
**JUSTIÇA ADMINISTRATIVA E A REFORMA SEM FIM: REFLEXÕES SOBRE A
INEFICIÊNCIA DOS RETALHOS DE LEIS ENTRE A CRISE DE 1980 E A LEI
13.655 DE 2018**

Joyce Abreu de Lira^{*}

Renata Vieira Meda^{**}

Natália Caroline Soares de Oliveira^{***}

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma abordagem crítica e histórica às tentativas de reformas administrativas brasileiras. O trabalho de pesquisa objetiva apresentar, de maneira mais particular, um cotejo entre os comentários de Bresser Pereira sobre a crise de 1980 e as inovações da Lei 13.655 de 2018, no tocante ao controle dos atos que afetam a administração da coisa pública. A necessidade de a reestruturação de mecanismos de controle administrativo faz-se importante não só para garantir um funcionamento eficaz e eficiente da administração pública, mas também é um meio essencial reforma estatal. Para tanto inclina-se para a análise da Lei 13.655 de 2018, como uma tentativa pontual de resolução de problemas, estabelecendo critérios de controle, à primeira vista a tender como uma resposta adequada ao grande problema da administração pública brasileira.

1

Palavras-chave: justiça administrativa; reforma do Estado; lei nº. 13.655 de 2018.

ABSTRACT

This paper presents a critical and historical approach to Brazilian administrative reform attempts. The research aims to compare Bresser Pereira's comments on the 1980 crisis with the innovations of Law 13.655 of 2018 regarding the oversight of acts affecting public administration. The need to restructure administrative oversight mechanisms is crucial not only to ensure the effective and efficient functioning of public administration but also as an essential means of state reform. To this end, it focuses on analyzing Law 13.655 of 2018 as a specific attempt to solve problems by establishing oversight criteria, which, at first glance, appear to be an adequate response to the major challenges facing Brazilian public administration.

Keywords: administrative justice; State reform; law n. 13,655 of 2018.

^{*} Doutora em Direito, Institutos e Negócios pela Universidade Federal Fluminense; Professora Universitária; Pesquisadora interessada em políticas públicas; e-mail: joyce.lira@gmail.com

^{**} Doutora em Direito, Institutos e Negócios pela Universidade Federal Fluminense; Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina; Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade Anhanguera. Graduada pela Universidade Norte do Paraná. Professora Universitária; Pesquisadora interessada em direito transnacional; e-mail: renatameda@hotmail.com

^{***} Doutora em Direito, Institutos e Negócios pela Universidade Federal Fluminense; Professora Universitária; e-mail: natoliveira88@gmail.com



INTRODUÇÃO

A pesquisa oriunda do desenvolvimento da disciplina sobre a história e os fundamentos da justiça administrativa promoveram reflexões fundamentais acerca do problema estrutural da administração pública brasileira. Desde Visconde de Uruguai já se buscavam fórmulas para remover os vícios das práticas burocráticas e corruptas próprias da administração de uma colônia.

A ideia de desenvolver um artigo que pensasse, fundamentalmente, sobre a alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, fez com que se encontrasse uma questão fundamental a ser respondida, embora a respectiva resposta não esteja esgotada nesse artigo: a reforma da Administração do Estado brasileiro pode ser promovida por meio de leis esparsas e, portanto, parciais, ou há que se pensar em um modelo de reforma total oriundo do estabelecimento de um Código de Direito Administrativo voltado para a radical modificação das estruturas que, conservadoramente, reelaboram, de tempos em tempos, os mesmos tipos de mecanismos burocráticos e corruptíveis que retroalimentam a incessante crise que se afigura desde os primórdios da república brasileira?

2

As pontuais discussões trazidas pela Lei 13.655 de 2018 giram em torno de uma reforma administrativa a partir da criação de mecanismos de controle que visam ampliar segurança jurídica dos atos administrativos e, conseqüentemente, da própria segurança e confiança na Administração brasileira.

