2º, *caput*, e parágrafo único, inciso XIII da Lei nº 9.784/1999, que dispõe sobre o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública, valendo-se a reprodução:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Leciona Tavares (2020), que a regra da retroatividade retira do cidadão a confiança no ordenamento jurídico, ou seja, causa insegurança jurídica. Ainda sob a ótica de Tavares (2020, p. 805), o legislador constituinte atentou-se a “assegurar um mínimo de estabilidade das relações jurídicas. Para tanto, proíbe a eficácia retroativa das leis àquelas situações do passado já consolidadas.”

Fala-se, portanto, na segurança jurídica como forma de garantir, objetivamente, a estabilidade nas relações jurídicas, e, subjetivamente, a confiança do indivíduo em face do ordenamento pátrio. Acerca desse último, tem-se inclusive, na doutrina majoritária, seu reconhecimento como princípio jurídico.

A proteção à confiança possui forte ligação com a segurança jurídica, alguns autores a definem até mesmo como “subprincípio” dessa, porquanto, consiste no elemento subjetivo da segurança jurídica, e relaciona-se com a garantia que o ordenamento jurídico deve oferecer para proteger a “calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos” (CANOTILHO, 2000).

É inquestionável o fato de que o indivíduo, na condição de administrado sujeito de direitos e deveres, necessita confiar no Poder Público, considerando que é sobre ele que recaem os atos e decisões administrativas, conforme disserta Neto (2006, p. 285):

O Estado é instrumento da sociedade e sua existência só tem sentido se estiver a serviço de todos e de cada um. Por isso, justifica-se a confiança que legitimamente os membros da sociedade nele depositam, não se admitindo que os agentes públicos possam desempenhar suas funções traíndo essa confiança.

Por isso, imperiosa é a proteção à confiança como instrumento da segurança jurídica, e sucessivamente, para a garantia da paz social, tornando esses princípios elementos do Estado de Direito, entendimento esse validado por Nohara (2019, p. 56):

A segurança em sentido amplo é um dos anseios mais elementares do ser humano. Para o desenvolvimento sadio de uma vida, faz-se necessário um mínimo de estabilidade e proteção. No universo jurídico, a segurança representa um valor que todo Direito deve cumprir pelo fato de sua mera existência, pois um mínimo de segurança é condição para que haja justiça.

Nessa acepção, sustenta Filho (2020, p. 124) que “a confiança traduz um dos fatores mais relevantes de um regime democrático, não se podendo perder de

vista que é ela que dá sustentação à entrega dos poderes aos representantes eleitos”.

Costa (2018, p. 15) exemplifica brevemente:

(...) quando uma conduta adotada pelo particular for considerada lícita até certo momento, passando, posteriormente, a ser considerada ilícita em razão de um requisito interpretativo, não é possível a imposição de nova obrigação ao administrado, porque isso equivaleria a pretender que devesse abster-se daquilo que futuramente viria a ser julgado ilícito, em uma verdadeira análise “prospectiva”. Não se trata de uma questão de legalidade, mas sim de previsibilidade, traduzindo violação ao princípio da confiança.

Outrossim, cumpre evidenciar que, a proteção à confiança traz à tona o princípio da boa-fé – também homologado pela Lei nº 9.784/1999, em seu art. 2º, parágrafo único, inciso IV –, posto que este possui duas vertentes, acolhendo “um aspecto objetivo, que diz respeito à conduta leal, honesta, e um aspecto subjetivo, que diz respeito à crença do sujeito de que está agindo corretamente.” (DI PIETRO, 2019, p. 250-251). Logo, se o sujeito possui conhecimento de que está agindo em desconformidade com a legislação, sua conduta fere o princípio da boa-fé, ou seja, sua atuação é de má-fé.

Para melhor resumir a relação do princípio da boa-fé com a proteção à confiança e, por conseguinte com a segurança jurídica, ilustra Di Pietro (2019, p. 251):

Pode-se dizer que o **princípio da boa-fé deve estar presente do lado da Administração e do lado do administrado. Ambos devem agir com lealdade, com correção. O princípio da proteção à confiança protege a boa-fé do administrado**; por outras palavras, a confiança que se protege é aquela que o particular deposita na Administração Pública. O particular confia em que a conduta da Administração esteja correta, de acordo com a lei e com o direito. É o que ocorre, por exemplo, quando se mantêm atos ilegais ou se regulam os efeitos pretéritos de atos inválidos. (Sem grifos no original).

Finaliza Canotilho (2000) que os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança se configuram na confiança que o cidadão de boa-fé busca ter na relação com o Estado, ao realizar seus atos, exercer seus direitos e adentrar relações jurídicas sob a vigência de normas válidas. Assim dizendo, de forma breve, que os princípios acima mencionados têm como objeto a vedação de leis retroativas, a inalterabilidade de coisa julgada, e a irrevogabilidade de atos administrativos que originam direitos adquiridos.

Por outro lado, em análise ao vetor objetivo do princípio da segurança jurídica, faz-se necessário o aprofundamento ao aspecto da estabilidade.

Como a própria palavra já diz, estabilidade é característica daquilo que é imóvel, imutável, sólido e firme. Por óbvio, tal característica de imutabilidade não pode prosperar ampla e totalmente no Direito Brasileiro, haja vista a necessidade de mudanças de lei e de orientações jurisprudenciais frente os instáveis cenários sociais. Contudo, também não cabe progredir um parecer que, em razão da instabilidade social, provoque alterações e prejudique os efeitos de situações já validadas pela norma vigente ao tempo em que foram praticadas.

Assim sendo, reafirma Silva (2009) que as garantias da segurança jurídica possuem importante emprego quando, na ocasião de uma norma ser substituída por outra, os atos e os efeitos praticados pela “norma antiga” – validados pela mesma – devem resistir.

É com base no exposto, que o princípio da estabilidade da segurança jurídica merece aplicação, “é preciso evitar que situações jurídicas permaneçam por todo o tempo em nível de instabilidade, o que, evidentemente, provoca incertezas e receios entre os indivíduos” (FILHO, 2020, p. 121).

Ademais, essa ideia de consolidação das atividades, aqui, inclui-se a administrativa, é algo que assegura a estabilidade, ao impedir que os direitos – e os efeitos – dos indivíduos de boa-fé fiquem sujeitos a controvérsia do Poder Público de forma indefinida no tempo.

Outrossim, a título de exemplo, perfaz ressaltar que, a prescrição e a decadência são institutos fáticos de direito que concretizam a estabilidade das relações existentes no mundo jurídico, além, claro, do ato jurídico perfeito, direito adquirido, e coisa julgada, já mencionados no tópico anterior, como leciona Di Pietro (2019, p. 247):

Com efeito, o princípio está na base das normas sobre prescrição e decadência, das que fixam prazo para a Administração rever os próprios atos, da que prevê a súmula vinculante; o § 1º do artigo 103-A da Constituição Federal deixa expresso o objetivo da súmula vinculante de afastar controvérsias que gerem “**grave insegurança jurídica** e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica”. (Com grifos no original).

Defendem Chaves e Rosenvald (2015, p. 657 e 684) que “surge a prescrição para delimitar um lapso temporal, a fim de que sejam exercitadas as pretensões decorrentes da titularidade de determinados direitos subjetivos patrimoniais pelo seu respectivo titular”, bem como, no que tange a decadência,

sustentam os autores que “é a perda do próprio direito (potestativo) pelo seu não exercício em determinado prazo, quando a lei estabelecer lapso temporal para tanto”.

Em face de todo o demonstrado até então, finda-se verídico que o princípio da segurança jurídica, revestido pela confiança e estabilidade, é, sem dúvida, direito fundamental e base para o Estado Democrático de Direito, dado que, para proteger a essência de cada direito fundamental é necessário o mínimo de segurança jurídica, pois esta é capaz de conferir a conservação da ordem jurídica.

Enfim, acerca da importância das garantias da segurança jurídica e suas características, perfaz evidenciar, brevemente, ementa homologatória do Supremo Tribunal Federal, em Mandado de Segurança nº 26.603/DF – Ministro Relator Celso de Mello:

**(...) REVISÃO JURISPRUDENCIAL E SEGURANÇA JURÍDICA: A INDICAÇÃO DE MARCO TEMPORAL DEFINIDOR DO MOMENTO INICIAL DE EFICÁCIA DA NOVA ORIENTAÇÃO PRETORIANA – Os precedentes** firmados pelo Supremo Tribunal Federal **desempenham** múltiplas **e** relevantes funções no sistema jurídico, **pois lhes cabe conferir previsibilidade** às futuras decisões judiciais nas matérias por eles abrangidas, **atribuir estabilidade** às relações jurídicas constituídas sob a sua égide **e** em decorrência deles, **gerar certeza** quanto à validade dos efeitos decorrentes de atos praticados **de acordo** com esses mesmos precedentes **e preservar**, assim, **em respeito** à ética do Direito, **a confiança** dos cidadãos nas ações do Estado. – **Os postulados** da segurança jurídica **e** da proteção da confiança, **enquanto** expressões do Estado Democrático de Direito, **mostram-se impregnados** de elevado conteúdo ético, social **e** jurídico, **projetando-se** sobre as relações jurídicas, **inclusive** as de direito público, **sempre** que se registre alteração **substancial** de diretrizes hermenêuticas, **impondo-se** à observância **de qualquer** dos Poderes do Estado **e**, desse modo, **permitindo** preservar situações **já consolidadas** no passado **e anteriores** aos marcos temporais definidos pelo próprio Tribunal. **Doutrina. Precedentes. – A ruptura** de paradigma **resultante** de **substancial** revisão de padrões jurisprudenciais, **com o reconhecimento do caráter partidário** do mandato eletivo proporcional, **impõe, em respeito à exigência** de segurança jurídica **e ao princípio** da proteção da confiança dos cidadãos, **que se defina** o momento **a partir** do qual terá aplicabilidade **a nova** diretriz hermenêutica. – **Marco temporal** que o Supremo Tribunal Federal **definiu** na matéria ora em julgamento: **data** em que o Tribunal Superior Eleitoral apreciou a Consulta nº 1.398/DF **(27/03/2007)** **e**, nela, **respondeu, em tese, à indagação** que lhe foi submetida. (...). (STF, S.I. – Mandado de Segurança nº 26.603/DF – Rel. Min. Celso de Mello – data de publicação: 18/12/2008). (Com grifos no original).

Para mais, frisa-se que a aplicação do princípio da segurança jurídica não interfere no emprego de outros princípios administrativos – como da legalidade e isonomia – conforme Nohara (2019, p. 117), utilizando-se de outros autores, explica e exemplifica:

Trata-se de expediente voltado a combater a prática reiterada em alguns órgãos administrativos de mudar a orientação de determinações normativas que afetassem situações reconhecidas e consolidadas na égide de orientação anterior, o que gerava insegurança àqueles que agiram de boa-fé e na conformidade dos parâmetros ditados pela própria Administração. De acordo com Elival da Silva Ramos, **a vedação de retroatividade de nova interpretação para garantir segurança jurídica proíbe a aplicação de novos parâmetros interpretativos a efeitos jurídicos passados de atos pretéritos, mas não obsta a invalidação de atos administrativos, pois haveria ofensa não apenas à legalidade, mas sobretudo ao princípio da isonomia.** Ora, realmente, se determinados servidores públicos recebiam vantagens pecuniárias decorrentes de uma interpretação benéfica conferida pela Administração por determinação normativa e, posteriormente, ela muda sua interpretação, a Administração Pública não poderá cobrar a restituição daquilo que foi percebido de boa-fé pelos servidores ao tempo da interpretação que ela mesma dava, sob pena de os servidores ficarem reféns dos chamados, por Sérgio Ferraz e Adilson Dallari, “mandos e desmandos desinfluentes”, que nada mais são do que a ausência de racionalidade ou coerência na atuação administrativa. Contudo, nada impede que haja o desfazimento do ato de concessão da vantagem, pois, caso contrário, negar-se-iam iguais direitos a pessoas que se encontram em idênticas condições perante a lei. A problemática não gira, portanto, em torno do desfazimento em si do ato, mas principalmente dos seus efeitos diante de terceiros de boa-fé (...). (Sem grifos no original).

A notoriedade da segurança jurídica é de tamanho aparato que justifica o fato deste princípio ser frequentemente destacado pelo legislador a cada nova criação de lei, conforme será certificado sucessivamente.

#### 1.4 REFLEXOS NA LEI Nº 13.655/2018

A Lei nº 13.655/2018, que incluiu novos artigos ao Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), os quais se possuem maior adoção na seara do Direito Administrativo, ampliou a aplicação do princípio da segurança jurídica de tamanha maneira que alguns doutrinadores passaram até mesmo a chamá-la de “Lei da Segurança Jurídica”.

Costa (2018) defende que o motivo para a criação desta lei teve como objeto central a incerteza e imprevisibilidade gerada pela edição de novas regras e orientações no campo administrativo, o que, como visto, prejudica a segurança jurídica – incluindo a estabilidade e proteção à confiança –, além de ocasionar a incompetência de políticas públicas, os altos custos e o atraso no cumprimento de obrigações.

Nesse sentido, passemos a análise das inovações trazidas pela Lei nº 13.655/2018 no que se refere ao princípio da segurança jurídica, identificado nos arts. 23, 24, 26 e 30.

Dispõe o *caput* do art. 23 da referida legislação que:

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 eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Verifica-se a partir do supracitado a preocupação com as consequências geradas aos indivíduos, em razão da decisão de autoridade administrativa, controladora ou judicial que fixe nova interpretação ou nova orientação. Na oportunidade, Neto (2018) argumenta que, o dispositivo alcança qualquer tipo de decisão, seja aquela proferida por juiz singular, por órgão colegiado, seja até mesmo orientação ou entendimento reiterado de agente ou órgão público pertencentes às três esferas.

Com efeito, na hipótese de cumprimento de nova obrigação ou novo condicionamento de direito, oriundos de recente interpretação ou orientação normativa, o diploma legal prevê o regime de transição como mecanismo para assegurar a correta realização desses, de maneira que não prejudique os sujeitos à tal *decisum*.

O voto do Ministro Raimundo Carreiro, no Acórdão nº 2145/2019, aponta os requisitos para que se admita a modulação dos efeitos:

(...)

