



Administração pública e Lindb: aspectos positivos e negativos após suas recentes alterações

A Lei nº 13.655/2018, conhecida como Lei de Segurança na Inovação Pública, alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) — Decreto-Lei nº 4.657/1942 — ao incluir os artigos 20 a 30, que introduzem diretrizes voltadas à segurança jurídica e à eficiência no Direito Público. Entre as principais mudanças, destaca-se a obrigatoriedade de considerar as consequências práticas das decisões fundamentadas em valores jurídicos abstratos, exigindo-se motivação adequada que demonstre a necessidade e a pertinência da medida adotada ou da invalidação de atos administrativos.

Isso representa uma limitação à ampla liberdade anteriormente conferida ao gestor público, permitindo também um controle externo mais robusto. Ainda que haja controvérsia sobre o controle judicial dos atos discricionários, a norma reforça que valores jurídicos abstratos não configuram, por si só, margem de escolha discricionária, mas exigem adequação ao caso concreto.

Diante desse novo contexto normativo, deve-se verificar se as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 efetivamente aumentaram a segurança jurídica no ordenamento, especialmente em relação à administração pública. É preciso compreender os impactos tanto para os gestores públicos, quanto à previsibilidade e ao controle externo, quanto para os administrados, no que se refere à previsibilidade das decisões.

A segurança jurídica, como um dos pilares da administração pública, é reforçada pelas alterações promovidas na Lindb pela Lei nº 13.655/2018. O artigo 30 determina que autoridades públicas atuem para garantir maior estabilidade na aplicação das normas, utilizando instrumentos como regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas, que passam a ter efeito vinculante no âmbito do órgão ou entidade.

Isso gera dois desdobramentos principais: a institucionalização do respeito às decisões, tanto horizontal quanto verticalmente, promovendo tratamento isonômico entre os administrados; e a estabilização institucional das decisões, reforçada pela reputação dos órgãos decisórios, como o Judiciário e os Tribunais de Contas. Com efeito, o gestor público passa a adotar precedentes vinculantes, reduzindo a margem de discricionariedade e favorecendo maior previsibilidade e aderência às decisões administrativas.

Essas medidas visam aumentar a segurança jurídica em três momentos fundamentais: na tomada da decisão, no cumprimento do ato administrativo e na sua fiscalização. A estabilidade e previsibilidade das decisões são condições essenciais para que o cidadão confie nas instituições e para que o Estado de Direito se efetive, com base nos fundamentos da segurança e da certeza jurídicas. Conforme Jurgen Habermas (2003) e Eliezer Martins (2002), essa estabilização está vinculada à obrigatoriedade das decisões tomadas por organismos legais e à necessidade de um ordenamento coerente e claro.

Robert Alexy (2011) complementa essa ideia ao afirmar que a segurança jurídica só se alcança com a positivação do direito, exigindo a ponderação entre os princípios da segurança e da justiça. Nesse contexto, a Lindb assume um papel orientador, promovendo o desenvolvimento de um sistema jurídico mais harmônico, previsível e comprometido com os direitos fundamentais, em especial por ser considerada uma metanorma, já que apresenta diretrizes interpretativas aplicáveis a todo o ordenamento jurídico, com especial relevância no Direito Público.

Spacca

As alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 buscaram enfrentar o problema dos valores e conceitos jurídicos abstratos, comuns na atuação administrativa, os quais geram desafios interpretativos ao gestor público diante da ausência de codificação do Direito Administrativo. Esses conceitos são expressões vagas utilizadas pelo legislador que somente adquirem sentido diante do caso concreto.

A doutrina oferece duas teorias principais sobre sua aplicação: a teoria da multivalência, que admite múltiplas interpretações válidas, e a teoria da univocidade, que entende haver apenas uma solução adequada, permitindo controle judicial integral. A primeira é a adotada por Edmund Bernatzik (1884) e, no contexto brasileiro, por Celso Antonio Bandeira de Mello (1992; 2007), segundo a qual a interpretação e aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados permitem várias opções válidas, no campo da discricionariedade. A segunda, adotada por quase toda a doutrina e jurisprudência alemã, entende que os conceitos jurídicos indeterminados comportam apenas uma solução válida, de acordo com a finalidade legal, e por isso, a decisão do administrador seria vinculada, e não discricionária. Esse entendimento permite o controle integral pelo Judiciário.



A partir do caso concreto, deve-se buscar a interpretação mais adequada ao fim legal, sendo que, se ainda houver dúvida, o agente pode exercer juízo discricionário, embora os conceitos jurídicos abstratos e a discricionariedade sejam institutos distintos.

