

Normas de Direito Público na LINDB para interpretação e integração no Direito Administrativo

Fernando Campos Scalfi
Advogado

Sumário: Introdução. 1. Do sistema jurídico aberto e das cláusulas gerais. 2. A vedação à tomada de decisões com fundamento em valores jurídicos abstratos, ressaltando-se as consequências que tal providência poderia ter do ponto de vista prático. 3. Imposição no tocante à consequência da decisão: resultado quanto aos efeitos concretos. 4. Ônus anormais ou excessivos. Perda dos investimentos realizados. Perda da remuneração. Limitações de contratar. 5. Interpretação das normas, reconhecendo-se eventuais limites ao cumprimento dos gestores no tocante ao conjunto das regras aplicáveis. 6. Dosimetria das sanções, levando em conta a gravidade (dolo, culpa grave, culpa leve ou ausência de culpa), o dano (material) e circunstâncias de agravo ou de atenuação da sanção. 7. Mudanças de interpretação deverão prever períodos de transição para a adaptação do agente. Conclusão. Bibliografia.

Introdução

O objetivo deste texto é, à luz das regras previstas no atual Código Civil, analisar a relação entre as chamadas *cláusulas gerais* e o sistema jurídico, com o posterior aumento dos poderes discricionários do juiz, as consequências dessa mudança de paradigma, e a reação à mudança, que pode ser constatada na atual redação da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), bem como em outros diplomas legais de surgimento recente.

¹ Professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – Largo São Francisco.

1. Do sistema jurídico aberto e das cláusulas gerais

Houve, com o advento do atual Código Civil brasileiro, uma evidente valorização das chamadas *cláusulas gerais*, colocadas ao lado das regras objetivas que preferencialmente devem orientar a solução do caso concreto.

Tais cláusulas gerais, supostamente derivadas de princípios gerais do direito e que, posteriormente, transformaram-se também em regras contidas do Código Civil –, por exemplo, os seus artigos 113, 187 e 422 – ganharam, em algum momento, protagonismo no nosso sistema jurídico.

Pretendeu-se, por intermédio delas e a partir das perspectivas adotadas pelos juristas que inspiraram a formulação do Código Civil – isso na década de 1960, quando o seu anteprojeto veio à lume – alterar-se, de acordo com o que se considerou à época, o paradigma da lei estrita e objetiva como fonte primeira do direito ao chamado *paradigma do juiz*, atribuindo a ele maior protagonismo na escolha lógica e progressiva das regras jurídicas aplicáveis à solução do caso concreto, quando passou a poder recorrer a conceitos abertos, aumentando assim a sua discricionariedade.

O que se pretende afirmar com isso é que, ao invés de recorrer aos princípios gerais de direito apenas e tão somente na ausência de regras de utilização imediata – em especial a lei, depois os usos e costumes e a própria jurisprudência –, a roupagem legal que foi posteriormente atribuída a esses mesmos princípios (o da *boa-fé*, da *função social*, da *onerosidade excessiva* e do *enriquecimento sem causa*) os teria colocado no mesmo plano de aplicabilidade de outras normas escritas, ou seja, todos como partes (artigos) de um mesmo Código Civil.

Essa situação ocorre num cenário em que, de início, não permite reconhecer a existência de um sistema jurídico estritamente axiomático, tal como ocorre em relação às ciências exatas ou biológicas. Conforme esclarece Karl Larenz, um conjunto dessa modalidade exige, em primeiro lugar, um número fechado de conceitos fundamentais, isto é, de *axiomas* que sejam logicamente compatíveis entre si, de alguma forma definitivos e finais, ou melhor, que não estejam sujeitos a reformulações posteriores².

² LARENZ. Karl. Metodologia da Ciência do Direito. 2. ed. Lisboa: Calouste, 1989.

Ainda segundo Larenz, esclarecia ele que Esser propôs distinguir entre o *sistema fechado*, que seria representado pela ideia de codificação; e o *sistema aberto*, que se concretizaria na construção de um direito baseado na sistematização da análise do julgamento dos casos. Haveria então, a partir da visão de Esser, um trajeto que sempre se repetiria, o que se daria em “um processo circular de descoberta de problemas, formação de princípios e consolidação do sistema”.