Consoante se vê, a modulação de que trata o citado art. 23 da LINDB somente é permitida nos estritos casos em que a decisão “**estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito**”. Ou seja, há três condições, **cumulativas**, para a sua aplicação, quais sejam:

- a) que se trate de decisão que estabelece interpretação ou orientação nova;
- b) que referida interpretação ou orientação seja sobre norma de conteúdo indeterminado;
- c) que citada decisão imponha novo dever ou novo condicionamento de direito.

(...)

(TCU, Plenário – Representação (REPR), Processo nº 016.607/2015-5 – Rel. Min. Bruno Dantras – julgado em 11/09/2019). (Com grifos no original).

O dever de criação do regime de transição é algo que, anteriormente à publicação da Lei nº 13.655/2018, era submetido ao Supremo Tribunal Federal, conforme art. 27 da Lei nº 9.868 de 1999.

Tal instituto possui como escopo a fixação de um prazo para que se inicie e se adeque o emprego de novo entendimento ou orientação, melhor dizendo, nas palavras de Costa (2018), refere-se à modulação dos efeitos da decisão, voltadas para o futuro, para que assim, seja preservada a confiança dos cidadãos entregue à posição anteriormente adotada pela autoridade julgadora. Sob esta lógica, o instituto possui relação “na vertente da vedação de comportamento contraditório por parte do Estado, a adoção da proibição ética do *venire contra factum proprium*, em amparo à aparência de regularidade e à presunção de legitimidade dos atos estatais” (NOHARA, 2019, p. 57).

Nos dizeres de Appio (2008, p. 1): “a modulação dos efeitos significa a possibilidade de se restringir a eficácia temporal das decisões do Supremo em controle difuso/concreto, ou seja, liminar a eficácia retroativa destas decisões, determinando que produzam efeitos exclusivamente para o futuro (prospectivos).”

O regime de transição não deve jamais relacionar-se com inefetividade ou inaplicação das decisões, mas sim assegurar que seus efeitos sejam refletidos em momento posterior para garantir que administrado cumpra o *decisum* da melhor maneira.

Ademais, Filho (2020, p. 1.976), elucida:

Urge que se crie um regime de transição, a fim de que haja a oportunidade de adequação às mudanças, de acordo com parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, obstando a ocorrência de indesejável regime de incerteza jurídica.

Júnior (2018, p. 6) faz a seguinte ressalva quanto a hipótese de não aplicação do regime de transição nos casos previstos pela LINDB:

Sendo a fixação de regime de transição, nos casos especificados no art. 23, da LINDB, um dever legal, sua omissão, quando devida a previsão, importa em ilegalidade, que deve ser suprida pela esfera administrativa, podendo ser efetuada tanto em caráter geral, quanto individual, por se tratar de direito subjetivo do administrado.

Cumpre salientar que o legislador não impôs à autoridade a criação de regime de transição sempre que emanar uma nova decisão, mas sim para quando o indivíduo, em obediência ao *decisum* que adota novo dever ou novo condicionamento de direito, necessitá-lo para cumprir o ato de maneira proporcional, equânime, eficiente e sem acarretar prejuízos para si ou terceiros.

Em seqüência, ordena o art. 24 do Decreto-Lei nº 4.657 de 04 de setembro de 1942:

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 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.

De forma clara, o legislador utiliza-se mais uma vez do princípio da segurança jurídica, desta vez, para proteger os atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativas já consumados e válidos à época, quando forem sujeitos à revisão.

A irretroatividade em questão homologa o princípio do *tempus regit actum*<sup>1</sup>, visando impedir que as autoridades invalidem livremente os atos praticados conforme a legislação da época, exigindo que sejam consideradas as orientações e especificações públicas gerais daquela data, as quais eram ratificadas cotidianamente em jurisprudência.

Acerca dessa última, afim de facilitar sua aplicação prática, o próprio texto legal trouxe o conceito no parágrafo único supratranscrito, logo, é necessário que o julgador ao rever os atos se volte para as instruções e referências em documentos públicos – como portarias, resoluções ou instruções normativas – ou interpretações majoritárias específicas em jurisprudência, e discutidas em prática administrativa reiterada referente àquela época.

Conclui Costa (2018, p. 15) que, “é inadmissível que a alteração da jurisprudência retroaja para prejudicar o administrado, especialmente quando agiu em conformidade com as orientações e diretrizes gerais da época”.

Por sua vez, o artigo 26 da Lei nº 13.655/2018 disciplina:

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);

---

<sup>1</sup> Expressão latina que significa “o tempo rege o ato”, ou seja, os atos jurídicos são conduzidos pela lei da época em que foram criados. Aduz o Ministro Moacyr Amaral Santos, acerca do princípio que “os atos realizados de acordo com a norma anterior conservam a sua eficácia, até o termo final do processo”.

- 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.
- § 2º (VETADO).

A celebração de compromisso com os interessados na lide administrativa surge exclusivamente como instituto preventivo para assegurar, dentre outros, o princípio da segurança jurídica, nos moldes que prescreve a norma legal do instrumento.

O legislador reforça a resolução consensual de conflitos entre a Administração e o administrado, o que influi diretamente na relação de confiança existente entre esses – conforme já mencionado – abarcando, assim, a segurança jurídica.

Lacerda (Brasil, 2020) evidencia que:

**O que se busca não é o consenso em relação à vigência da norma, e sim a melhor interpretação a ela aplicável, levando-se em consideração a constatação do alto grau de indeterminação de grande parte das normas jurídicas.** A nova lei retira do gestor público a responsabilidade de buscar a melhor interpretação da norma, atribuindo-lhe a alternativa de solução negociada.

Tal previsão também faz referência equivalente ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), já cuidado pela Lei nº 7.347 de 1985 (Lei de Ação Civil Pública) no parágrafo 6º do art. 5º, que aduz: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Finalmente, o art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657 de 04 de setembro de 1942, incluído pela Lei nº 13.655/2018, determina que:

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 dispositivo incentiva as autoridades competentes do Poder Público a utilizarem uma série de instrumentos para conceder e aplicar o princípio da segurança jurídica, quais sejam: leis, decretos, portarias, instruções normativas, orientações normativas, regulamentos, enunciados, súmulas administrativas e respostas às consultas públicas.

Com “caráter vinculante” e “ulterior revisão”, o legislador buscou significar que tais instrumentos, assim que editados, acorrem-se aos órgãos ou entidades a

que se dirigem, ou seja, o entendimento referenciado em tais mecanismos vale para todas as discussões similares nos casos concretos apreciados pelo julgador, até que se procedam a análise posterior.

É o que ocorre, por exemplo, quando a Corte Suprema edita Súmula Vinculante, todos os agentes da Administração Pública – com exceção do Poder Legislativo – devem seguir conforme a normativa.

De tal maneira, a partir do sancionado, é possível que as autoridades administrativas “sedimentem entendimentos sobre matérias de direito público, com o fito de favorecer a aplicação uniforme da lei, prestigiando a segurança jurídica” (JÚNIOR, 2018, p. 8).

Nesse mesmo sentido, o Código de Processo Civil de 2015, em seu art. 926, *caput*, também dispôs o seguinte: “Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”.

Costa (2018) defende ser plenamente aplicável, na hipótese de omissão das autoridades administrativas perante as exigências de criação de ordens vinculantes, o disposto pela Lei nº 11.417 de 2006 – que disciplina a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal.

Resta indubitável que a Lei nº 13.655/2018 busca a todo tempo asseverar o princípio da segurança jurídica, e, homologa com o supradito, que a incumbência de proteger o princípio se estende às autoridades administrativas.

## CAPÍTULO II – AGENTE PÚBLICO

### 2.1 CONCEITO

O Estado é ente composto por três elementos essenciais, são eles: povo, território, e governo soberano, como Dallari, acrescentando a finalidade como mais um elemento constitutivo, o define (2001, p. 49, *apud* Lenza, 2019, p. 719), “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Sendo assim, perfaz-se que a natureza jurídica do Estado é de Direito Público, voltada para o povo, ainda que sua atuação se dê também no Direito Privado.

É neste diapasão que se faz necessária a implementação da Administração Pública pelo Estado, essa, por sua vez, é composta fundamentalmente por órgãos, serviços, atividades e agentes públicos, os quais buscam concretizar o objetivo estatal, qual seja: a proteção do interesse público. No que diz respeito a essa composição, cabe destaque, no atual trabalho, a figura do agente público.

Por óbvio, a atividade administrativa não se move por sua própria força, portanto, é imprescindível para sua realização a intervenção humana, tem-se, como resultado, a configuração do agente público, como coaduna Filho (2020, p. 1.088): “o Estado só se faz presente através das pessoas físicas que em seu nome manifestam determinada vontade, (...). São todas essas pessoas físicas que constituem os agentes públicos.”

Em harmonia com esse entendimento que relaciona o agente público a um instrumento de manifestação da vontade estatal, aduz Di Pietro (2019), que sua

caracterização se dá pela pessoa física cuja função é prestar serviços ao Estado e às pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública Indireta.

Ademais, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), traz a definição de agente público, amplamente, em seu art. 2º, veja-se a transcrição:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Enquadra-se no referido conceito, assim, toda pessoa física que empreende, nas formas da matéria legal acima, mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública Direta, Indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes pertencentes aos entes federativos do país, e de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio tenha o erário concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual.

Conclui-se que, não se trata somente do exercício de emprego ou função pública administrativa pelo agente, mas também do exercício de mandato e cargo público, a partir disso, tem-se uma sistemática capaz de diferenciar e classificar as diversas espécies de agente público, conforme contemplar-se-á sucessivamente.

Sob a mesma lógica, acrescenta Nohara (2019, p. 297):

Também se fala em agente público, em sentido mais abrangente, que compreende todas as pessoas que desenvolvem, mesmo que temporariamente, a qualquer título, funções, atividades ou prestam serviços à Administração Pública. Na realidade, conforme será visto, agente público é gênero do qual servidor público é uma espécie, sendo que a Constituição Federal já não mais se utiliza da expressão funcionário público.

## 2.2 ESPÉCIES E CLASSIFICAÇÃO

Superado o conceito de agente público, em sentido amplo, cabe agora a análise em sentido restrito e específico, utilizando as principais espécies e classificações adotadas pelo ordenamento jurídico e doutrina majoritária.

A priori, remete-se ao agente público na posição de agente político, que é toda pessoa física que, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.429 supracitado, exerce a função pública diretiva e organizacional política do Estado através de mandato fixo, cita-se, nesta espécie, a figura dos parlamentares, dos Chefes do Executivo no âmbito federal, estadual e municipal e de seus respectivos auxiliares diretos, bem

como, os Ministros de Estado e Secretários. Em regra, a forma de ingresso dos agentes políticos é por eleição.

No que se refere a essa espécie, Hely Lopes Meirelles, desconcordante aos demais doutrinadores, engloba os membros do Poder Judiciário e os membros do Ministério Público como agentes políticos, defendendo que esses possuem soberania estatal e “independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do serviço público” (MEIRELLES, 2009, p. 77).

O agente público, popularmente confundido e chamado de servidor público, como já visto, se difere desse último em razão de ser gênero que o deriva como espécie. Sendo, portanto, o servidor público, estritamente, aquele que exerce a função pública cuja as principais características são: profissionalidade, hierarquia funcional, bem como, retribuição pecuniária – salda pelos cofres públicos – e vínculo empregatício, conforme explica Di Pietro (2019).

Dos agentes públicos descendem diversas subespécies, das quais Filho (2020) acredita ser a parcela dos principais integrantes da Administração Pública, que desenvolvem múltiplas funções do Estado vistas cotidianamente. Enquadram-se nessa parcela os servidores públicos estatutários ou efetivos, celetistas ou empregados públicos, temporários, ocupantes de cargo em comissão e militares. A forma de ingresso dessa categoria é, via de regra, por nomeação.

Servidor público estatutário difere-se de empregado público em função do regime público que os regem, enquanto no primeiro o regime é fixado por estatuto pré-estabelecido em lei por cada uma das unidades da federação, o segundo rege-se pelas leis trabalhistas.

Para mais, didática e sucintamente, Carvalho (2017, p. 777) acrescenta as diferenças de tais servidores:

(...) na União, a lei 8.112/90 se aplica aos servidores estatutários aprovados mediante concurso público para assunção de cargos efetivos, definindo o regime aplicável a esses agentes, inclusive estabelecendo todos os direitos e obrigações a serem exigidas na prestação do serviço público. Esta lei se autodenomina "Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União" e suas regras **não** são estendidas àqueles contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, ainda que prestem serviços nos órgãos federais. (Sem grifos no original).

Por sua vez, os agentes públicos temporários, como a própria terminologia julga, prestam serviços ao Poder Público por período limitado e definido em lei específica, dado justificável interesse público. Tal modalidade de contratação

é excepcional no ordenamento jurídico, uma vez que a regra é a contratação por nomeação.

Para melhor identificar o servidor público ocupante em cargo em comissão, cumpre, previamente, ressaltar e dirimir a diferença entre função de confiança e cargo de confiança. A função de confiança não se relaciona com cargo próprio, trata-se tão somente de função a ser exercida em cargo específico, que, necessariamente, envolva direção, chefia ou assessoramento, a qual deve ser exercida por agente público efetivo. Por sua vez, o cargo de confiança, popularmente intitulado de “cargo comissionado”, conserva como função correspondente a direção, chefia ou assessoramento, e pode ser ocupado por servidor efetivado ou não.

A título exemplificativo, agrega Mazza (2016, p. 810) a seguinte temática:

(...) Pressupõem, portanto, que o indivíduo que irá exercer a função de confiança pertença aos quadros de pessoal da Administração. Exemplo: a função de chefia na procuradoria do município só pode ser exercida por um procurador concursado. A livre nomeação para funções de confiança, portanto, depende de vinculação prévia com o serviço público.

Logo, observa-se que tal espécie de agente público possui como núcleo objetivo “a confiança direta e pessoal da autoridade pública” (CARVALHO, 2017, p. 791).

Finalmente, os militares, cuja natureza difere-se dos já elencados anteriormente, são regidos pela Constituição Federal de 1988, resumidamente, no artigo 42. Além daqueles que prestam serviços militares às Forças Armadas, que estão sob cuidados dos artigos 142 e 143 da Lei Maior.

Os militares também são servidores estatutários, ou seja, submetem-se a regimes estatutários próprios estabelecidos por cada ente federativo competente. No âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, tutelam-se os pertencentes a Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar, neste caso, a forma de ingresso se dá por concurso público. Já no âmbito federal, os militares integrantes da Marinha, Exército e Aeronáutica obedecem a estatuto pactuado pela União, e a investidura é por concurso público, contudo, poderá ocorrer compulsoriamente ou por meio de recrutamento oficial.