A introdução do marco histórico do debate desenvolvido em torno da reforma do Estado Brasileiro, marcada em especial pela crise fiscal dos anos 80, onde a intervenção estatal nos âmbitos social e econômico refletiu de forma direta na gestão da administração pública, possui uma conexão direta a crítica a qual pretendemos desenvolver.

Seria a Lei 13.655 de 2018 mais uma tentativa de corrigir erros na prática da administração pública brasileira? Como poderemos pensar em uma resolução mais eficaz e abrangente para a crise da administração pública? A tentativa de pensarmos em uma resposta objetiva para os problemas que iremos apontar passa pela defesa de uma organização melhor estruturada, técnica e organizada, por meio de um código específico. A considerar que a lei, em si, é um mecanismo de confiança no Estado que a ela se submete, não se pode perder de vista que a sua elaboração deveria ser pensada e debatida com base nos problemas reais da administração pública, com efetiva participação cidadã.



Bresser Pereira nos apresentaem seu texto “A reforma do estado dos anos 90”: lógica e mecanismos de controle mecanismos que possibilitariam uma refrma estatal eficiente, onde o Estado sairia mais forte administrativamente contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada.

Desta forma, pensar na Lei 13.655 de 2018 como uma ferramenta de reforma e controle dos atos administrativos nos leva a criticar aspectos contraditórios apresentados, por exemplo, nos seus artigos 20 e 22, como a abstração de dispositivos gerais, ausência de participação social, enunciados abertos e termos genéricos.

Essa estratégia legislativa de abstração do controle merece reconhecimento, pela simples tentativa de elevar a confiança no Brasil, mas não se pode deixar de questionar os motivos pelos quais, no momento político em que vive o país, optou-se por regulamentar por meio de retalho, de forma quase urgente, tema de tamanha relevância.

A proposta então se alinha a demonstrar as abordagens favoráveis e contrárias aos conteúdos sob análise. Com isso, pretende-se dar o tom do debate que se pode desenvolver: a necessidade de uma verdadeira reforma administrativa no Brasil.

3

1 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO SOB A ÓTICA DE BRESSER PEREIRA

Em análise ao cenário de crise enfrentado pelo Estado brasileiro, em meados de 1970, frente ao seu crescimento e processo de globalização, pode-se perceber como desdobramento, além da redução de crescimento econômico, o aumento das taxas de desemprego e de inflação. Nesse cenário, Bresser Pereira (1998) apresenta de forma analítica e histórica uma crise estatal que levou a uma profunda crítica as formas de intervenção e regulação do estado.

Em parte pela incapacidade de reconhecer os fatos novos no plano tecnológico, que pode causar desemprego transitório; e em parte fundamental, como crise do Estado Intervencionista, dando sinais do fracasso do modelo estadista de desenvolvimento.

Foi assim que, a partir dos anos 70 e principalmente anos 80, o país enfrenta grave crise – a crise do Estado marcada pela crise fiscal, o que pressupõe perder o crédito público, o que implica na diminuição da capacidade de intervenção do Estado e imobilidade.

A crise do Estado revelou-se, segundo Bresser Pereira em “uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise burocrática de administrar o Estado” (1998, p.51). O que pressupõe que, além do dever do



Estado em garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, o mesmo possuiu papel imperioso na coordenação do sistema econômico, traduzido na participação do mercado e Estado.

Poderia-se fazer necessário para o bom funcionamento dos sistemas econômicos e da consolidação dos regimes democráticos, a complementaridade entre Estado e mercado, capital e organização, e empresários e administradores públicos e privados. No entanto, devido aos desdobramentos do desenvolvimento tecnológico, o sistema econômico mundial passa por uma transformação.

Na economia mundial, pode-se perceber uma maior integração e competitividade, já que o objetivo da intervenção deixa de ser a proteção contra a concorrência para se transformar na preparação de empresa se do país para a competição generalizada, portanto, o Estado e o mercado não mais poderiam ser utilizados como fatores complementares de coordenação econômica.