Essa “consolidação do sistema” poderia se dar, em especial, de duas formas. Uma delas é aquela de matiz jurisprudencial, cujos julgados precedentes devem parametrizar as novas decisões, passando a ser esse o critério eleito como preferencial para a solução dos casos, prevalecendo sobre a própria norma abstratamente considerada.

A outra, mediante a formulação de regras escritas, com enunciados e destinações objetivas e a sua inserção em um sistema lógico de classificação, do geral para o particular. Foi o que fez, por exemplo, o Código Civil alemão, adotado como modelo por Clóvis Beviláqua, com a sua parte geral e os seus posteriores livros de obrigações, contratos, direitos reais, família e sucessões. A sua inspiração, segundo Karl Engish, seria aquela gestada no Iluminismo, com o ideal de se estabelecer, com clareza e segurança jurídica absolutas, prioritariamente mediante a formulação de normas escritas claras e objetivas, a bússola para o delineamento das decisões judiciais³.

De fato, buscou-se, em um determinado momento histórico, afirmar-se a ideia de que deveria ser possível formular preceitos normativos escritos dotados de uma absoluta univocidade, base sólida para todas as decisões judiciais e para todos os atos administrativos. Contudo, várias causas levaram ao enfraquecimento desse objetivo.

Dentre elas, pode-se destacar as seguintes:

(i) os conceitos jurídicos são predominantemente *indeterminados*, ao menos em parte, no sentido de que eles são, em relevante medida, incertos e dependentes de uma consolidada definição doutrinária, respaldada pela lei e pela jurisprudência;

(ii) além disso, muitos desses conceitos indeterminados são de natureza *normativa*, aos quais se contrapõem aqueles de perfil *descritivo*, quer dizer, aqueles que se referem a objetos reais ou objetos que de certa forma

³ ENGLISH, Karl. Introdução ao pensamento jurídico. 6. ed. Lisboa: Calouste, 1983.

participam da realidade. Como normativo, consideram-se aqueles conceitos que devem ser preenchidos por meio de atos de valoração.

(iii) a autonomia da valoração pessoal parece ser a característica específica de uma particular classe de conceitos que igualmente se põem ao serviço do afrouxamento da vinculação legal, a saber, a classe dos conceitos discricionários, a que hoje tantas vezes a doutrina se refere. Isso quer dizer que as decisões judiciais deverão ser formuladas com flexibilidade, ou seja, não podem ser impugnadas enquanto se mantiverem dentro de certos limites jurídicos, os quais afastam o chamado abuso de poder. É o que se vê quando se valoriza, por exemplo, o chamado Direito Civil Constitucional, que se distancia da regra objetiva em prol de conceitos abstratos, mais genéricos e indeterminados, presentes nas constituições dos países e que passam, em um determinado momento, a ser fonte prioritária – em detrimento da lógica inspiradora dos códigos civis – não apenas para a inspiração da solução, mas sim como pretense caminho direto para a solução do caso concreto.

Dáí ocorrem, sempre de acordo com as lições de English, que o chamado poder discricionário não é apenas do administrador público. A valorização das cláusulas gerais, na verdade, procurou legitimar, de algum modo, a chamada discricionariedade do juiz que aparece, por exemplo, na fixação da reparação pecuniária do dano moral, mas que pode avançar para a alteração de regras contratuais ou na limitação de direitos subjetivos, podendo ser causa efetiva de evidente insegurança jurídica.

Esclarecendo melhor: discricionariedade judicial sempre haverá, em alguma medida, uma vez que é própria da aplicação da norma ao fato e da correta valoração de conceitos abstratos. Assim, por exemplo, poderá o negócio jurídico praticado sob a influência do erro ou da coação ser anulado.

Para isso, contudo, precisará o juiz identificar, no caso da alegação do erro, se ele foi substancial e escusável, ou se, no caso da coação, teria sido ela irresistível. Esses atributos – a essencialidade, a escusabilidade e a irresistibilidade – não estão delineadas objetivamente no Código, devendo ser aferidas e valoradas pelo julgador, com base no permissivo legal, mas também por critérios que comporão a própria interpretação.