Di Pietro (2019), acerca desta temática, ministra que o regime estatutário independe de quaisquer pactos contratuais, e é responsável por firmar normas sobre

ingresso, limites de idade, estabilidade, transferência para a inatividade, direitos, deveres, remuneração e prerrogativas cuja referida categoria sujeita-se.

Conclusas as principais classes de agente público, vale salientar, oportunamente, a figura do particular em colaboração. Também denominado de “agentes honoríficos”, são aqueles que, sem perder a qualidade de particular, prestam serviços à Administração Pública – em regra, temporariamente –, dos quais originam-se quatro subespécies: particulares em colaboração mediante delegação, através requisição, voluntários e credenciados.

A primeira compõe-se dos particulares em colaboração que executam as atividades através de delegação do Poder Público, nesta, integram os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos, bem como, as concessionárias e permissionárias prestadoras de serviços públicos, além dos agentes notariais e de registro. Estes últimos, excepcionalmente, possuem vínculo definitivo com o Estado, e apesar de sua função ser de caráter privado, a forma de ingresso é por concurso público.

Os colaboradores por requisição são convocados para exercer funções públicas significativas, como os mesários, os militares conscritos e os jurados membros do júri popular. Carvalho (2017, p. 773) reitera que estes “têm a obrigação de participar quando requisitados sob pena de sanção”.

É corriqueiro que, em situações de calamidade, o Poder Público inicie projetos de voluntariado, e nestes, atuam os particulares em colaboração da terceira subespécie, também chamados de “gestores de negócios”, suas atividades são, por conseguinte, excepcionais e podem ocorrer, por exemplo, ante um cenário pandêmico, endêmico, bem como, em casos de incêndios e enchentes.

Por fim, os agentes credenciados ou contratados por locação civil de serviços designam aqueles cuja atuação baseia-se em determinado ato ou atividade específica, Filho (2020) alega que o vínculo é tão somente contratual e não remete a uma relação de trabalho.

## 2.3 FUNÇÃO

A Lei nº 9.527/97 acrescentou à Lei nº 8.112/90 (Estatuto do Servidor Público civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais), em seu art. 15, definição equiparada à função pública, dispondo que o “exercício é o efetivo desempenho das atribuições do cargo público ou da função de confiança”.

Conforme visto em item anterior, cargo e emprego público são posições situadas na estrutura da Administração Pública direta ou indireta, cujo preenchimento se dá pela atuação do agente público, diferenciando-se unicamente no que concerne ao vínculo regimental. Incorporada a estes postos está o exercício da função pública, matéria de aprofundamento no atual tópico.

Oliveira (2018, p. 742) aduz de maneira clara que a função pública “compreende o conjunto de atribuições conferidas por lei aos agentes públicos”, acrescentando que tais deveres administrativos pertencem a todos aqueles que ocupam, seja efetiva ou temporariamente, os cargos e empregos públicos.

Outrossim, Carvalho (2017, p. 794) explica:

A função pública é o conjunto de atividades atribuídas a um cargo ou emprego público, seja este cargo isolado ou de carreira, para provimento efetivo, vitalício ou em comissão. Com efeito, pode-se definir que todo cargo ou emprego público deve ter função estipulada por lei, que corresponde às tarefas a serem executadas pelo servidor público que, de forma lícita, o ocupar. Trata-se da atividade pública, propriamente dita e, cada uma destas funções, deve ser criada e extinta mediante a edição de lei, haja vista integrar a estrutura organizacional da Administração Pública, para cumprimento de suas finalidades.

Urge interpretar que a função do agente público, representando a Administração, é voltada para o desempenho de atribuições que correspondem à vontade estatal. À vista disso, deve a função pautar-se nos princípios administrativos abarcados pelo Poder Público, achem-se: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além da razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público.

Como explana Nohara, ao diferenciar a atuação do sujeito enquanto pessoa particular possuidora de liberdade para fazer o que almejar com seus bens – desde que não defeso em lei – da atividade do sujeito enquanto agente público, posto que (2019, p. 58, *apud* Meirelles, 2009, p. 89) “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal”.

Vale trazer à atenção que, apesar da função pública ser estritamente restrita ao propósito do Poder Público, tem o agente discricionariedade para atuar da forma que julgar mais conveniente e oportuna para atingir o melhor fim tutelado pelo Estado, evitando, assim, que o seu exercício se dê de maneira monótona e automática, bem como, impedindo que se ignore as particularidades de cada caso concreto.

Destarte, averigüe-se que para o excelente dinamismo da função pública, é imprescindível a ponderação dos anseios da Administração e do administrado.

## 2.4 CONDUCTA E RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO PERANTE A LEI Nº 13.655/2018

A figura do agente público é contemplada por múltiplas vezes na redação da Lei nº 13.655/2018. O legislador designou alguns artigos tão somente para abordar acerca da atuação e conseqüente responsabilização do gestor público em sua esfera de exercício, dentre eles, cumpre destacar os artigos 20, 21, 22, 27 e 28.

Congruente ao dissertado anteriormente, a respeito da função do agente público, infere-se que sua conduta deve ser guiada pelos princípios gerais da Administração Pública, nesse ínterim, a Lei nº 13.655/2018 buscou deixar ainda mais indubitável a necessidade do gestor valer-se de tais princípios para emitir suas decisões, como se vê a partir da leitura dos artigos 20 e 21:

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

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.

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 exposto suas conseqüências 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. (Sem grifos no original).

Ambos textos possuem matéria aproximada ou quase idênticas, logo, entende-se que o legislador almejou dar ênfase ao princípio da motivação, exercendo a ligação desse com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

De acordo com Nohara (2019), a motivação diz respeito ao ato de justificar certa diligência ou medida tomada, ou seja, tornar explícito as questões fáticas e jurídicas que levaram a Administração Pública a editar determinado ato ou decretar medida.

No que concerne os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, a doutrina majoritária defende que estes princípios estão contidos um no outro, nesse sentido, consente Carvalho (2017, p. 91) que “ambos estabelecem uma necessidade de valoração de adequação da conduta do agente estatal - dentro dos parâmetros da sociedade”.

A disposição supra possui o condão de limitar a discricionariedade do gestor público, impedindo que esse, no exercício da tomada de decisões, deixe de acatar os efeitos e consequências práticas de seus atos. Para tal, o legislador exige que o agente público motive suas decisões sem valer-se unicamente dos valores abstratos<sup>2</sup> restritos na Lei Maior, outrossim, Filho (2020) argumenta que ao agente é possível utilizar-se dos valores teóricos para tanto, desde que o faça de modo responsável.

Destarte, fica o gestor público – seja na seara administrativa, controladora ou judicial – adstrito ao consequencialismo demandado pela Lei nº 13.655/2018, que significa considerar primariamente os resultados práticos de suas ações, bem como, sopesar e equilibrar os efeitos de seus atos ante as esferas jurídicas e administrativas, e principalmente, em face dos interesses primordiais da sociedade, sob pena de invalidação do ato.

O Decreto nº 9.830/2019, que regulamentou os artigos previstos pela Lei nº 13.655/2018, detalhou ainda mais a matéria que envolve a motivação do agente público, prevendo, no art. 2º, os pressupostos para que seja eficiente a sua aplicação, como se vale a transcrição:

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Justen Filho (2018) afirma que o intuito do legislador foi de diminuir o subjetivismo das decisões dos agentes públicos, incumbindo-lhes a realizar uma análise efetiva das situações frente o caso concreto.

---

<sup>2</sup> O parágrafo §1º do art. 3º do Decreto nº 9.830/2019, considera que são “valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração”.

Além disto, o parágrafo único do art. 27, ao eleger que “a decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor” reforça a imposição ao agente público de motivar suas deliberações, desta vez, no que tange à previsão de compensação por benefícios indevidos ou prejuízos exacerbados colhidos pelos envolvidos na lide.

Nessa lógica, finaliza Di Pietro (2019, p. 242-243):

Os dispositivos, com as maiores exigências de motivação, protegem o interesse público e o interesse privado na escolha da melhor alternativa (nas decisões discricionárias), bem como a razoabilidade e a proporcionalidade das medidas impostas ao cidadão, além de obrigarem a autoridade a levar em consideração, em suas decisões, a situação concreta, objeto do controle, e não apenas princípios genéricos ou conceitos teóricos ou indeterminados, muitas vezes distantes da situação concreta submetida a controle.

Sob outra perspectiva, acerca do agente público, a Lei nº 13.655/2018 dispôs referente à responsabilização e emprego de sanção nos artigos 22 e 28. É a seguinte leitura do *caput* do primeiro:

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.

Com essa inovação o legislador demonstrou verdadeira preocupação e empatia com o gestor público ante o contexto enfrentado na realização de diligências de sua competência, ante as edições normativas voltadas para tais, bem como, com os administrados na interpretação e serventia dessas normas.

Ato contínuo, prevê o parágrafo primeiro do texto legal acima:

§ 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.

Portanto, a partir disto, o órgão de controle responsável por realizar a correta interpretação de normas e condutas relativas à gestão pública, está condicionado ao exame concreto dos efeitos ocasionados pelos obstáculos, dificuldades, desafios e políticas públicas iminentes ou em curso combatidos pela pessoa do gestor que se viu obrigado a também considerá-los em seu exercício funcional.

Consagrando tal regulamento, Valiati (Brasil, 2018) argumenta que:

Assim, o dispositivo em questão possui o objetivo de sensibilizar o controlador frente às dificuldades que o agente público enfrenta

rotineiramente na gestão pública, sobretudo no âmbito das chamadas decisões trágicas, possibilitando o desenvolvimento e a capacidade de inovação na Administração.

Por sua vez, os parágrafos segundo e terceiro do art. 22 trazem importantes apontamentos no tocante à aplicação de sanções ante eventual indisciplina do agente público:

§ 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.

Em concordância e obediência ao princípio do devido processo legal, o parágrafo segundo acima mencionado enumerou os requisitos para a determinação de penas impostas aos agentes públicos, representando, também, corolário do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, que dispõe sobre a aplicabilidade de sanções penais, civis ou administrativas na responsabilização por ato de improbidade, considerando a gravidade do fato e a extensão do dano causado pelo agente. “Deve-se, contudo, lembrar que na ausência de individualização da pena por parte da Administração Pública há a possibilidade de correção por meio do controle judicial” (NOHARA, 2019, p. 127).

E mais uma vez, implicitamente, o legislador frisou a necessidade de aplicação dos princípios da motivação, da razoabilidade e proporcionalidade, além do consequencialismo, nesta ocorrência, como encargo para a autoridade administrativa e judicial controladora que “terá que escolher, diante dos fatos, qual a sanção cabível para punir o servidor, cumprindo a finalidade punitiva prevista na lei” (DI PIETRO, 2019, p. 1.432).

Ainda nos dizeres de Di Pietro (2019), concernente ao parágrafo terceiro, confere-se à autoridade julgadora a imposição de motivar o *decisum* para que seja verificado o enquadramento da infração e a dosimetria da pena, bem como, as razões que levaram à opção pela espécie de punição, com o fito de impedir o “bis in idem”, ou seja, a cumulatividade de sanções em decorrência de uma mesma violação, visto que essa pode ser discutida em sede de licitação, improbidade administrativa, na lei anticorrupção, na legislação de defesa da concorrência e na legislação do Tribunal de Contas.

Derradeiro, a Lei nº 13.655/2018 ampara em seu art. 28 que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

A alteração da LINDB não trouxe consigo o conceito de opiniões técnicas, entretanto, utilizando a ideia de Filho (2020, p. 1.981) aduz se tratar de instrumento “cuja formalização ocorre por meio de pareceres. (...) atos opinativos e não decisórios, sendo insuscetíveis de provocar a priori a responsabilidade do parecerista, a menos que, realmente, tenha atuado com dolo ou erro grosseiro”.

Além disso, a concepção de erro grosseiro também não ficou clara pelo legislador, sendo objeto amplo de classificação pelos órgãos julgadores até a edição do Decreto nº 9.830/2019 – conforme se verá adiante – e pela doutrina, que até então, o entendia como aquele relacionado à negligência, imprudência ou imperícia no desempenho do ofício, em caso de equívoco inescusável e nítido, que retrata o menor cuidado e cautela.

O aparato legal remete-se ao fenômeno chamado “apagão das canetas”, que designa a paralisação ou estagnação dos agentes públicos que temem a responsabilização excessiva do Poder Público, sobre o evento, critica Valiati (Brasil, 2018):

(...) a Lei reflete a necessidade de se conferir maior segurança para a atuação dos gestores, que atualmente temem serem alvo de responsabilização pessoal por mero entendimento divergente do controlador (...). Hoje, no Brasil, gestores frequentemente percebem sua capacidade de inovar na Administração ser tolhida por orientações de controladores que simplesmente discordem de sua interpretação. Tem-se, assim, a chamada paralisia decisória: gestores públicos não decidem e não tomam medidas mais ousadas porque possuem o medo (ou seria pavor?) de que o controlador enquadrará a conduta como ilegal, ou como ímproba (...).

Nohara (Brasil, 2020) acrescenta que, a discricionariedade, e conseqüentemente, as possíveis distorções das autoridades julgadoras provocam esse fenômeno que culmina na inércia indesejada das atividades administrativas, e impede que o Poder Público concretize políticas públicas atuais e modernas que possivelmente beneficiariam o interesse comum.

Enfatiza-se que o propósito do art. 28 não é isentar o agente público de responder pelos seus erros, seja civil, administrativa ou penalmente – já que o dispositivo é claro ao impor que sua responsabilidade é pessoal e ocorrerá em caso de dolo ou erro grosseiro – mas sim, dignificar a laboração do gestor público honesto e de boa-fé, para que seja possível inovar e desenvolver positivamente suas

funções, evitando o chamado “apagão das canetas”, haja vista que não é mais necessário o medo constante de responsabilização em excesso.

Ora, nota-se com clareza que a edição da Lei nº 13.655/2018 não possui o condão exclusivo de onerar o agente público, mas abarcar todo o contexto vivenciado para o *decisum*, e de maneira imparcial, venerar as consequências jurídicas, administrativas e sociais voltadas ao gestor público e aos administrados enquanto comunidade.