As modificações na Lindb reforçam a necessidade de considerar a realidade fática e as consequências práticas das decisões, para afastar a insegurança jurídica e evitar responsabilizações injustas de gestores públicos por divergências interpretativas. Com isso, visa-se mitigar o chamado “apagão das canetas”, no qual o medo de responsabilização paralisaria a administração.

A obrigatoriedade de motivar as decisões com base no caso concreto limita a arbitrariedade e orienta o gestor a aplicar corretamente os conceitos abstratos conforme a intenção legislativa. Embora não resolvam todos os impasses decorrentes da indeterminação normativa, as alterações estimulam uma atuação administrativa mais previsível, preventiva e fundamentada, alinhada à teoria do consequencialismo e à teoria da argumentação, promovendo maior segurança jurídica tanto para a Administração quanto para o administrado.

Fortalecimento da segurança jurídica

Tendo a Lei de Segurança na Inovação Pública alterado significativamente a Lindb com o objetivo de ampliar a segurança jurídica e a eficiência na atuação estatal, ficou mais clara a exigência de que decisões baseadas em valores jurídicos abstratos considerem suas consequências práticas, o que visa proteger tanto o gestor público quanto a *res publica*, vinculando a decisão à realidade concreta.

Todavia, a nova redação do artigo 20 da Lindb não proíbe o uso de valores abstratos, mas sim impõe que eles sejam utilizados com motivação fundamentada e com avaliação dos efeitos da decisão, o que reduz a margem de arbitrariedade e contribui para decisões mais consistentes e justificadas. Dentre os objetivos da nova legislação estão: coibir o uso genérico de princípios como a dignidade da pessoa humana sem análise prática, garantir proteção ao gestor contra responsabilizações por divergências interpretativas e limitar decisões oportunistas por meio da contenção da discricionariedade administrativa.

Para alcançar esses objetivos, a teoria da argumentação de Robert Alexy é sugerida como instrumento complementar ao consequencialismo e ao positivismo, oferecendo critérios de racionalidade e moralidade para a fundamentação das decisões administrativas. A teoria propõe regras como a universalidade das consequências, a aceitabilidade das decisões por todos os afetados e a observância da razoabilidade, contribuindo para decisões mais legítimas e justificáveis.

A exigência de fundamentação, embora possa representar um desafio técnico aos gestores, tende a se tornar mais acessível com a prática e com o suporte de órgãos jurídicos internos. Além disso, o uso de instrumentos como regulamentos e



súmulas administrativas, com efeito vinculante, reforça a previsibilidade e a estabilidade decisória. Assim, a Lindb, em sua nova redação, promove um modelo decisório orientado pela prudência, pela argumentação consistente e pela análise das consequências, fortalecendo o Estado de Direito e a confiança nas instituições públicas.

As alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 contribuíram de forma relevante para o fortalecimento da segurança jurídica no âmbito da administração pública. Entre os impactos positivos, destaca-se a orientação para que as autoridades públicas atuem de forma a institucionalizar o respeito às decisões, por meio de instrumentos como regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Essa institucionalização favorece a previsibilidade e o tratamento igualitário em casos semelhantes, promovendo maior credibilidade e confiança por parte dos administrados.

Com decisões mais previsíveis, a tendência é de redução da judicialização, uma vez que se fortalece a estabilidade decisória na esfera administrativa. Além disso, há um avanço na efetivação dos direitos fundamentais, diante da possibilidade de os administrados exigirem a aplicação de enunciados vinculantes dentro das entidades públicas.

Ainda que a exigência de fundamentação possa representar uma dificuldade inicial para os agentes públicos, especialmente por demandar certo grau de técnica, esse desafio pode ser superado com aprimoramento contínuo e apoio dos órgãos consultivos. A obrigatoriedade de fundamentar as decisões, inclusive com a consideração das consequências práticas, contribui para maior racionalidade e transparência na atuação administrativa.

A teoria da argumentação surge como instrumento complementar importante nesse processo, ao propor critérios objetivos para a fundamentação qualitativa das decisões, reduzindo a margem para arbitrariedades e fortalecendo a coerência institucional. Assim, os benefícios advindos da reforma superam eventuais obstáculos, consolidando um novo paradigma de atuação administrativa orientado pela segurança jurídica, previsibilidade e responsabilidade decisória.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria discursiva do direito**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

BERNATZIK, Edmund. **Rechtsprechung und materielle rechtskraft**. Viena, 1886.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v. I. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

MARTINS, Eliezer Pereira. Segurança jurídica e certeza do direito em matéria disciplinar: aspectos atuais. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 230, p. 141–152, 2002. DOI: 10.12660/rda.v230.2002.46338. Disponível [aqui](#).

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discrecionalidade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 1992.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, v. 1.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-jul-20/administracao-publica-e-lindb-aspectos-positivos-e-negativos-apos-suas-recentes-alteracoes/>