Ocorre que, nos negócios jurídicos em geral, as suas específicas legitimações não derivam apenas de uma possível e não obrigatória comutatividade entre prestações e contraprestações, mas sim de outros valores, dentre os quais, a certeza e a segurança. Isso vale tanto para os contratos considerados privados como para aqueles de natureza pública ou administrativa, todos eles sujeitos aos mesmos elementos de existência, ainda que possam apresentar requisitos de validade e fatores de eficácia peculiares a cada uma das suas espécies.

Para essa segurança, o ordenamento jurídico pode e deve atuar não apenas na análise do contrato posto e celebrado, mas também de modo antecipado, criando regras que orientarão o que poderão as partes ajustar ou não livremente, bem como as guias para a interpretação a ser feita pelo juiz.

O sistema jurídico, assim, não se posiciona de um modo meramente externo ao contrato, apenas no sentido de lhe atribuir efetiva força vinculante e obrigatória, a partir da autoridade do Estado. Ele também está no seu interior, no sentido de orientar, permitir ou proibir regras que compõem o seu conteúdo.

Dentre os princípios do contrato, a liberdade de contratar e a correspondente tutela e garantia do Estado a esse fundamento não podem ser esquecidos, pois estão na própria essência do instituto.

A questão é que compatibilizar a liberdade contratual, a força obrigatória do contrato e a limitação dos seus efeitos às partes e, eventualmente, a determinados terceiros, não se ajusta naturalmente e sem um esforço de coordenação às cláusulas gerais supostamente ancoradas na boa-fé, na função social da onerosidade excessiva e nos ditos *novos princípios contratuais*.

Como esclarece Joaquim de Sousa Ribeiro, contudo,

[...] o mesmo ordenamento que o reconhece, deve, em coerência, ratificar como válidas formas de exercício que conduzem a conformações sem justificação objetiva. É, aliás, quando o resultado negocial não corresponde mais ao ajustado, mas é, não obstante, acolhido, que se manifesta em plena luz o respeito devido à autodeterminação das partes. Estas são livres de visarem os seus fins particulares, de acordo com as suas preferências subjetivas, sem terem que adequar a sua conduta às representações de valor do ordenamento. Nisso radica a substância da liberdade que se lhes reconhece. De outra forma, ficariam na posição de “funcionários da ordem jurídica”, obrigados a atender critérios legais de ponderação de interesses e a reproduzir passivamente os seus resultados. O que significaria a eliminação pura e simples da autonomia privada como princípio regulador”⁴.

⁴ RIBEIRO, Joaquim Sousa. O Problema do Contrato – As Cláusulas Contratuais Gerais e o Princípio da Liberdade Contratual. Coimbra: Almedina, 2003.

A liberdade contratual tem, de fato, uma dupla face. De um lado, representa uma necessária abstenção regulamentadora do sistema jurídico, como regra, o que se traduz na possibilidade de construção de contratos atípicos, desde que não atentem contra a própria lei, a ordem pública e os bons costumes.

Do outro lado, também num sentido, por assim dizer, *positivo*, ou seja, se que os efeitos estipulados pelas partes devam ser respeitados por elas próprias, por terceiros envolvidos e pelo ordenamento jurídico, em suas diferentes camadas.

A equidade, por outro lado, ou melhor, a busca pelo *justo natural*, muitas vezes se choca com o *justo convencional*, em outras palavras, aquele que decorre da lei ou do contrato, principalmente.

Como esclarece Guido Alpa⁵, a equidade, tal qual uma cláusula geral, um critério de julgamento ou uma técnica de determinação do ressarcimento do dano ou de composição dos interesses contrapostos, acabou por penetrar em todos os ordenamentos jurídicos ocidentais.

Não é, contudo, um conceito inequívoco. Segundo ele, é possível distinguir algumas espécies, dentre as quais as seguintes:

(i) a equidade interpretativa, a qual se dá quando, na impossibilidade de esclarecer o significado do contrato pelas suas próprias cláusulas ou pela letra da lei, impõe-se ao juiz, sempre de forma residual, o papel de integrá-lo, a partir de um equilibrado (co)temperamento dos interesses das partes. Lembre-se sempre o que é tantas vezes esquecido: juiz não pode recorrer à equidade senão em casos *marginais*, o que significa que essa integração do negócio jurídico somente deverá ocorrer quando os recursos interpretativos – literal, sistemático, histórico e finalístico – tenham se mostrado insuficientes;

(ii) a equidade corretiva, que visa a adequação de prestações à sua finalidade e para evitar enriquecimento sem causa, como ocorre, por exemplo no caso da redução da multa;

(iii) a equidade quantitativa, isto é, visando estabelecer a dimensão do dano, sobretudo moral, e assim o ressarcimento ou a indenização devida;

(iv) a equidade integrativa, fazendo referência não já à economia interna do contrato, mas sim, alternativamente, a critérios de mercado.