## **CAPÍTULO III – APLICAÇÕES DA LEI Nº 13.655/2018**

### **3.1 PONTOS CONTROVERTIDOS: CRÍTICAS, EXEMPLIFICAÇÕES E IMPLICAÇÕES DO DECRETO Nº 9.830/2019**

O diploma legal trouxe novos desafios para a Administração Pública, e claro, para os administrados. De igual modo, ligadas as inovações da Lei, surgiram polêmicas que se tornaram objeto de importantes debates e críticas de operadores e doutrinadores do Direito.

Nohara (Brasil, 2019) manifesta certo descontentamento com a novidade legislativa e acredita que ao invés de representar soluções à aplicação do Direito Público, a sua publicação trouxe à tona novos problemas mascarados, veja-se:

(...) a SOLUÇÃO apresentada em termos de inovações legislativas é composta, em grande medida, por “SOLUBLEMAS”, isto é, soluções que estão longe de resolver os problemas diagnosticados, muito pelo contrário: são SOLUBLEMAS porque elas não deixam de produzir novos problemas, dada a mesma imprecisão, o mesmo decisionismo, a mesma insegurança e de alguns outros pontos mais problemáticos e especulativos que derivam da análise do novo texto normativo da LINDB.

De pronto, urge a crítica relacionada às terminologias utilizadas pelo legislador nos artigos que estruturam a Lei, em função da sua abstenção acerca dos conceitos, que por sua vez, propiciou uma ampla margem para a prática equivocada, incerta e subjetiva.

Acordante ao apresentado anteriormente, além das expressões “opiniões técnicas” e “erro grosseiro”, o texto legal deixou diversas lacunas interpretativas ao não anunciar a designação exata dos termos: “norma de conteúdo indeterminado”,

“valores jurídicos abstratos”, “orientação nova”, “orientações gerais da época”, “possíveis alternativas” e “consequências práticas da decisão”, “interesses gerais”, por exemplo.

Muitos críticos, como Maria Helena Diniz (Brasil, 2018), acreditam que a alteração trazida à LINDB em pouco será útil para solucionar a insegurança jurídica, devido a utilização de termos genéricos e vagos mencionados, é o que defende cabalmente:

Os arts. 20 a 30 da LINDB deveriam conter termos específicos, mais claros e objetivos, que apontassem a atuação do gestor, do administrador, do controlador e do juiz, para que se pudesse ter estabilidade e previsibilidade nas funções públicas e maior transparência administrativa.

A omissão da Lei nº 13.655/2018 foi tamanha que se fez necessária a publicação do Decreto nº 9.830/2019, para regulamentar seus dispositivos acrescidos à LINDB. O Decreto Executivo pode ser visto como norma “complementar ou explicativa”, uma vez que trouxe em sua redação os conceitos ignorados pelo legislador em momento anterior – como o de “valores jurídicos abstratos”, “nova orientação”, e “erro grosseiro” – além de aprofundar acerca da motivação e aplicabilidade da segurança jurídica a cargo do gestor público.

### **3.1.1 Arts. 20 e 21 – da motivação do agente público**

Para alguns doutrinadores – como José dos Santos Carvalho Filho – os arts. 20 e 21 da LINDB transparece certa “repetição”, e até mesmo “obviedade” – como argumenta Irene Nohara –, posto que, a matéria reproduzida por ambos textos traz a mesma premissa, qual seja: a motivação; a qual, por seu turno, já possuía aparato no Códex de Processo Civil de 2015 no parágrafo 1º do art. 489, cabendo por analogia a sua interpretação e aplicação, como se vê:

Art. 489.

(...)

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

Em continuidade e sob a mesma lógica, o Decreto nº 9.830/2019 em muito se dedica para melhor esclarecer sobre a motivação dos atos emanados pelo agente público:

#### **Motivação e decisão**

Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 1º A motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa.

§ 2º A motivação indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.

§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

#### **Motivação e decisão baseadas em valores jurídicos abstratos**

Art. 3º A decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos observará o disposto no art. 2º e as consequências práticas da decisão.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

§ 2º Na indicação das consequências práticas da decisão, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.

§ 3º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade.

#### **Motivação e decisão na invalidação**

Art. 4º A decisão que decretar invalidação de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos observará o disposto no art. 2º e indicará, de modo expresso, as suas consequências jurídicas e administrativas.

§ 1º A consideração das consequências jurídicas e administrativas é limitada aos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos que se espera do decisor no exercício diligente de sua atuação.

§ 2º A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta, consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de proporcionalidade e de razoabilidade.

§ 3º Quando cabível, a decisão a que se refere o **caput** indicará, na modulação de seus efeitos, as condições para que a regularização ocorra de forma proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais.

§ 4º Na declaração de invalidade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, o decisor poderá, consideradas as consequências jurídicas e administrativas da decisão para a administração pública e para o administrado:

I - restringir os efeitos da declaração; ou

II - decidir que sua eficácia se iniciará em momento posteriormente definido.

§ 5º A modulação dos efeitos da decisão buscará a mitigação dos ônus ou das perdas dos administrados ou da administração pública que sejam

anormais ou excessivos em função das peculiaridades do caso. (Com grifos no original).

Ademais, Nohara (2019), citando Celso Antônio Bandeira de Mello, argumenta que a vedação à aplicação de valores jurídicos abstratos, constante no art. 20 da Lei nº 13.655/2018, restringe uma prática válida ao ferir a hermenêutica semiótica, já que nessa, o valor abstrato perde a característica de abstração ao ser aplicado em um caso concreto, o que deve ocorrer para validade da análise jurídica.

Outrossim, Nohara (Brasil, 2019) critica que a apreciação pelas consequências práticas é algo tão indefinido e inseguro quanto a aplicação de valores abstratos, visto que os gestores não consideram quem seriam os destinatários ou qual seria o fim dessas consequências.

De um lado, acredita-se que tal exigência de motivação, objetivando valorar exacerbadamente o consequencialismo, além de ferir a hermenêutica jurídica, dado que, pode ser empregada pelos administradores como uma visão utilitarista, é um obstáculo à atuação dos agentes públicos. Por outro lado, há quem defenda que a premissa é importante para o cumprimento e eficácia do direito, pois evita que as deliberações sejam tomadas exclusivamente baseadas em valores abstratos e sem a motivação necessária ao caso concreto.

A obrigação legal para o gestor motivar e reconhecer as consequências práticas dos atos administrativos passou a existir em função da não rara aptidão das autoridades administrativas em ignorar o interesse público ao não identificar de pronto os efeitos que suas decisões podem causar.

Para melhor compreender a doutrina do art. 20 da LINDB, Di Pietro (2019, p. 1.972), traz dois exemplos:

A ratio consiste em evitar o que não raras vezes ocorre – decisões que culminam por encerrar consequências desastrosas pelo fato de serem proferidas sem qualquer padrão de razoabilidade. **Exemplos:** Município condenado a fornecer vaga para crianças até 5 anos de idade; Estado condenado a realizar obras emergenciais em estabelecimento prisional. A ideia da norma é digna de louvores, buscando reduzir o perigoso ativismo judicial, mas, sem dúvida, será, na prática, de difícil aplicabilidade. Tais decisões provocam grande incerteza jurídica e não só afastam investimentos do setor privado como também dificultam a retomada do crescimento da economia. (Sem grifos no original).

Já quanto ao art. 21, Di Pietro (2019, p. 207) ilustra:

(...) a invalidação de um contrato administrativo poderá dar ensejo a novas contratações, inclusive emergenciais, **sem licitação**; e poderá implicar o direito do contratado a indenização por prejuízos referidos, quando não

tenha sido ele que a dar causa à ilegalidade. Ao levar em consideração as consequências jurídicas, pode a autoridade verificar que a invalidação não é a melhor solução para o interesse público. (Sem grifos no original).

Nesse ínterim, é a ementa jurisprudencial e uníssona:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE INTÉRPRETES DE LIBRAS (LINGUAGEM BRASILEIRA DE SINAIS) PARA ACOMPANHAMENTO DE ALUNOS DEFICIENTES AUDITIVOS. SEPARAÇÃO DE PODERES, CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA ADMINISTRAÇÃO E RESERVA DO POSSÍVEL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DA SENTENÇA, RESSALVADO O PONTO DE VISTA PESSOAL DESTA RELATOR. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO A FIM DE DETERMINAR QUE, **QUANDO DA EXECUÇÃO DO JULGADO, SEJAM OBSERVADAS AS CONSEQUÊNCIAS, EM ESPECIAL FINANCEIRAS, IMPUTADAS AO ESTADO. EXEGESE DO ART. 20 DA LINDB.** (TJSC, 1ª Câmara de Direito Público - Apelação Cível nº 0022466-67.2013.8.24.0008 – Rel. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, julgado em 09/10/2018). (Sem grifos no original).

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO – AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO JURÍDICO – DESAPROVAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO MUNICIPAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ (TCE/PR) – ALEGAÇÃO DE UTILIZAÇÃO DA TÉCNICA PER RELATIONEM – INOCORRÊNCIA – **VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES (ART. 93, INCISO X, CF E ART. 20, LINDB) – CONTROLE JUDICIAL DE ATO ADMINISTRATIVO – POSSIBILIDADE – DECISÕES COM FLAGRANTE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO** – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO E REEXAME NECESSÁRIO NÃO RECEBIDO. (TJPR, 5ª Câmara Cível - Apelação Cível e Remessa Necessária nº 0000366-94.2008.8.16.0177 – Rel. Desemb. Renato Braga Bettge – julgado em 30/09/2019). (Sem grifos no original).

No que concerne o art. 21 da mencionada Lei, os Tribunais, adotam, além do princípio da motivação, a segurança jurídica:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTOS. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO DATADOS DE 1996. **VÍCIOS INTRÍNSECOS.** SUBSEQUENTE ADITAMENTO COM MUTAÇÃO SUBJETIVA EM 2007. ANULAÇÃO AO FUNDAMENTO DA NOÇÃO DE ACESSORIEDADE NA ESTEIRA DE DECISÃO DO TCE DATA DE 2017. CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS PELO NOVO CONTRATADO. INEXISTÊNCIA DE REGISTRO DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES POR DESCUMPRIMENTO DO AJUSTE. CONTRATADO QUE SE SUJEITOU COOPERATIVAMENTE A DIVERSOS PROCESSOS DE CONTROLE JUDICIAL DO CONTRATO. **PRODUÇÃO DE VÁRIOS E SUBSTANCIAIS EFEITOS PADRÃO DO CONTRATO EXECUTADO. BOA-FÉ. SEGURANÇA JURÍDICA E CONFIANÇA LEGÍTIMA. CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS, JURÍDICAS E ADMINISTRATIVAS DA ANULAÇÃO NÃO PONDERADAS NOS TERMOS DO ART. 20 E DO ART. 21 DA LINDB. HIPÓTESE DE ESTABILIZAÇÃO DOS VÍCIOS.** SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA REFORMADA. RECURSO PROVIDO. (TJSP, 4ª Câmara de Direito Público - Apelação Cível nº 1011014-38.2017.8.26.0302 – Rel. Desemb. Luís Fernando Camargo De Barros Vidal – julgado em 10/06/2019). (Sem grifos no original).

Observa-se que, há casos em que se prefere pela manutenção do ato vicioso, uma vez que as consequências da decisão de invalidação são capazes de gerar ônus excessivo aos sujeitos de tais atos, além de causar insegurança jurídica, como no cenário narrado acima, em que se cita a continuidade da concessão viciosa de serviços essenciais ao interesse público.

### 3.1.2 Arts. 22 e 28 – da responsabilização do agente público

No tocante aos art. 22 e 28 da Lei nº 13.655/2018 – textos de muita valia e também de grande controvérsia – cabe expor que, apesar do intento legal venerar os atos do gestor público, sob a ótica mais próxima possível da sua realidade fática, afim de evitar a responsabilização excessiva – em condutas não eivadas de dolo ou erro grosseiro –, existe o debate e a preocupação dos administrados e dos órgãos de controle de que o diploma oportunize uma rachadura no sistema punitivo do agente público. A argumentação, neste polo, é que o gestor de má-fé e desonesto se utilize dos arts. 22 e 28 para eludir-se da responsabilização a seu cargo.

Di Pietro (2019) explica que a redação legal se destina às autoridades dos órgãos de controle, que se veem na obrigação de sopesar a atuação do agente público, as circunstâncias práticas a que se impuseram suas ações, bem como as demais particularidades da infração cometida e do dano causado à Administração Pública (como natureza, gravidade, agravantes, atenuantes e antecedentes).

Valiati (Brasil, 2018), de maneira árdua, julga a importância da previsão do art. 22:

Afinal, é muito mais fácil interpretar e tomar uma decisão dentro do gabinete, isolado, sem considerar as dificuldades reais e trágicas que o administrador precisa lidar no seu dia-a-dia nem as múltiplas demandas urgentes da população.

Os Tribunais de Justiça dos Estados apresentam jurisprudência sob a mesma lógica:

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITA DO MUNICÍPIO DE FAROL/PR. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR PARA EXERCER CARGO EM COMISSÃO DE “CHEFE DE HORTA”, MAS QUE LABOROU EM DESVIO DE FUNÇÃO COMO MOTORISTA DE ÔNIBUS DA PREFEITURA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO (ART. 11 DA LEI 8429/92). INSURGÊNCIA RECURSAL DOS RÉUS. ALEGADA NÃO CARACTERIZAÇÃO DE ATO ÍMPROBO. ACOLHIMENTO. DESVIO DE FUNÇÃO OCORRIDO SEM HABITUALIDADE. SERVIDOR REQUERIDO**

**QUE EXERCEU A FUNÇÃO DE MOTORISTA DE FORMA ESPORÁDICA, APENAS PARA COBRIR A FALTA DE OUTROS MOTORISTAS, O QUE SE DEU INCLUSIVE PARA EVITAR PREJUÍZOS AO TRANSPORTE ESCOLAR DO MUNICÍPIO. CONDUTA DA PREFEITA QUE TEM AMPARO NO ARTIGO 22, § 1º, DA LINDB. DOLO OU MÁ-FÉ NÃO DEMONSTRADOS. AÇÃO IMPROCEDENTE. RECURSO PROVIDO. (TJPR, 5ª Câmara Cível - Apelação Cível nº 0006971-44.2016.8.16.0058 – Rel. Desemb. Juiz Rogério Ribas – julgado em 30/07/2019). (Sem grifos no original).**

Em especial, a polêmica sobre o art. 28 é maior. Uma vez que, conforme dito, a LINDB não trouxe a definição de “erro grosseiro”, deixando para o bel deleite do julgador o conceito e a serventia ao caso concreto, o que ocorreu até a publicação do Decreto nº 9.830/2019, que efetivamente conceituou o termo e instruiu as peculiaridades do emprego ante a Lei.