Isto porque como grande crescimento do Estado, e o processo de globalização implicaram na captura por interesses privados, que desencadeou na crise do Estado reconhecida pela redução de sua autonomia, esgotamento das formas de intervenção e obsoleta administração pública.

Com o crescimento do Estado, as distorções começaram a ser identificadas, como é o caso do aumento da arrecadação de impostos cujas transferências do Estado foram remanejadas pelos interesses especiais de empresários; ou ainda, quando se refere às atividades exclusivas do Estado no fornecimento de saúde e educação, a administração pública que se revelava efetiva para o combate da corrupção, passa a não atender com qualidade a demanda dos cidadãos, necessitando de melhorias na gestão da administração pública.

Portanto, a crise dos anos 80 provoca o surgimento do Estado Social, que tende a promover o desenvolvimento e competitividade no país, bem como garantir os direitos sociais, objetivando uma busca maior pela justiça social.

A crise do Estado dos anos 80 foi marcada pelo controle burocrático (racional- legal) que se reconhece na administração pública burocrática - em que para se alcançar os seus objetivos faz-se necessário cumprir rigidamente o que está estabelecido na lei- bem como na democracia representativa e um mercado regulado.



A crise do Estado, foi antes de mais nada, uma crise de governança, tendo em vista que manifestou-se primeiramente como uma crise fiscal, com poupança pública negativa, sem recursos para realizar investimentos e manter um bom funcionamento das políticas existentes, tornando-se um Estado imobilizado.

Identifica-se segundo Bresser Pereira (1998) que falta ao Estado brasileiro capacidade de governança, isto é, o governo encontra-se desprovido de condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões tomadas.

Como respostas à crise do Estado, tem-se filiações ideológicas, como é o caso do grupo apontado por Bresser Pereira “centro-esquerda pragmática, social-democrática ou social liberal” (1998, p. 58) cuja proposta para a recuperação do Estado parte em obedecer aos fundamentos macroeconômicos através de políticas econômicas que envolvem ajuste fiscal, taxas de juros positivas e moderadas, realização de reformas orientadas para o mercado, como a redefinição de formas de intervenção no econômico e social por meio de organizações públicas não-estatais para garantir os direitos sociais; bem como a reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial, e nessa linha de raciocínio, aponta Bresser Pereira, ao tratar sobre o Estado previsto para o século XXI que se perfaz no Estado Social-Liberal:

[...] social porque continuará a proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará os seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não governamentais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos recursos humanos e de suas empresas para inovação e a competição internacional (Bresser Pereira, 1998, p. 60).

Para o desenvolvimento da proposta que levará ao Estado Social-Liberal faz necessário quatro passos, o autor (1998) aponta: (i) delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho através de programas de privatização, terceirização, e publicização; (ii) redução do grau de interferência do Estado através de programas de desregulamentação, aumento de recursos do controle de mercado; (iii) aumento da governança, o que pressupõe a capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através de ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial; e (iv) aumento da governabilidade, a fim de majorar o poder do governo para

proporcionar melhor intermediação de interesses e tornar os governos mais legítimos e democráticos.

Para o desenvolvimento da proposta acima é imperioso desenvolver um modelo baseado na distinção entre propriedade estatal, a pública não estatal e a privada, baseado no ajuste fiscal e na reforma administrativa para assegurar a governança, pautado no desenvolvimento de instituições políticas que assegurem uma melhor intermediação e representação de interesses.

Para fundar este modelo, Bresser (1998) aponta um leque de mecanismos de controle; primeiramente, os mecanismos de controle institucional, quais sejam: Estado, mercado e a sociedade civil, sendo que no Estado está incluído o sistema legal, constituído por normas jurídicas e instituições fundamentais da sociedade, sendo o sistema jurídico o mecanismo mais geral de controle, quase se identificando como Estado, pois estabelece princípios básicos para que os demais mecanismos possam funcionar.