⁵ ALPA, Guido. Il contratto in generale. Principi e problemi. Milão: Giuffrè, 2014.

Essa se aproxima do significado processual de equidade, entendida, pela maior parte dos autores, como complexo de princípios, normas, orientações, que saem do direito estrito e inserem raízes em um ordenamento alternativo.

Segundo Alpa, essas são as modalidades que se observariam na Itália. Já na França, a equidade teria sua base em *standards*, fincados nos bons costumes, na boa-fé, no ideal do bom pai de família, em regras de diligência, de abuso de direito, imprevisão e enriquecimento sem causa, além da valoração equitativa na liquidação do dano. Já na Alemanha, do mesmo modo que também fizemos aqui no Brasil, sempre com muito atraso e quando lá essa perspectiva parece ter perdido força, houve uma criação legislativa das chamadas *cláusulas gerais*.

Na verdade, parece que, no ordenamento jurídico brasileiro, já está em curso um refluxo desse enaltecimento das cláusulas gerais que vinha levando, como mencionado, ao aumento da discricionariedade judiciária, o que se fez em detrimento do reconhecimento da regra legal objetiva tal qual fonte primária para a solução das questões apresentadas.

Além de outras razões que possam ter provocado essa desilusão com o sistema propugnado, sobretudo, pelo Código Civil de 2002, parece que a falta de um próprio e efetivo contrapeso para parametrizar as decisões judiciais, de acordo com os próprios precedentes jurisprudenciais, seja a razão desse repensamento.

De fato, ao contrário do que ocorre em relação aos juízes americanos e britânicos, a submissão dos juízes brasileiros aos precedentes dos tribunais não é muito forte. Isso pode decorrer, em primeiro lugar, da própria falta de convicção dessas mesmas cortes superiores com os seus próprios precedentes, sendo evidentes as graves mudanças de entendimentos que se realizam de um modo muito mais frequente do que seria o natural e aceitável.

Além disso, ainda que prevaleça no nosso ordenamento jurídico a ideia do *livre convencimento motivado* das decisões, isso nunca tornou comum, nos julgamentos, o emprego dos chamados *distinguishing*, do mesmo modo que a diferenciação do precedente, e do *overruling*, como a superação do precedente, na condição de regras obrigatórias para tal motivação do julgado.

Contudo, tais elementos da sentença deveriam ser considerados verdadeiros ônus de imposição obrigatória ao juiz para que concretamente se pudesse considerar aquele julgamento fundamentado, principalmente

quando vier a ocorrer o emprego de cláusulas gerais, em detrimento das regras contratualmente estabelecidas pelas partes ou das normas legais de caráter específico e objetivo.

Nesse sentido, a LINDB, com a sua redação decorrente da Lei nº 13.655, de 25 de Abril de 2018, veio no sentido de revalorizar antigas lições e critérios, os quais, como começa a se perceber, foram apressadamente menosprezados pelo ordenamento jurídico brasileiro, que agora coloca em curso a sua revitalização.

Nesse sentido, vejamos o que consta dessa lei agora.

2. A vedação à tomada de decisões com fundamento em valores jurídicos abstratos, ressaltando-se as consequências que tal providência poderia ter do ponto de vista prático

A despeito de existirem expressões que dificultam que a elas se oponha genérica resistência, é evidente que o conteúdo de cada uma delas está longe de ser inequívoco. É o que se dá quando se pensa na *dignidade da pessoa humana*, no *desenvolvimento sustentável*, na *boa-fé objetiva* ou na *função social*.

Esses são, exatamente, exemplos de *valores jurídicos abstratos*, uma vez que o seu conteúdo não foi descrito pormenorizadamente pela lei, esmiuçado pela doutrina de forma definitiva ou delineado objetivamente pela jurisprudência.