Durante o período caracterizado pela “lacuna legal”, o Supremo Tribunal Federal, ao decidir acerca da responsabilização de agente público parecerista – que emite opiniões técnicas – em sede de Mandado de Segurança, optou pela suspensão de aplicação de multa por tratar-se de assunto ainda não decifrado à época:

MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SÃO PAULO – CREA/SP – LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE NOVA SEDE. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: DIRECIONAMENTO DE OBJETO. RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA JURÍDICO. APLICAÇÃO DE MULTA. MEDIDA LIMINAR. RISCO NA DEMORA. DEFERIMENTO. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS. Relatório 1. Mandado de Segurança, com requerimento de medida liminar, impetrado por Ariosto Mila Peixoto em 4.10.2018, com fundamento no inc. LXIX do art. 5º da Constituição da República contra ato do Presidente do Tribunal de Contas da União consubstanciado no Acórdão n. 1.844/2018-TCU-Plenário, proferido no Processo n. 035.902/2011-6, no qual assentada a condenação do impetrante ao pagamento de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por sua participação em irregularidades na licitação para compra de imóveis para o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo – CREA/SP. (...) 4. No presente mandado de segurança, tempestivamente impetrado, **o impetrante sustenta a impossibilidade de responsabilização do advogado parecerista**, citando, em defesa dessa tese, o que decidido por este Supremo Tribunal no julgamento do Mandado de Segurança n. 24.073 (Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário). (...) 5. **Requer medida liminar “para suspender a multa aplicada ao Impetrante, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)”** (fl. 28), indicando o requisito da plausibilidade do direito “na vasta justificativa apresentada na presente peça, bem como nos pareceres jurídicos exarados no Processo Administrativo, que comprovam **a ausência de dolo ou erro grosseiro, a afastar a responsabilidade prevista no art. 28 da LINDB**”. (...) No mérito, **pede que seja “decreta[da] a nulidade da penalidade aplicada uma vez que não houve dolo ou erro grosseiro nos pareceres exarados, mas apenas divergência de interpretação do TCU, contudo, todas as manifestações foram devidamente justificáveis e previstas no ordenamento jurídico”** (fl. 28). Examinados os elementos havidos nos autos eletrônicos, **DECIDO**. 6. **Como realçado pelo Ministro**

**Edson Fachin no deferimento de medida liminar pleiteada em mandado de segurança sob sua relatoria, “[a] questão relativa à responsabilização do parecerista por danos causados ao erário ainda não restou solvida definitivamente por esta Corte, merecendo apreciação mais aprofundada”** (Mandado de Segurança n. 35.815, decisão monocrática, DJe 17.8.2018). (...) 8. Pelo exposto, defiro a medida liminar pleiteada para suspender a eficácia do Acórdão n. 1.844/2018-TCU-Plenário, proferido no Processo n. 035.902/2011-6. (...) 11. Comunique-se, com urgência, ao Tribunal de Contas da União para deixar de promover a execução da multa imposta com relação ao impetrante. (STF – Plenário, Mandado de Segurança nº 36025 MC/DF – Rel. Min. Cármen Lúcia – julgado em 05/10/2018). (Sem grifos no original).

Sendo assim, o Tribunal de Contas da União, como órgão de controle, a partir do Acórdão nº 2391/2018 definiu “erro grosseiro” relacionando-o à culpa grave, conforme segue transcrição da relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

(...)

82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele *“que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio”* (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. **O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal**, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, **o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.**

(...)

84. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, *“culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam”* (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, p. 169).

85. Os aludidos autores invocaram a doutrina de Pontes de Miranda, segundo a qual a culpa grave é *“a culpa crassa, magna, nímia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis”*. (PONTES DE MIRANDA. Tratado de direito privado, t. XXIII. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 72). (TCU, Plenário – Tomada de Contas Especial (TCE), Processo nº 007.416/2013-0 – Rel. Min. Ministro Benjamin Zymler – julgado em 17/10/2018). (Sem grifos no original).

O precedente foi útil e perdurou até 10 de junho de 2019, data de publicação do Decreto nº 9.830/2019, que materialmente prevê em seu art. 12, parágrafo 1º, o conceito de “erro grosseiro” – que se assemelha ao considerado pelo TCU anteriormente.

Art. 12.

(...)

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

Outrossim, cumpre frisar que o art. 11 do Decreto regulamentador da LINDB, informa que o “termo de ajustamento de gestão” – previamente celebrado entre os agentes públicos e os órgãos de controle interno – não alcançará àqueles que causaram dano ao erário em razão de conduta dolosa ou eivada de erro grosseiro.

Conjuntamente com o advento do art. 28 da LINDB surgiu a discussão de sua aplicabilidade conflitante perante a Constituição Federal de 1988, esta, sob dois pontos importantes. Inicialmente, no que toca o art. 37, parágrafo 6º da Carta Magna, que disciplina o direito de regresso para responsabilizar o agente público, somente quando sua conduta for dolosa ou culposa, haja vista que, primeiro deve-se buscar a responsabilidade do Estado, para que, posteriormente, o ente pleiteie a responsabilidade do agente, utilizando-se da ação de regresso.

Filho (2020, p. 1.981), ao interpretar as redações legais em comento, defende que há certa consonância, pois, para ele, a Lei Maior admite a demanda direta contra o agente público:

Para alguns, o agente público, pela chamada teoria da “dupla garantia”, só pode ser acionado regressivamente, ou seja, primeiro aciona-se o Estado e depois o agente. **Em outra vertente, admite-se como alternativa, salvo em raras hipóteses, a demanda direta contra o agente – posição com a qual concordamos. Assim, considerando esta última inteligência, o art. 28 não estaria afrontando a Constituição. Entretanto, é incabível interpretar que a responsabilização direta prevista nesse artigo seria obrigatória.** Para haver compatibilidade, deve entender-se que o agente público poderá responder pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas, não se podendo excluir a hipótese de o interessado acionar primeiramente o Estado. (Sem grifos no original).

A argumentação final de Filho (2020), no sentido de que a previsão do art. 28 espelha em “alternativa” e não em “obrigatoriedade”, justifica-se pela colocação do tempo verbal da expressão “responderá” pelo legislador.

O segundo ponto conflitante com a Constituição Federal de 1988, também levantado por Filho (2020, p. 1.981), é sobre as terminologias acrescentadas pela Lei nº 13.655/2018.

Outro ponto polêmico é o que cerca a expressão “dolo ou erro grosseiro” inserida no dispositivo, diversa da que consta no art. 37, § 6º, da CF – “dolo ou culpa”. O mandamento constitucional limitou-se a mencionar a “culpa”,

sem qualquer graduação quanto à sua intensidade. Contudo, o “erro grosseiro” só comporta a culpa grave, sendo, pois, mais restritiva que a norma constitucional. **Pela Constituição, a responsabilidade não decorre de “erro grosseiro”, mas sim de “erro culposo”,** que não tem o mesmo sentido. (Sem grifos no original).

Ocorre, ainda, que o Decreto nº 9.830/2019 limitou o texto constitucional que regulamenta a ação de regresso do Estado contra o agente em caso de dolo ou culpa, ao disciplinar que esta ocorrerá apenas nas hipóteses de dolo ou erro grosseiro:

Art. 14. No âmbito do Poder Executivo federal, o direito de regresso previsto no § 6º do art. 37 da Constituição **somente será exercido na hipótese de o agente público ter agido com dolo ou erro grosseiro** em suas decisões ou opiniões técnicas, nos termos do disposto no art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, e com observância aos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade. (Sem grifos no original).

Para mais, vale salientar a incompatibilidade do artigo 28 da Lei nº 13.655/2018 perante o art. 10 Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), visto que, este último versa sobre a prática de ato de improbidade administrativa na modalidade culposa, que, por sua vez, não é qualidade auferida pelo art. 28 da LINDB. De igual modo, ocorreu com o parágrafo 2º do art. 312 do Código Penal Brasileiro, que dispõe a respeito do crime de “peculato culposo”.

Há quem entenda que os dispositivos do Decreto supra, em conjunto com o art. 28 da Lei nº 13.655/2018, sejam inconstitucionais devido a determinação implícita de não aplicação de sanção em caso de conduta culposa. De outra parte, há quem defenda que essa modalidade já está intrínseca no termo “erro grosseiro” que, consoante visto, possui relação direta com “culpa grave”.

Nesta acepção é o art. 17 do Decreto nº 9.830/2019, ao anunciar que será punível a ação ou omissão culposa, de natureza leve, do agente público; aparato esse que reflete contradição com todo o abarcado pela LINDB acerca da limitação sancionatória.

Se a intenção do legislador do Decreto – emanado pelo Poder Executivo – foi demonstrar que o gestor público não irá se esvair das sanções, em muito equivocou-se ao editar tal previsão, que anula todo o abarcado anteriormente e oportuniza novamente ao julgador punir o agente público por culpa leve ou simples – o que não diferente ocorria antes da Lei nº 13.655/2018, e perdura após tal derrogação.

É o que pontua Valiati (Brasil, 2018), ao criticar o posicionamento ultrapassado dos órgãos de controle:

(...) parcela da jurisprudência do STJ, de forma retrógrada, tem apresentado um afastamento desta orientação, **admitindo a condenação por ato de improbidade decorrente de conduta culposa, na modalidade da culpa simples**. Como exemplo concreto desse entendimento jurisprudencial, tem-se a decisão proferida no Agravo Interno em Recurso Especial nº 1.598.591 – RN, que **expressamente reputa a conduta minimamente culposa como suficiente à configuração de ato de improbidade** em relação ao artigo 10. Nos termos da referida decisão (inclusive, posterior à edição da Lei n.º 13.655/2018), o STJ expressou que: “no caso dos autos, restaram claramente demonstrados a [...] conduta no mínimo culposa da recorrente, o que, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é suficiente para caracterizar o ato de improbidade administrativa de que trata o art. 10 da Lei nº 8.429/1992”. (Sem grifos no original).

Por fim, diante do exposto, ainda que o Decreto tenha excedido sua função ao inovar a ordem jurídica, quando apenas deveria conferir execução e regulamentação à Lei, imagina-se que tragicamente o fenômeno do “apagão das canetas” subsistirá.

### **3.1.3 Arts. 23 e 24 – da segurança jurídica ante a nova orientação e revisão dos atos**

O art. 23 da LINDB prevê o regime de transição em hipótese de decisão cuja exegese estabeleça orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado. Com isso, o Decreto nº 9.830/2019, buscando esclarecer tal diretriz, forneceu o conceito de “nova interpretação ou orientação”, que, por óbvio, é aquela capaz de modificar o entendimento anteriormente adotado.

Neste ponto, critica-se a singularidade do mecanismo no que se refere a “norma de conteúdo indeterminado”, quando, faz-se imprescindível que recaia a modulação dos efeitos sob recente entendimento de quaisquer normas, não só àquela cuja matéria é vaga, tornando mais eficaz a aplicação do regime.

O art. 7º do Decreto nº 9.830/2019 regulamenta a forma em que se dará o regime de transição, e nesse, estipula que deverão ser adotadas medidas administrativas para adequar a interpretação ou nova orientação que está em discussão, além de estabelecer obrigação de prazo e modo para que se cumpra o novo dever ou novo condicionamento que surgirá da atual interpretação ou orientação.

Sempre que for necessário o regime de transição é interessante que haja a participação dos sujeitos de direito, afim de discutir a fixação do instituto e estipular os prazos para a modulação dos efeitos decisórios, considerando ser ato normativo amparado pelo art. 29 da Lei nº 13.655/2018 que pressagia a realização de consulta pública, e abarca os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Reitera-se aqui, novamente, que a modulação dos efeitos não tem o escopo de causar a inefetividade das decisões, e o que diverge disso deve ser desprezado.

Conforme exposto, apesar da norma jurídica não exigir o regime de transição sempre que for publicado *decisum*, uma parcela doutrinária, críticos e julgadores, não se prendem meramente a esta linha de raciocínio, mas defendem que toda autoridade ao prolatar decisão que contenha novo dever ou novo condicionamento de direito, cuja realização seja de certa peculiaridade e dificuldade, ou até mesmo diante de uma ilegalidade, caberá também valer-se do regime de transição. Ora, não diferente já previa a Constituição Federal de 1988, no art. 71, inciso o art. 71, inciso IX.

Utilizando-se do dispositivo constitucional para negar a fundamentação pelo art. 23 da Lei nº 13.655/2018, defende o Ministro Raimundo Carreiro, no Acórdão nº 2145/2019:

(...)

Com efeito, esta Corte de Contas, ao longo dos anos, tem, por inúmeras vezes, modulado os efeitos de suas decisões, inclusive em casos nos quais foi constatada alguma irregularidade, e, por essa razão, **este Tribunal tem fixado prazos bastante razoáveis, por vezes, alcançando períodos superiores a um ou dois anos, em homenagem à segurança jurídica e sensível às circunstâncias fáticas enfrentadas por seus jurisdicionados.**

É de se notar que **essa prática do TCU – de modular os efeitos de suas decisões – não surgiu a partir da edição da Lei 13.655/2018 que alterou a LINDB, mas, como disse anteriormente, é prática que vem de longa data e cujo fundamento é o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal.**

(...)

A leitura do citado art. 23 da LINDB em comparação com o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal permite concluir que **a autorização dada ao TCU pela Constituição Federal é muito mais ampla do que aquela mencionada no art. 23 da LINDB, pois, segundo o Texto Constitucional, o TCU pode modular os efeitos de suas decisões até mesmo no caso de ilegalidades, o que não é autorizado pela LINDB.**

**Se o TCU pode modular os efeitos de suas decisões até mesmo no caso de irregularidades, certamente também pode modular nos casos menos graves, com fundamento na teoria dos poderes implícitos, a fim de evitar que esses casos menos graves venham a se converter em irregularidades, se o TCU fixar prazos inexequíveis, que inviabilizem a correção do ato em tempo razoável.**

**Portanto, à luz das competências constitucionais desta Corte de Contas, o art. 23 da LINDB não conferiu ao TCU qualquer instrumento que este Tribunal já não o tivesse e de modo mais amplo ainda, conforme procurei demonstrar acima.**

(...)