Sobreposto ao controle institucional, reconhece-se outras três formas de controle: o controle democrático exercido no aspecto político sobre as organizações e indivíduos; controle econômico, via mercado; e o controle administrativo para executar as decisões, que poderá ser gerencial, burocrático ou tradicional –este último se reconhece no patrimonialismo na administração pública; o segundo, se identifica na administração pública burocrática, conforme a crise dos anos 80; e a gerencial do Estado, marcada como o mecanismo a fim de capacitar o Estado para tornar a administração pública mais eficiente.

Bresser Pereira (1998, p. 81) identifica as principais características da administração pública gerencial:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão- cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou "corpos" de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de aumento da governança, o que pressupõe a capacidade de Estado, por definição monopolistas, e as organizações sociais, que realizam os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;

-
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
 - g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos de controle social direto, do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e da formação de quase mercado sem que ocorra a competição administrada;
 - h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Em síntese, a efetividade das decisões do governo (governança) será alcançada e a reforma do Estado será bem sucedida, quando o Estado se tornar mais forte embora menor, segundo o autor (1998, p. 82): (a) mais forte financeiramente, superando a crise fiscal que o abalou nos anos 80; (b) mais forte estruturalmente, com uma clara delimitação de sua área de atuação e uma precisa distinção entre seu núcleo estratégico onde as decisões são tomadas e suas unidades descentralizadas; (c) mais forte estrategicamente, dotado de elites políticas capazes de tomar as decisões políticas e econômicas necessárias; e (d) administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada.

Em vista ao cenário apresentado pode-se perceber que a transformação estrutural da administração pública torna-se necessária para pensar em uma reforma estatal eficiente que garanta uma real governança onde a eficiência do estado poderá ser constatada.

Verificam-se diferentes propostas apresentadas por Bresser Pereira, no entanto, essas alterações pontuais e alguns critérios de controle não parecem à primeira vista atender como resposta adequada o grande problema da administração pública brasileira.

A seguir será apresentada uma análise pontual de aspectos da Lei 13.655, de 25 de abril de 2018, que possibilita pensar de forma eficaz uma reforma que poderá implicar em garantir uma real mudança na administração da coisa pública.

2 A LEI 13.655 DE 2018: MAIS UM RETALHO NA REFORMA SEM FIM

A edição da Lei 13.655, de 25 de abril de 2018, incluiu no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 que estabelece a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, diversas disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

A finalidade da inovação legislativa, portanto, afirmou-se na necessidade de garantir a segurança jurídica a partir da ampliação dos mecanismos legais de controle da administração



pública, em sentido amplo, desde a criação até a aplicação da totalidade de atos que compõem as atividades ligadas à coisa pública¹.

De início, percebe-se que a opção por alterar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro no lugar de estabelecer um regramento jurídico específico para a sistematização de mecanismos de controle e segurança jurídica pode estar a indiciar algumas anomalias.

A importante reflexão que se pode construir sobre a técnica legislativa adotada é, portanto, que parece ter sido inadequado promover a almejada mudança no cenário da construção da confiança na administração pública brasileira a partir de remendo legal. Seria a oportunidade ideal para inovar e construir verdadeiramente bases firmes para edificar as regras gerais sobre controle, fiscalização e aplicação das práticas ligadas à coisa pública, por meio de um Código de Direito Administrativo, que, ao final, é o pano de fundo dessa alteração legislativa.

A celeridade a qual esse projeto foi debatido, aprovado e publicado; a baixa participação popular na sua elaboração; o rebuscamento de critérios técnicos que fogem ao controle social; e a hipócrita utilização de conceitos abstratos; considerando-se os tempos instáveis da política brasileira, acenam para uma ainda maior parcimônia ao se considerar ganhos e perdas advindas dessas regras.