Sendo assim, o artigo 20 da LINDB estabeleceu o seguinte:

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

Isso significa, por exemplo, que uma licitação feita e com obras em curso, tendo sido o contrato celebrado a partir de um procedimento prévio formalmente em ordem, não poderia ser modificado judicialmente, com alteração de preços ou outras características da contratação, sem considerações acerca dos riscos decorrentes da paralisação das

obras ou de inviabilização do projeto. Caso isso venha a ser determinado, a motivação do julgado deverá considerar todos esses fatores, sob pena da própria invalidade da decisão judicial⁶.

3. Imposição no tocante à consequência da decisão: resultado quanto aos efeitos concretos

O artigo 21 da LINDB também segue nessa tônica de considerar as consequências do ato judicial que sejam potencialmente danosas, quanto mais quando não se antever os efeitos decorrentes da necessidade de paralisação imediata da obra ou do serviço, bem como da realização de uma nova concorrência pública, com todos os prazos necessariamente envolvidos nesses procedimentos. A redação dessa regra é a seguinte:

“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 expresso suas consequências jurídicas e administrativas.”

Na verdade, a consideração do juiz, a ser inserida expressamente como capítulo da sentença, acerca da consequência integral do ato judicial, é de todo lógica e racional, principalmente quando, antes, abriu-se a possibilidade de que conceitos abstratos levassem à invalidação de contratos administrativos celebrados sem que se exigisse a identificação objetiva dos fundamentos e das próprias novas situações que decorreriam daí.

⁶ Não foi essa regra legal, por exemplo, que orientou o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça: ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LIA. DEMONSTRAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO OU DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.DESNECESSIDADE. 1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, “aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça” (Enunciado 2). 2. De acordo com a posição dominante no âmbito do STJ, presentes indícios suficientes de cometimento de ato ímprobo, a ação decorrente do recebimento da ação de improbidade, em franca homenagem ao princípio do *in dubio pro societate*, vigente nesse momento processual, sendo certo que apenas as ações evidentemente temerárias devem ser rejeitadas. 3. No caso concreto, a Corte de origem afastou o entendimento sufragado no primeiro grau de jurisdição, no sentido de que, à míngua de prova de dano ao erário, a ação decorrente do ato ímprobo previsto no art. 11 não poderia ser processada. 4. A postura levada a efeito no TRF da 4ª Região encontra respaldo na jurisprudência desta Corte, na linha de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992 não requer a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito. 5. Agravo interno desprovido. (AgInt no AREsp 295.527/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIAS, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/08/2017, DJe 20/09/2017). (BRASIL, 2017)

4. Ônus anormais ou excessivos. Perda dos investimentos realizados. Perda da remuneração. Limitações de contratar

A regra contida no parágrafo único desse artigo 21 também estabelece uma restrição importante à discricionariedade judiciária. Trata-se de uma limitação à imposição de sanções ou de alterações nas cláusulas contratuais presentes no momento da contratação, criando-se com isso a possibilidade de se tornar o contrato inexequível por onerosidade excessiva ou de gerar o próprio enriquecimento sem causa do erário, na medida em que seja decretada a invalidação total ou parcial do resultado da concorrência pública, sem considerar os custos e a remuneração que deveria ser necessariamente paga para que tal obra ou serviço se realizasse, expurgando-se os excessos evidentes e indubitavelmente lesivos.

É esse, de fato, o enunciado de tal regra:

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.

Nesse sentido, sanções não previstas no contrato e de caráter punitivo, fixadas em julgamento, parecem ter sido vedadas por esse artigo. A responsabilização civil, de caráter ordinariamente reparatório, é o que deve prevalecer neste campo como regra.

5. Interpretação das normas, reconhecendo-se eventuais limites ao cumprimento dos gestores no tocante ao conjunto das regras aplicáveis

O conteúdo da regra seguinte caminha, por outro lado, no sentido de reconhecer os limites próprios ao poder do administrador público de cumprir determinações de outros poderes ou mesmo dos seus superiores hierárquicos, em virtude de limitações técnicas, orçamentárias ou de qualquer outra ordem, desde que justificáveis em virtude da natureza das suas próprias funções e o cargo que exerce.