Registro, por fim, que, consoante ressaltei, ainda que se tratasse de decisão que estabelecesse “interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito”, o fundamento jurídico que deveria respaldar a decisão do TCU seria o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, cabendo, se fosse o caso, menção apenas complementar e facultativa ao art. 23 da LINDB.

**Por essa razão, entendo que o fundamento jurídico que respalda a atuação desta Corte de Contas na modulação dos efeitos das suas decisões é o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, aplicando-se, facultativamente e de modo complementar, o art. 23 da LINDB, desde que atendidas as condições restritivas que citado artigo legal menciona.**

(...)

(TCU, Plenário – Representação (REPR), Processo nº 016.607/2015-5 – Rel. Min. Bruno Dantras – julgado em 11/09/2019). (Sem grifos no original).

Malgrado o argumento do Ministro não adotar o art. 23 da LINDB, não cabe aqui dizer que o apresentado fere a segurança jurídica, pelo contrário, garante de forma ainda mais abrangente o seu emprego.

No que tange o art. 24 da Lei nº 13.655/2018 – que segundo Filho (2020), foi responsável por criar “barreiras” ao exercício de revisão dos atos administrativos, controladores e judiciais –, cumpre salientar a previsão do *caput* do art. 5º do Decreto nº 9.830/2019, que amplia a proibição de invalidação àqueles atos cuja produção de efeitos ainda esteja em curso, ou seja, não constituídos ou consolidados por ora.

Ademais, o parágrafo 2º versa sobre “a possibilidade de suspensão de efeitos futuros de relação em curso”, neste, cabe dizer que eventual interrupção não necessariamente implicará em invalidação do feito, o que concordante visto, é permanentemente vedado pela LINDB.

É em função do art. 24 em comento que diversas ações, embora irregulares, permanecem estáveis, como se vê em importante julgado:

Direito administrativo. Servidores públicos. Vantagem funcional de natureza indenizatória. Auxílio saúde instituído com o Programa de Assistência à Saúde Suplementar da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Resolução ALESP nº 858/08 e Resolução ALESP nº 884/12. Invalidação de pagamentos efetuados sem comprovação da realização de gastos de acordo com as disposições do Ato nº 12/12 da Mesa então vigentes. **Aplicação retroativa das disposições do Ato nº 18/13 e do Ato nº 20/14, que passaram a exigir a comprovação dos gastos. Impossibilidade. Hipótese de estabilização do vício do ato administrativo. Boa fé, segurança jurídica e confiança legítima. Situações plenamente constituídas ao abrigo da disposição do art. 24 da LINDB. Ações**

coletivas ora julgadas procedentes. Recursos providos. (TJSP, 4ª Câmara de Direito Público – Apelação Cível / Atos Administrativos nº 1058610-23.2016.8.26.0053 – Rel. Desemb. Luís Fernando Camargo De Barros Vidal – julgado em 30/07/2018). (Sem grifos no original).

Filho (2020, p. 1.977) expõe crítica sobre a validade e convalidação destas situações, e conclui que o erro está na Administração Pública em atuar com ineficiência e morosidade, permitindo que se consumem tais circunstâncias:

De fato, não se pode negar que, dada a morosidade da máquina pública, algumas decisões revisionais somente são proferidas anos ou décadas após a prática do ato, contrato ou norma. Depois de tanto tempo, **a revisão produz efeito inverso, pois que estimula a incerteza e agride o princípio da segurança jurídica. Alguns criticam o perigo do dispositivo por ensejar a ampliação das possibilidades de convalidação de atos e contratos. Considerando o habitual despreparo de muitos agentes públicos, a crítica é procedente em parte. Mas o certo é que, se as instituições atuassem com eficiência e celeridade, a norma seria plenamente dispensável.** Com efeito, não se pode viver sob o manto da incúria do Estado. (Sem grifos no original).

### 3.1.4 Art. 26 – do compromisso como instrumento da segurança jurídica

O art. 26 da Lei nº 13.655/2018 prevê que para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou conflitos na serventia do direito público, será possível a celebração de compromisso entre Administração Pública e o particular. Segundo Lacerda (Brasil, 2020) o dispositivo consiste em “(...) um exemplo da perda de centralidade do ato administrativo, evidenciando a passagem de um direito autoritário para um direito baseado em acordo de vontades, à luz do aumento da complexidade contratual da administração.”

Neste quesito, adveio o do Decreto nº 9.830/2019, que em seu art. 10, parágrafos 2º, 3º e 4º regulamentou as facetas do instrumento de convenção:

(...)

III - preverá:

- a) as obrigações das partes;
- b) o prazo e o modo para seu cumprimento;
- c) a forma de fiscalização quanto a sua observância;
- d) os fundamentos de fato e de direito;
- e) a sua eficácia de título executivo extrajudicial; e
- f) as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 3º O compromisso firmado somente produzirá efeitos a partir de sua publicação.

§ 4º O processo que subsidiar a decisão de celebrar o compromisso será instruído com:

- I - o parecer técnico conclusivo do órgão competente sobre a viabilidade técnica, operacional e, quando for o caso, sobre as obrigações orçamentário-financeiras a serem assumidas;

- II - o parecer conclusivo do órgão jurídico sobre a viabilidade jurídica do compromisso, que conterà a análise da minuta proposta;
  - III - a minuta do compromisso, que conterà as alterações decorrentes das análises técnica e jurídica previstas nos incisos I e II; e
  - IV - a cópia de outros documentos que possam auxiliar na decisão de celebrar o compromisso.
- (...)

Até então, cabe ressaltar o risco existente no pacto que implique em ofensa ao interesse público, visto que, a Lei não conceituou o termo “relevante interesse geral”, passível de interpretação subjetiva. Nesta acepção, justifica e exemplifica Filho (2020, p. 1.978), ao levantar a descrença projetada pela Lei:

(...) com a hipótese de atividade executada pelo administrado sem a obtenção da licença prévia exigível: o compromisso sanaria essa irregularidade. Mas, ainda assim, não será fácil demonstrar que esse tipo de compromisso atenda a “relevante interesse geral”. Daí, o **ceticismo** com que é vista essa novidade. (Com grifos no original).

A questão maior diz respeito ao art. 11 do Decreto Regulamentador da LINDB, que se transcreve:

Art. 11. Poderá ser celebrado termo de ajustamento de gestão entre os agentes públicos e os **órgãos de controle interno** da administração pública com a finalidade de corrigir falhas apontadas em ações de controle, aprimorar procedimentos, assegurar a continuidade da execução do objeto, sempre que possível, e garantir o atendimento do interesse geral.

§ 1º A decisão de celebrar o termo de ajustamento de gestão será motivada na forma do disposto no art. 2º.

§ 2º Não será celebrado termo de ajustamento de gestão na hipótese de ocorrência de dano ao erário praticado por agentes públicos que agirem com dolo ou erro grosseiro.

§ 3º A assinatura de termo de ajustamento de gestão será comunicada ao **órgão central do sistema de controle interno**. (Sem grifos no original).

Quando o legislador profetiza a atuação dos órgãos de controle interno na celebração do termo de ajustamento de gestão – que desta vez ocorrerá entre Administração Pública e agente público – consequentemente cerceia a atuação dos órgãos de controle externo, como do Tribunal de Contas.

Posto que a função do Tribunal de Contas consiste na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes pertencentes à Administração Pública Direta e Indireta, finda-se inconstitucional a regulamentação exorbitada pelo artigo supra, por não abarcar a análise essencial da Corte de Contas como órgão de controle. Fala-se novamente da inovação à ordem jurídica pelo Decreto nº 9.830/2019, que excede ao poder meramente executório e regulamentar,

além de contrariar norma hierarquicamente superior – neste caso, a Constituição Federal de 1988 em seu art. 71.

### 3.1.5 Art. 30 – da segurança jurídica na aplicação das normas

Dentre os dez dispositivos inclusos pela Lei nº 13.655/2018, o último é o responsável por ratificar todo o narrado por sua estrutura integral e consiste no maior representante da justiça social na legislação novel, dado que, sujeita as autoridades públicas a atuarem sob a égide da segurança jurídica.

Conforme apresentado, a imprevisibilidade ocasiona a insegurança jurídica, por esta razão, o legislador buscou ceifar ou dirimi-la exigindo das autoridades administrativas, controladoras e judiciais o incentivo à aplicação da segurança jurídica em face de seus atos. Para tanto, a Lei conferiu caráter vinculante a estas diligências, no parágrafo único do art. 30.

Filho (2020), traz contundente e indiscutível opinião:

O intuito da lei é louvável, dada a quantidade infinita de normas que regulam as relações de direito público e pelas dificuldades próprias do regime federativo, com tantas unidades autônomas idôneas à produção de suas próprias normas. Não obstante, os gestores públicos devem estimular a elaboração de súmulas para indicar a orientação dominante no órgão e torná-las acessíveis aos administrados.

O Decreto nº 9.830/2019, reconhecendo tal relevância, separa seis artigos – do 19 ao 24 – para regulamentar a segurança jurídica na aplicação das normas, dentre os quais elenca importantes instrumentos vinculatórios utilizados pela autoridade competente para garantir a eficiência da aplicabilidade do princípio, refiram-se: o parecer do Advogado-Geral da União aprovado pelo Presidente da República, os pareceres das consultorias jurídicas e dos órgãos de assessoramento jurídico aprovados pelo respectivo Ministro de Estado, e as orientações normativas e enunciados apresentados por autoridade representante do órgão central de sistema.

Por mais meritório e digno que pareça o dispositivo 30 da LINDB, vale salientar críticas levantadas acerca de seus efeitos na praxe. Nessa ocasião, Maria Helena Diniz (Brasil, 2018) interpreta o instrumento como vetor de força controladora, que limita a discricionariedade da autoridade pública, devido o aspecto vinculante total dos instrumentos a que se subordina:

Dar obrigatoriedade a esses instrumentos não seria colocá-los no mesmo patamar das leis? Não retiraria as autoridades públicas a liberdade de apreciação, **engessando** entendimentos, apesar de haver possibilidade de

sua ulterior revisão? Não deveria haver eficácia vinculante relativa, de forma que as autoridades públicas pudessem se afastar desses instrumentos se perceberem a singularidade do fato examinado, que apresenta, por ex., pontos divergentes ao paradigma sumular, comportando outra solução mais adequada? (Sem grifos no original).

A partir do supracitado, verifica-se que a semelhança entre o argumento da autora e o de outros operadores do Direito – já indicado anteriormente – sobre o fenômeno “apagão das canetas”, que condiz na paralisação, ou melhor dizendo nas palavras de Diniz: o “engessamento” dos atos administrativos.

Por outro lado, felizmente, entendimento dos Tribunais no que concerne a aplicação da segurança jurídica é no mesmo sentido, como expõe o Ministro Luiz Fux, em seu voto no Agravo Regimental na Petição nº 8.002/RS:

**(...) Repise-se que a segurança jurídica quanto ao entendimento dos Tribunais pauta não apenas a atuação dos órgãos hierarquicamente inferiores, mas também o comportamento extraprocessual de pessoas envolvidas em controvérsias cuja solução já foi pacificada pela jurisprudência.** (...) (STF, 1ª Turma – Agravo Regimental na Petição nº 8.002/RS – Rel. Min. Luiz Fux – julgado em 12/03/2019). (Sem grifos no original).

Que é contínuo:

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TEMPUS REGIT ACTUM.** IN nº 41/18-TST. Acolhem-se os aclaratórios para esclarecer que se ao tempo do fato as regras vigentes eram as pretéritas à lei nº 13.467/17 não há como o Juízo decidir à luz desta, mas sim deve se abeberar das regras que regeram o contrato quando da construção do direito subjetivo violado (IN nº 41/18-TST). (...) **As surpresas processuais não são mais medidas aceitáveis (art. 10-CPC) assim como o julgador e demais agentes públicos têm que atentar para a segurança jurídica - art. 30-LINDB.** (TRT, 1ª Região – Recurso Ordinário nº 0101520-45.2016.5.01.0048 – Rel. Desemb. Claudia de Souza Gomes Freire – julgado em 22/01/2019). (Sem grifos no original).

Em muito se viu até aqui sobre a referência genérica utilizada pelo legislador acerca das esferas administrativa, controladora e judicial, que leva a interpretação ficta de que todas as previsões contidas na Lei nº 13.655/2018 – e no Decreto nº 9.830/2019 – devem ser consideradas por estas searas sem nenhuma interferência. Diante disso, Nohara (Brasil, 2019) aponta crítica derradeira:

(...) fala-se em esferas administrativa, controladora e judicial, enfiando todas essas situações no mesmo balaio... sem se considerar inúmeras peculiaridades próprias... Por exemplo, se se trata de esfera administrativa, há a busca pela verdade real, daí a decisão tem maior amplitude de ponderação, na sua motivação, se se trata de esfera judicial, depende, pois se for judicial derivada de indagações de índole dispositiva, em processo civil, por exemplo, a própria decisão do juiz, enquanto instância de controle, estará adstrita a uma série de limitações processuais, sem poder alcançar a

amplitude toda de demonstrar todas as POSSÍVEIS ALTERNATIVAS... sob pena de ser até invalidada pela instância superior...(...)

### 3.2 NO TOCANTE À SEGURANÇA JURÍDICA E A CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO DIANTE DA PANDEMIA DA COVID-19

A COVID-19 – em inglês “*Coronavirus Disease 2019*” – é uma doença causada pelo *coronavírus* da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2). Trata-se de uma patologia infecciosa que foi descoberta na data de 1º de dezembro de 2019, em Wuhan na província de Hubei, China. Devido a rapidez com que o vírus se propaga, em 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou pandemia.

Diante das relevantes mudanças globais ocasionadas pela COVID-19 e dos impactos nos múltiplos aspectos da vida humana, cabe oportunamente ressaltar os que tangem o Brasil no âmbito jurídico-legal, mais especificamente no que diz respeito aos reflexos ante a Lei nº 13.655/2018, que parece ter sido publicada antevendo um cenário como este.

Inicialmente, cumpre evidenciar a exigência legal no que diz respeito à utilização de valores jurídicos abstratos e às consequências práticas no caso concreto, que por sua vez, levam à motivação do ato.