Ano vida de legislativa teve início no Senado Federal, por meio do Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015. Após a aprovação do projeto de lei ordinária no Senado Federal, o projeto chegou à Câmara dos Deputados, tornando-se o Projeto de Lei 7.448 de 2017. Houve intenso debate sobre diversos pontos do projeto de lei, os quais dividiram especialistas e suscitaram inconstitucionalidades no texto original. Em suma, os principais argumentos contrários ao projeto de lei diziam respeito à aparente redução da responsabilidade do Estado e ao alto nível de abstração dos termos utilizados, ao passo que os principais argumentos favoráveis ao mesmo defendiam a qualidade do conteúdo, com a sedimentação de práticas principiológicas já adotadas, e a viabilização da modernização e a sistematização da gestão do controle público.

¹ O conceito de “coisa pública” empregado nessa passagem quer indicar tudo quanto está composto a partir e em função da res publica. Em outras palavras, com a expressão “coisa pública” se designam todos os processos, procedimentos, atos, bens, valores, princípios, dentre outros aspectos, vinculados à atividade própria da administração pública, seja na esfera legislativa, executiva e/ou judiciária. Considera-se que em uma democracia a administração da “coisa pública” deve ser considerada em função da legitimidade do poder que foi entregue pelo povo, para que esse mesmo povo possa colher os frutos da melhor atividade pública e, portanto, necessita de mecanismos que garantam o controle das atividades e atos correlatos.

Diante desse cenário, antes da aprovação final, o então Presidente da República realizou veto parcial do projeto de lei², alterando sua composição inicial. Foram vetados os dispositivos a seguir: o parágrafo único do artigo 23; o artigo 25; o inciso II do parágrafo 1º do artigo 26; o parágrafo 2º do artigo 26; o parágrafo 1º, 2º e 3º do artigo 28, e; parágrafo 2º do artigo 29. Os vetos presidenciais estão fundamentados, basicamente, na incompatibilidade de alguns dos dispositivos com o objetivo de ampliar a segurança jurídica, bem como em evitar o desequilíbrio em relação a independência e harmonia entre os poderes. Em sua maioria, os vetos foram orientados pelos Ministérios da Justiça e Transparência, pela Controladoria-Geral da União e pela Advocacia-Geral da União, dentre outros.

O texto final da lei alteradora incluiu, então, dez novos artigos na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Selecionam-se, aqui, dois desses artigos mais polêmicos. A finalidade é fugir da cópia fria da lei, para demonstrar as abordagens favoráveis e contrárias aos conteúdos sob análise. Com isso, pretende-se dar o tom do debate que se pode desenvolver: a necessidade de uma verdadeira reforma administrativa no Brasil.

Tal reforma, porém, não parece poder ser suprida a partir de simples remendos, formando-se a colcha de retalhos que atualmente cobre as questões ligadas à coisa pública.

A regra controversa que encabeça o conjunto de normas sobre a segurança jurídica está contida no *caput* do atual artigo 20 da LINDB. O dispositivo recebeu a seguinte redação: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”³

O seu parágrafo único determina que “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.”.

A crítica mais recorrente ao dispositivo (*caput* do artigo 20) diz respeito ao contrassenso que expressa, já que a lei, de um modo geral, é pouco prática e se fundamenta em diversos conceitos jurídicos indefinidos, com pouco teor de concretude e alto nível de discricionariedade na aplicação jurídica. É o que se afirma em documento oficial, emitido

² BRASIL. *Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018*. Comunicação de veto. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-212.htm. Acesso em: 26 ago. 2018.

³ 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 26 ago. 2018.



pela ANAMATRA, conjuntamente com outras associações, afirmando que:

Mas a própria norma, no seu conjunto, introduz diversos valores jurídicos abstratos, tais como “interesses gerais” ou “segurança jurídica” de interesse geral” ou “interesses gerais da época”. Aliás, a análise do conjunto dos dispositivos revela que a quase totalidade das novas disposições contam justamente com termos genéricos, enunciados abertos, caracterizados por nível de abstração jurídica que indica caminho reverso da justificativa da proposta, permitindo diversos subjetivismos.⁴