Seria, por exemplo, o caso do fornecimento de medicamentos extremamente caros ou da manutenção do valor de passagens cobradas

no transporte público, determinadas por ordens judiciais que encontrem resistência nos custos ou na impossibilidade material do cumprimento da ordem, situação essa que poderia provocar sanções diretamente dirigidas ao próprio agente público.

Tais fatos, levados ao extremo, representam verdadeiros desestímulos ao exercício das funções atribuídas aos administradores, considerando os riscos não delimitados a que podem se sujeitar, o que se daria em virtude do emprego desmesurado, mesmo que bem-intencionado, das cláusulas gerais.

É o que determina tal regra da LINDB, reproduzida abaixo:

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

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

6. Dosimetria das sanções, levando em conta a gravidade (dolo, culpa grave, culpa leve ou ausência de culpa), o dano (material) e circunstâncias de agravo ou de atenuação da sanção

Também estabelecem os parágrafos 2º e 3º do artigo 22 a necessidade de se estabelecer uma escala e uma justificativa das sanções aplicadas, próprias para cada situação. Eis o enunciado dessas regras:

§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.

De fato, tratando-se de sanções punitivas e não reparatórias – estando essas últimas limitadas pela dimensão real do dano emergente e do lucro cessante, passíveis de aferição objetiva –, o limite de cada uma delas deve estar justificado, não apenas em si, mas também em relação a outras situações, de forma que um sentido de proporcionalidade, fixado por decisões judiciais coerentes, esteja vinculante.

7. Mudanças de interpretação deverão prever períodos de transição para a adaptação do agente

Por fim, para garantir a segurança jurídica e evitar situações de surpresa por conta da mudança inesperada e imediata na interpretação acolhida pelos órgãos administrativos ou judiciários, estabeleceu-se a regra de se garantir um período de transição para que o agente público possa se adaptar a essa nova perspectiva, sem o risco de ser responsabilizado pela impossibilidade de alterar, de forma também abrupta, procedimentos e condutas anteriormente reconhecidos como corretos e adequados. É o que determinam os artigos 23 e 24 da LINDB, reproduzidos abaixo:

*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.
Parágrafo único. (VETADO).*

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.

Na verdade, essas regras estão de acordo com os princípios da irretroatividade da lei e do respeito ao ato jurídico perfeito, mas se lançam ainda mais além. Sempre reconhecendo os limites orçamentários e de organização do serviço público, mudanças interpretativas deverão levar não a consequências imediatas, mas sim àquelas que sejam de possível implantação, dadas as peculiaridades da própria atividade administrativa e aos seus limites, em boa medida distintos daqueles que orientam a iniciativa privada.

Conclusão

As mudanças ocorridas na LINDB vieram no sentido de equilíbrio do sistema, considerando os riscos que não só as cláusulas gerais trazem em si, mas também do seu emprego inadequado, o que ocorre quando são elas colocadas no mesmo plano de importância e de aplicação preferencial de outras normas, estas de caráter objetivo e específicas para determinadas situações concretas.

Vale recordar que esse movimento legislativo, que caminha em prol da segurança jurídica, não ocorre de forma isolada. Surge com proximidade temporal da chamada Lei da Liberdade Econômica (13.874/2019), bem como as alterações determinadas pela Lei 14.230/2021, alterando a Lei da Improbidade Administrativa (8429/1992).

Creio que, todas elas, vêm em benefício da coerência do ordenamento jurídico, da organização do sistema e da adequada separação dos Poderes.

Bibliografia

ALPA, Guido. *Il contratto in generale*. Principi e problemi. Milão: Giuffrè, 2014.
BRASIL. *Decreto – Lei n.º. 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 1942.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). *AgInt nos EDcl no Agravo em Recurso Especial 295.527/RS*. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA INICIAL. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LIA. DEMONSTRAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO OU DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. Rel.: Min. Benedito Gonçalves. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2017.

ENGLISH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 6. ed. Lisboa: Calouste, 1983.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 2. ed. Lisboa: Calouste, 1989.

RIBEIRO, Joaquim de Sousa. *O Problema do Contrato*. As Cláusulas Contratuais Gerais e o Princípio da Liberdade Contratual. Coimbra: Almedina, 2003.