A decisão tomada neste panorama deverá ser fundamentada de acordo com os fatos vivenciados e, apesar de ausentes precedentes e doutrina que a embasem, o gestor não poderá deixar de motivá-la de acordo com as notas técnicas, pareceres, informações e propostas que anteviram a situação, é o que prescreve o art. 20 da LINDB e os arts. 2º e 3º do Decreto nº 9.830/2019.

A imposição legal constante no art. 21 da Lei nº 13.655/2018 aos agentes públicos, para exporem as consequências práticas de suas decisões, é algo bastante complexo e de difícil serventia em função da imprevisibilidade experimentada. Ora, como identificar os efeitos futuros de algo jamais vivenciado antes?

O Parecer nº 00088/2020, em estudo sobre Lei nº 14.020/2020 que dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública, traz o seguinte apontamento:

Em meio a tantas incertezas, faltará sempre o essencial a qualquer decisão unilateral, qual seja, o conhecimento mais profundo possível das

expectativas e fragilidades de todas as partes. Faltará também a junção dos esforços para se alcançar o melhor resultado ou a decisão mais qualificada possível.

Ratifica, nessa acepção, Domingues (Brasil, 2020):

(...) cabe à própria autoridade superior dos órgãos e entidades decidir, a partir do caso concreto. Contudo, é importante registrar que não há solução padronizada, tanto quanto solução inalterável, vez que a amplitude da pandemia, a duração do estado de calamidade pública e a disponibilidade orçamentária impactam na decisão final, inclusive a solução a ser adotada pode sofrer alterações/modificações ao longo de todo o processo.

O momento de crise vivenciado leva as autoridades e os gestores públicos a tomarem decisões sob pressão e de caráter urgente, por essa razão, eventualmente, ocorrerão deslizes ou irregularidades, as quais devem submeter-se ao crivo do art. 22 da LINDB. O texto do dispositivo parece cair perfeitamente em face das circunstâncias atuais, uma vez que versa sobre os “obstáculos e as dificuldades reais” do agente público, e neste caso, não há sinônimo maior de desafio do que a pandemia.

Por esse ângulo, Quintella (Brasil, 2020) ilustra duas situações em que a atitude do administrador é irregular baseada no contratempo:

No intuito de efetivar as políticas de isolamento social e, ao mesmo tempo, permitir a continuidade de serviços públicos, inclusive com atendimento dos cidadãos, alguns gestores tem-se utilizado da hipótese de dispensa de licitação do artigo 4º da Lei 13.979/2020 para contratar diretamente a compra de aparelhos celulares. A medida poderá ser imprescindível para que servidores públicos possam, atuando em *home office*, continuar a atender ao público.

(...)

Assim, pode-se representar, ilustrativamente, que um determinado município se depare, repentinamente, com um grande número de cidadãos infectados pelo coronavírus. Não dispondo em seus quadros de médicos suficientes para atendimentos do alto número de pacientes que padecem com a Covid-19, veem-se, o prefeito e o secretário de Saúde, em situação em que precisam contratar, em caráter emergencial, mão de obra que supra a demanda inesperada. Em situação tal, o gestor pode não dispor de tempo para promover expedientes contratuais, mesmo os mais simplificados, como a contratação de médicos por meio do Regime Especial de Direito Administrativo — Reda.

Considerando a conjuntura da COVID-19, as regras que prescrevem a responsabilização do agente público ganham mais força, principalmente no que toca às “circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”, ordenado pelo parágrafo 1º do art. 22 da Lei nº 13.655/2018.

Em outros termos, “ainda que o ato administrativo sob controle seja, em tese, ilegal, é necessário que se leve em consideração as circunstâncias práticas encaradas pelo agente” (QUINTELLA, 2020), dado que, àquele tempo o gestor pode não ter tido acesso a todos os instrumentos legais e recursos para o cumprimento correto do ato, ou mesmo que tivesse, em razão da situação emergente, pode não ter tido tempo para manejá-los.

Portanto, é impreterível que os órgãos de controle deem eficácia e aplicabilidade a essa norma e, por sua vez, evitem o referenciado “apagão das canetas” que é gerado pelo medo dos administradores pela responsabilização.

Valiati (Brasil, 2020) confirma e exemplifica o supradito ao apresentar um acontecimento do início da pandemia:

Um exemplo emblemático desta situação de medo na gestão pública consiste em uma coletiva concedida pelo ex-Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, logo no começo da crise. Quando indagado, na oportunidade, sobre quem seria o fornecedor de testes rápidos que o governo federal estava adquirindo, o ex-Ministro chamou atenção para o cenário de emergência e destacou que **os técnicos do Ministério da Saúde receavam proferir decisões com medo de serem responsabilizados pessoalmente** por superfaturamento etc. (...) Portanto, **se antes da crise já era possível identificar uma paralisia na Administração, em tempos de pandemia esse “apagão das canetas” é, naturalmente, acentuado.** (Sem grifos no original).

No entanto, durante esse quadro, o Poder Público não poderá ficar à mercê das ações ou omissões equivocadas do agente público e o sentimento de impunidade não poderá prosperar exclusivamente em função da pandemia. E por isso, vale lembrar que a aplicabilidade do art. 28 da LINDB, que dispõe sobre a responsabilização do agente público em caso de dolo ou erro grosseiro, valerá normalmente.

A maleabilidade não aduz a impunidade, ou seja, o agente público não pode se desvencilhar da Lei sob a justificativa desonesta de que sua diligência grosseira e dolosa foi pautada na crise.

Ainda utilizando o exemplo citado por Valiati (Brasil, 2020), é a seguinte ressalva:

(...) O ex-Ministro destacou, então, que poderiam ser cometidos erros, mas que a atuação estava sendo pautada na tentativa de acerto. Afinal, **na inovação espera-se o erro, desde que ele não seja grosseiro**, pois é assim que problemas são identificados e endereçados. (...) (Sem grifos no original).

Finda-se que, quanto à responsabilização dos agentes públicos, gestores públicos e administradores em geral – considerados sujeitos vulneráveis na atual circunstância –, os órgãos de controle devem sopesar suas decisões salientando todo o abarcado durante o período de crise sanitária, para que sejam passíveis de sanção somente “as condutas dos gestores que possam ser efetivamente caracterizadas como dolo ou erro grosseiro” (VALIATI, 2020).

Ademais, Quintella (2020) defende que essa proteção também se amplia ao particular que se relaciona com Administração Pública, cuja ação deverá ser objeto de controle estatal, atentando-se à situação de emergência e às singularidades de cada caso.

A imprevisibilidade que o coronavírus reflete sob a Administração Pública é significativa, o Estado reflete despreparo diante do surgimento constante de novas informações e novos dados acerca do vírus. São editadas e publicadas diversas medidas provisórias, decretos e atos normativos, logo, são frequentes as novas orientações e interpretações emanadas sobre o tema, as quais merecem atenção diante do art. 23 da Lei nº 13.655/2018.

Parece utópico o instituto do regime de transição para o cumprimento de novo dever, exigido pelo art. 23 da LINDB, em face do atual contexto catastrófico. Afinal, seria viável estipular um prazo para que se cumpra obrigação diante do caráter emergencial vivenciado? Conquanto, a modulação dos efeitos da decisão é direito reservado pela Lei para garantir a segurança jurídica, e teoricamente, deve ser respeitado sob quaisquer circunstâncias que ensejem peculiaridade e prejuízo na realização do dever.

A longo prazo, o regime de transição é eficaz e necessário, considerando ser “possível que o cenário atual modifique, definitivamente, relação administrativas futuras, abandonando concepções antigas, ainda que consagradas” (LACERDA, 2020).

No que concerne a revisão dos atos consumados em tempos de COVID-19, Lacerda (Brasil, 2020) traz a seguinte explicação, garantindo o emprego do art. 24 da LINDB:

(...) é possível que as normas, hoje provisórias, sejam aperfeiçoadas à medida que a crise for se transformando e modifiquem a realidade já aperfeiçoada dos administrados. Contudo, essa evolução de entendimentos não pode dar margem para arbitrários cancelamentos de condições já adquiridas. Da mesma forma, o dispositivo dá margem de flexibilidade ao

administrador, desde que module os efeitos de suas decisões, a fim de não prejudicar os administrados.

Finalmente, o art. 30 da Lei nº 13.655/2018, demonstrando mais uma vez sua relevância, homologa a essencialidade da jurisprudência como mecanismo base para enfrentar a pandemia. Valiati (2020) defende que para se alcançar um ambiente seguro e dotado de previsibilidade, mesmo diante da crise, os órgãos de controle precisam tomar parte e se posicionarem, formando entendimento jurisprudencial consolidado.

O dispositivo se reveste de segurança jurídica ao garantir a estabilidade tão necessária e almejada para o presente quadro, e serve inclusive para assegurar a estabilidade futura em situações similares que assim houverem. Logo, sedimentados os entendimentos que se mostraram eficazes acerca do tema, posteriormente obter-se-á êxito ao lidar com “eventos surpresa” ocasionados por força maior.

Arremata-se nas palavras de Lacerda (Brasil, 2020) sobre os benefícios destinados aos administradores e administrados pela consistência normativa e jurisprudencial:

No atual período de enfrentamento de pandemia, se faz ainda mais oportuno que essas normas sejam colocadas em prática para assegurar a segurança jurídica necessária aos administradores e administrados, de forma que aqueles não fiquem paralisados e amedrontados nesse momento de crise mundial, mas sejam agentes de provimento de solução de problemas sociais e econômicos; e que estes não fiquem a mercê de modificações administrativas e judiciais que retirem direitos adquiridos sem qualquer regime de transição, garantia ou responsabilidade social.

### 3.3 EM FACE DA REFORMA ADMINISTRATIVA

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/2020 traz alterações significativas aos dispositivos constitucionais que versam sobre o Direito Administrativo, logo, é reconhecida como “Reforma Administrativa”. A PEC 32/2020 ainda está em trâmite no Congresso Nacional para votação, e possui expressiva resistência política e popular.

Analisando brevemente a redação da proposta, surge de início o descontentamento no que diz respeito aos princípios adotados. Foi apresentado pelo texto da PEC 32/2020, para modificar o caput do art. 37, treze princípios norteadores do Direito Público, quais sejam: legalidade, impessoalidade, imparcialidade,

moralidade, publicidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, eficiência e subsidiariedade.

Ciente da relevância do princípio da segurança jurídica, evidenciada ao longo do presente trabalho, conclui-se que o texto da Reforma foi infeliz em não abordá-lo. O mesmo ocorreu quanto à motivação, que poderia ter sido pautada pela PEC juntamente com os outros princípios.

Nesse ponto de vista, Nohara (2020) critica o retrocesso do projeto, que preferiu por acrescentar a imparcialidade, que já é algo contido na impessoalidade, do que prever os princípios da segurança jurídica e da motivação patenteados pela Lei nº 13.655/2018, por exemplo.

Já no que diz respeito ao agente público, principal responsável por ensejar a PEC 32/2020, serão incontáveis os impactos ante a série de alterações previstas. O “gasto” com funcionalismo público foi o que levou à Reforma Administrativa, por esse ângulo, Nohara (2020) lamenta que a PEC coloque o agente público sob uma condição de “suspeita”, tido como um “custo” e não como verdadeiro investimento do Estado para o cumprimento de suas funções voltadas ao atendimento do interesse público.

A desvalorização aos cargos públicos é tamanha que, se preocupando tão somente em não implicar maiores despesas, a Reforma prevê para o inciso VI do art. 84 da Constituição Federal que o Presidente da República poderá editar decreto que disponha sobre a criação, fusão, transformação, alteração, reorganização e extinção de cargos públicos, órgãos públicos, entidades da administração pública autárquica e fundacional, funções de confiança e gratificações, em cada caso.

O instrumento é criticado pela inconstitucionalidade, haja vista que, seria imprescindível aprovação de lei pelo Congresso Nacional para cuidar de mudanças dessa natureza, conforme argumenta Romano (Brasil, 2020):

Há muitas dúvidas quanto a estabelecer que **o céu é o limite para o presidente da República** criar, acabar e remanejar órgãos públicos, sem aval do Congresso.

Apenas a Lei em sentido formal (ato normativo emanado do Poder Legislativo) pode estabelecer requisitos que condicionem o ingresso no serviço público.

As restrições e exigências que emanem de ato administrativo de caráter infralegal revestem-se de inconstitucionalidade, como ensinou José Celso de Mello Filho (Constituição Federal Anotada).

**A PEC, no ponto em que permite a criação de cargos, a sua extinção e o remanejamento, por ato do Executivo, através de Decreto, em regu-**

**lamentos independentes, afronta ao princípio da legalidade.** (Sem grifos no original).

Verifica-se novamente a insegurança jurídica causada pela desordem ao abrir “a possibilidade de o Chefe do Executivo alterar cargos na base da ‘caneta’, por simples decreto, o que acarretará em drásticas mudanças de rotina a cada novo mandato governamental” (RUZZARIN, 2020).

Ainda, a PEC prevê novo regime jurídico para os servidores públicos, acrescentando o art. 39-A à Constituição Federal. Contudo, reforça no art. 2º que “ao servidor público investido em cargo efetivo até a data de entrada em vigor do regime jurídico de que trata o art. 39-A da Constituição é garantido regime jurídico específico”, ou seja, o novo regime jurídico a ser implementado pela Reforma não atingirá os agentes públicos admitidos antes de sua promulgação, mas sim os que tomarem posse a partir dela.

Pelo menos nisso a PEC parece ter respeitado a segurança jurídica, vedando a retroação da lei. No entanto, vale salientar que o STF firmou entendimento, a partir do julgamento do RE nº 563965, de que não há direito adquirido a regime jurídico, sendo assim “trata-se de regime jurídico, onde não se pode falar em direito adquirido em caso de mudança” (ROMANO, 2020).

No geral, o que se pode observar da proposta à Reforma Administrativa é o declínio à segurança jurídica em função do relaxamento do procedimento legislativo, e o desprezo pelo agente público como representante da vontade estatal, que estará subordinado aos instáveis impulsos do Executivo.

## CONCLUSÃO

Conforme restou solidificado, o princípio da segurança jurídica é aparato de tamanha relevância para o indivíduo e coletividade que pautou a edição da Lei nº 13.655/2018, por vezes chamada de “Lei da Segurança Jurídica”.