Já a justificativa do dispositivo estaria baseada na ideia da responsabilidade decisória, ou seja, em consideração a diversidade hermenêutica e no dever de motivar, as decisões necessitariam de uma orientação genérica como esta, ora comentada, de modo a garantir a revisão de decisões fundamentadas em argumentos retóricos, vazios ou imprecisos, desconectados com a realidade. Um grupo de doutrinadores que organizou respostas ao parecer crítico do Tribunal de Contas da União, que, portanto, defendem a inovação legislativa afirmaram que:

A experiência demonstra ser comum a tomada de decisões muito concretas a partir de valores jurídicos bem abstratos — tais como o interesse público, o princípio da economicidade, a moralidade administrativa, etc. O fenômeno é comum às esferas administrativa, controladora e judicial. Diante desse quadro, o parágrafo único do art. 20 propõe instituir ao tomador de decisão o dever de demonstrar, via motivação, “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”.⁵

10

Por isso, na verdade, o artigo 20 traria contribuição, já que visa orientar que, na tomada de decisões que possam afetar a coisa pública, é necessário considerar os desdobramentos práticos. Para o Tribunal de Contas da União - TCU, isso seria exigir de quem decide o conhecimento de circunstâncias que ultrapassam o limite do processo e que, portanto, deveriam ser trazidas pelas partes.

O atual artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, seja qual for o argumento, parece refletir consequência lógica das críticas que vem sendo intensificadas acerca do ativismo judicial. Certo é, porém, que sua aplicação não se limita ao âmbito das decisões judiciais, mas atinge a todos os órgãos de decisão que tenham disposição sobre a

⁴ Ibidem.

⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo *et al.* *Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL n° 7.448/2017*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2018.



coisa pública.

Outro ponto polêmico, que denota a dificuldade de se garantir a segurança jurídica e um sistema efetivo de controle administrativo em dez artigos, está contido na regra que parece flexibilizar a responsabilidade quanto aos atos de administração da coisa pública. Estabelece o artigo 22 e seus parágrafos:

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. (Regulamento)

§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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§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. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

11

A forte crítica realizada sobre tais aspectos ressalta, inclusive, a aparente inconstitucionalidade dos comandos observados, especialmente sobre a violação da regra da responsabilidade objetiva definida pelo artigo 37 da CRFB/88. Nesse sentido, as Associações que oficiaram junto à Presidência da República questionaram: “Que dificuldades reais seriam essas?”

O referido dispositivo autoriza, em tese, uma lógica de que “os fins justificam os meios”, à qual é incompatível com a Administração Pública.”⁶ Seguindo o raciocínio, ponderaram que “o art.37, §6º, consagra a teoria objetiva no tema da responsabilidade civil quando se trata da Administração Pública, compatível com o Estado Democrático de Direito (art. 1º da Constituição), que não possibilita campos ou âmbitos de irresponsabilidade.”⁷

De fato, há possível incompatibilidade com a própria intenção de refinar a segurança jurídica e o controle efetivo sobre os atos que afetam a coisa pública. Existe alto grau de imprecisão no conteúdo desta norma, de fato. “Os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo” podem autorizar o cometimento de atos que extrapolem os limites da legalidade (lei de responsabilidade fiscal e lei de licitações, por

⁶ ANAMATRA, *ibidem*.

⁷ *Ibidem*.



exemplo) e até mesmo da principiologia constitucional aplicada à administração pública? O alargamento dos limites de atuação do administrador público garantiria a maior eficácia da sua atividade, de forma segura e confiável?

Com isso, parte do corpo jurídico a quem a norma é direcionada afirma que haveria um efeito prático diametralmente oposto ao que se pretende coma edição da lei em comento:

A previsão supracitada, presente na proposta de alteração legislativa, no entanto, poderá ter o efeito prático de construir campos de impunidade para o gestor ou administrador quando introduz elementos como análise dos obstáculos e das dificuldades reais e das exigências das políticas públicas a cargo do gestor. Ainda que o mesmo dispositivo refira ao direito do administrado, ele (direito) passa a ser flexibilizado por esses fatores.⁸