A abordagem legal acerca da segurança jurídica trouxe valiosas alterações para o cotidiano, a lei prevê instrumentos cabais para implementação e eficácia da segurança jurídica, apesar de utilizar-se de termos inacabados que vieram a ser melhor esclarecidos pelo Decreto Regulamentador nº 9.830/2019. Acredita-se, inclusive, que a difícil aplicação da Lei nº 13.655/2018 se dá em razão das lacunas que a normativa deixou, as quais foram “supridas” com o Decreto mencionado.

A segurança jurídica é consagrada pela lei quando se remete aos institutos do regime de transição, à modulação dos efeitos da decisão, à proteção dos atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativas já consumados no tempo, e quando se refere à celebração de compromisso apta a reforçar a resolução consensual de conflitos entre a Administração e o administrado que possuem relação de confiança consagrada pelo princípio em comento.

O diploma legal em estudo também foi caracterizado pelas importantes menções acerca do agente público enquanto elemento estruturador da Administração Pública e responsável pelas vontades do Estado. A preocupação voltada à responsabilização do agente público e aos pressupostos que devem conter nos atos administrativos foi marcante pela Lei nº 13.655/2018, verifica-se com empatia pelo gestor público diante da consideração pela realidade vivenciada na realização de diligências e a delimitação legal sobre a responsabilização.

Em muito citou-se acerca do temor dos agentes públicos quanto aos excessos dos órgãos de controle na aplicação sancionatória, o que a lei buscou tratar de maneira que o agente público não se utilize da redação para safar-se da responsabilidade, mas sim para que as autoridades de controle atentem-se à aplicação do dispositivo legal no caso concreto, dado que, não está em sua alçada o domínio ou a ciência integral das verdadeiras intenções ou subjetivismos daqueles sujeitos a tal previsão – nesse caso, o agente público – que, como qualquer outra lei, pode tornar-se objeto de mau uso na lide.

O próprio parágrafo 8º, do art. 12 do decreto nº 9.830/2019 comprova que a finalidade do legislador não é facilitar inobservâncias ou a impunidade do agente em casos de displicência e ineficiência, mas sim evitar a mesmice ou estagnação do agente público, que é negativa, pois a todo tempo a relação entre Administração Pública e sociedade sofrem alterações. Resta corroborada a valorização do agente público pela Lei nº 13.655/2018.

Contrapartida, ao dispor sobre a motivação, consequencialismo e aplicação da segurança jurídica nas decisões administrativas, nota-se que o legislador buscou atender o bem comum e a segurança jurídica, para que os gestores e agente públicos, além das autoridades competentes dos órgãos de controle, qualifiquem suas decisões e sopesem as consequências dessas.

O texto legal trouxe novos desafios para os órgãos de controle, em razão disso, pode-se observar uma certa timidez em sua aplicação ao caso concreto por parte dos agentes julgadores – o que pode ser visto a partir de entendimentos contrários ao texto legal. Logo, como medida mais célere, urge a necessidade de atuação dos advogados, apoiada na Lei nº 13.655/2018, para a defesa dos interesses individuais dos agentes públicos de boa-fé e do cidadão alheio ao Poder Público, uma vez que ambos estão sujeitos às decisões dos órgãos de controle.

Malgrado haverem diversas críticas e debates acerca da Lei nº 13.655/2018, finda ser incontestável que o novo diploma legal se preocupou com o bem comum ao homologar nos atos administrativos o princípio da segurança jurídica, além de demonstrar-se imparcial ao tratar das consequências jurídicas para os agentes públicos – incluindo-se as autoridades administrativas, servidor público, administrador e gestor público – e para os administrados quanto comunidade, mudando a realidade fática de direitos e obrigações de cada particularidade.

Para melhor compreender e ressaltar a praticabilidade dos dispositivos da Lei nº 13.655/2018, foram expostos seus efeitos legais ante o cenário pandêmico causado pela COVID-19 e em face da atual Reforma Administrativa que ainda está em trâmite pela PEC 32/2020.

Chega-se à conclusão de que a Lei nº 13.655/2018 parece ter sido publicada antevendo a presente crise ocasionada pelo coronavírus. As regras sobre a responsabilização do agente público ganharam, e vêm ganhando, mais força face à conjuntura da COVID-19, posto que a redação legal enfatiza a respeito dos “obstáculos e as dificuldades reais” e das “circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”, as quais deverão ser observadas pelos órgãos de controle ao julgar a responsabilidade. O cenário causado pela pandemia do COVID-19 deve ser pautado com absoluta particularidade, principalmente no que diz respeito às atividades administrativas e a conduta do agente público.

Apesar da insegurança jurídica causada pela circunstância catastrófica, pode ser possível garantir um ambiente seguro se os órgãos de controle e as autoridades julgadoras empenharem-se para alcançar a estabilidade das relações afetadas pela crise atual, formando, para tanto, entendimento consolidado e uniforme, que inclusive podem servir como paradigma para eventuais ocasiões similares e futuras.

Já no tocante à Reforma Administrativa introduzida pela PEC 32/2020, depreende-se profundo descontentamento, principalmente quanto ao princípio da segurança jurídica, posto que o texto do projeto sequer incluiu juntamente com os outros princípios, aparato completamente ignorado pela redação da PEC.

Além disso, a PEC 32/2020 opõe-se à Lei nº 13.655/2018 ao desvalorizar a figura do agente público e trata-lo como “gasto” para o Estado, para mais, também o deixa à mercê dos instáveis impulsos do Poder Executivo, que poderá, se sancionada, alterar cargos somente mediante decreto, o que é eivado de inconstitucionalidade, fere o procedimento legislativo e gera insegurança jurídica.

A única previsão claramente pode ser vista como homologação da segurança jurídica na PEC é quanto aos efeitos do novo regime jurídico a ser implantado pela Reforma Administrativa, o qual só atingirá os agentes públicos que forem admitidos após sua promulgação.

Finalmente, só será possível identificar se as alterações produzidas pela Lei nº 13.655/2018 serão realmente boas soluções ou novos problemas a partir da forma em que as autoridades administrativas e a sociedade no todo a aplicará.

Espera-se que o presente trabalho seja eficaz e hábil a desenvolver maiores pesquisas acerca do tema, e que auxilie em estudos nas áreas jurídica e sociais, visando prevenir a aplicação equivocada da Lei nº 13.655/2018, bem como assegurar a empregabilidade correta do princípio da segurança jurídica, reconhecendo-o como fonte primária do Direito Público e mecanismo para o acesso à justiça para os particulares, e claro, para os agentes públicos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)> Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm)> Acesso em: 26 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)> Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)> Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm)> Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)> Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020.** Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; altera as Leis nos 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.101, de 19 de dezembro de 2000, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 8.177, de 1º de março de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm)> Acesso em: 22 fev. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 35ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 77.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo.** 9ª. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** 18ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo.** 34ª ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição.** 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2000.

PIRES, Antonio Fernando. **Manual de Direito Constitucional.** 2ª ed., rev., atual., e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2016.

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

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

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 23ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações Do Direito Público.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil – Volume único – 8ª ed. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.**

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: parte geral e LINDB,** volume 1 – 13ª ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Segurança Jurídica e Constituição in: I Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada.** Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. - 2ª ed., ver e ampl. 1. Reimpressão. Belo Horizonte: Forum, 2009.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. – 6ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. – 4ª. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 13ª. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. – 6ª. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

DIAS, Felipe Wagner de Lima; DO NASCIMENTO, Victor Hugo Macedo. **O consequencialismo jurídico e o artigo 20 da Lindb**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-jun-07/opinio-consequencialismo-juridico-artigo-20-lindb>> Acesso em: 03 set. 2020.

NETO, Floriano de Azevedo Marques; DE FREITAS, Rafael Vêras. mai. 2019. **O STJ e os desafios na interpretação da nova LINDB**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/303289/o-stj-e-os-desafios-na-interpretacao-da-nova-lindb>> Acesso em: 01 set. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **“Solublemas” da LINDB ao direito público**. mai. 2019. Disponível em: <<https://direitoadm.com.br/solublemas-da-lindb-ao-direito-publico/>> Acesso em: 03 set. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Apagão das Canetas**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=l0jQoVeJ8ko>> Acesso em: 03 set. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Motivação do ato administrativo: novos contornos com a LINDB**. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=l2ZztN\\_rwAY](https://www.youtube.com/watch?v=l2ZztN_rwAY)> Acesso em: 03 set. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Controle da Administração Pública**. nov. 2019. Disponível em: <<https://direitoadm.com.br/controle-da-administracao-publica/>> Acesso em: 01 set. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Decisão STF na MP 966: erro grosseiro, critérios científicos e técnicos e princípios da precaução e prevenção**. mai. 2020. Disponível em: <<https://direitoadm.com.br/decisao-stf-na-mp-966-erro-grosseiro-criterios-cientificos-e-tecnicos-e-principios-da-precaucao-e-prevencao/>> Acesso em: 04 set. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Jurisprudência do STF sobre COVID-19**. ago. 2020. Disponível em: < <https://direitoadm.com.br/jurisprudencia-do-stf-sobre-covid-19/>> Acesso em: 20 jan. 2021.

TOSTES, José Souto. **Nova Lei n. 13.655/2018 e as consequências para a gestão pública: O novo princípio da consequência jurídica, o dever de justificar e fundamentar decisões a vinculação aos pareceres**. mai. 2018. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/66030/nova-lei-n-13-655-2018-e-as-consequencias-para-a-gestao-publica>> Acesso em: 29 ago. 2020.

VALIATI, Thiago Priess. 2018, n 416. **O impacto da Nova Lei de Introdução (L.13.655/18) na aplicação da LIA: o desestímulo ao direito administrativo do medo.** Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-priess-valiati/o-impacto-da-nova-lei-de-introducao-l-13655-18-na-aplicacao-da-lia-o-desestimulo-ao-direito-administrativo-do-medo>> Acesso em: 02 set. 2020.

VALIATI, Thiago Priess. 2020, n 466. **Covid-19: um grande teste de fogo para a aplicação da LINDB.** Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-priess-valiati/covid-19-um-grande-teste-de-fogo-para-a-aplicacao-da-lindb>> Acesso em: 05 set. 2020.

JÚNIOR, Claudio Ricardo da Silva Lima, 2018. **A Lei nº 13.655/2018 e as alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: o novo regime de motivação das decisões judiciais e outras questões processuais nas esferas judicial e administrativa - percepções iniciais.** Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52418/a-lei-n-o-13-655-2018-e-as-alteracoes-na-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro-o-novo-regime-de-motivacao-das-decisoes-judiciais-e-outras-questoes-processuais-nas-esferas-judicial-e-administrativa-percepcoes-iniciais>>. Acesso em: 02 nov. 2020.

CARVALHO, Márcia. **Reforma Administrativa: segurança jurídica em xeque.** nov. 2019. Disponível em: <[https://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37310:reforma-administrativa-seguranca-juridica-em-xeque&catid=464:mais-noticias&Itemid=1535](https://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=37310:reforma-administrativa-seguranca-juridica-em-xeque&catid=464:mais-noticias&Itemid=1535)> Acesso em: 07 set. 2020.

COSTA, Rafael de Oliveira. **Breves comentários à Lei nº 13.655/18.** Disponível em: <[https://www.academia.edu/36545569/Breves\\_coment%C3%A1rios\\_%C3%A0\\_Lei\\_n\\_13\\_655\\_18](https://www.academia.edu/36545569/Breves_coment%C3%A1rios_%C3%A0_Lei_n_13_655_18)> Acesso em: 31 ago. 2020.

DALMARCO, Arthur Rodrigues. **Que tipos de incentivos a Lei nº 13.655/2018 produzirá sobre agentes públicos?** mai. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/que-tipos-de-incentivos-lei-no-13-655-2018-produzira-sobre-os-agentes-publicos-08052018>> Acesso em: 30 ago. 2020.

Tolentino, Ana Amélia Maestracci de. **COVID-19, impactos nos contratos administrativos e as decisões dos Gestores Públicos em conformidade com a Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro – LINDB.** Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/covid-19-impactos-nos-contratos-administrativos-e-as-decisoes-dos-gestores-publicos-em-conformidade-com-a-lei-de-introducao-as-normas-de-direito-brasileiro-lindb/>>. Acesso em: 15. fev. 2021.

QUINTELLA, Luiz. **Controle das condutas dos agentes públicos em combate à Covid-19**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-21/quintella-control-condutas-agentes-publicos-covid>>. Acesso em: 19 fev. 2021.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Afinal, o que é “erro grosseiro”?**. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2020/06/22/o-que-e-erro-grosseiro/>>. Acesso em: 19 fev. 2021.

DOMINGUES, João Luiz. **Covid-19 e os impactos nos contratos administrativos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra**. Portal L&C Licitação e Contrato, Brasília, 23 mar. 2020. Disponível em: <[http://www.licitacaocontrato.com.br/artigo\\_detalhe.html](http://www.licitacaocontrato.com.br/artigo_detalhe.html)>. Acesso em: 29 mar. 2021.

LACERDA, Caroline Maria Vieira. **Os impactos da pandemia de covid-19 nas ações de improbidade administrativa à luz das alterações da lei de introdução às normas do direito brasileiro**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/323740/os-impactos-da-pandemia-de-covid-19-nas-aco-es-de-improbidade-administrativa-a-luz-das-alteracoes-da-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

**Reforma Administrativa: segurança jurídica em xeque**. Sindifisco Nacional, 2019. Disponível em: <<https://www.sindifisconacional.org.br/reforma-administrativa-seguranca-juridica-em-xeque/>>. Acesso em: 07 mar. 2021.

**Minirreforma pode liberar loteamento político em agências**. IstoÉ, 202. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/minirreforma-pode-liberar-loteamento-politico-em-agencias/>>. Acesso em 11 mar. 2021.

ROMANO, Rogério Tadeu. **Anotações sobre a reforma administrativa**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/85242/anotacoes-sobre-a-reforma-administrativa>> Acesso em 17 mar. 2021.

BOTELHO, Jaqueline. **Reforma Administrativa: a estabilidade de servidores públicos**. Disponível em: <<https://blog.grancursosonline.com.br/reforma-administrativa-estabilidade/amp/>> Acesso em 17 mar. 2021.

BATISTA, Vera. **Atuais servidores serão imediatamente prejudicados pela reforma administrativa**. Disponível em: <<https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/atuais-servidores-serao-imediatamente-prejudicados-pela-reforma-administrativa/amp/>> Acesso em 17 mar. 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do Direito Público, voltados à segurança jurídica e eficiência administrativa**. Revista Argumentum, Marília/SP, n. V. 19, N.2, p. 305-318, Mai-Ago. 2018.