Por outro lado, o corpo de doutrinadores que emitiram parecer favorável ao conteúdo da norma entendem que não há nenhum casuismo exacerbado, limitando-se à previsão legal do ato natural de interpretar, ínsito à atividade de julgar e decidir: “assim, a única casuística que o dispositivo contido no artigo 22 do projeto admite é a casuística natural e própria da interpretação jurídica. Interpretar o Direito, repita-se, demanda a consideração dos fatos. Não há, nisso, nada de novo ou excêntrico.”⁹

12

Com isso, afirmam que as três premissas definidas de modo abstrato pelo legislador possuem a finalidade de orientar a atividade de interpretação do julgador por meio da técnica muito assemelhada à interpretação sistemática, por exemplo.

Diante da publicação e vigência da norma em debate, neste artigo científico, não há meios para que se afirme sobre seu acerto ou desacerto, de modo definitivo, no que tange às finalidades enunciadas pela própria Lei 13.655 de 2018.

É possível desde logo conferir, porém, que mais uma vez o Poder Legislativo brasileiro não enfrentou de modo integral e sistematizado o conjunto de problemas que envolvem a atuação do setor público, e a teme o modo do setor privado, enquanto responsáveis pela coisa pública.

Os problemas não são novos, assim como esse paliativo já é conhecido pela classejurídica. Não se mudam práticas de forma pontual, tampouco se ajustam as antigas pragas que impregnam a coisa pública sem uma verdadeira reforma administrativa, debatida, desenvolvida e pensadas em termos sinceramente democráticos.

⁸ Ibidem.

⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo *et al.*, *ibidem*.



CONCLUSÃO

Em um primeiro momento fez-se necessária uma contextualização do cenário ao qual a crise se estabeleceu para que então a proposta de uma reforma estatal possa ser pensada como melhor saída para o fortalecimento do controle exercido pelo Estado. Em seu texto Bresser Pereira apresenta aspectos importantes que tangem a administração pública e a configuração econômica e social do Brasil.

Pensar em uma reforma estatal passa não só por mudanças econômicas e políticas, a reestruturação de mecanismos de controle administrativo é importante não só para garantir um funcionamento eficaz e eficiente da administração pública, mas também é um meio essencial reforma estatal.

No entanto, ao analisar a Lei 13.655 de 2018, conclui-se que mais uma vez observa-se uma tentativa pontual de resolução de problemas, estabelecendo critérios de controle que não parece prejudicial, à primeira vista a tender uma resposta adequada ao grande problema da administração pública brasileira.

Há uma sensação pessimista por parte de grande camada teórica de juristas contaminadas pelos aspectos da má política brasileira que tem ligação direta com a administração da coisa pública.

A ineficácia da lei pode ser entendida como decorrente do seu efeito de mero “remendo legislativo”. Sua estruturação não foi realizada de forma clara e objetiva, não especificando quais instrumentos estariam à disposição da fiscalização e do controle de forma direta. Aparenta, ainda, limitar o poder de quem exerce efetivamente a fiscalização e o controle, o que é um contrassenso.

O que a história da justiça administrativa pode demonstrar é que o problema da administração pública brasileira, para ser efetivamente trabalhado e tratado, dependeria em primeiro lugar de um amplo debate, de uma sofisticação técnica dos mecanismos e por fim e não menos importante, uma revisão integral de todos os aspectos que envolvem o funcionamento das estruturas que estão na base da coisa pública, e não por meio de pequenas reformas estruturais e pontuais, como parece ser o caso da Lei 13.655 de 2018.



REFERÊNCIAS

ANAMATRA. *Ofício Anamatra nº 219/2018*. Brasília. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/oficio-associacoes-nacionais-veto.pdf> Acesso em: 26 ago. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 ago. 2018.

BRASIL. *Lei nº13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº4.657, 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 26 ago. 2018.

BRASIL. *Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018*. Comunicação de veto. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-212.htm. Acesso em: 26 ago. 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, n.45, 1998.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo *et al.* *Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2018.

