
Alexandre Aragão: Alterações na LINDB modernizam relações com Estado

O PL 7448/2017, recentemente aprovado pelo Congresso Nacional, pode significar, uma vez sancionado, importantíssimo marco no aperfeiçoamento das relações do Estado brasileiro com seus cidadãos e maior eficiência do próprio aparelho estatal.

De autoria do senador Antônio Anastasia (PSDB-MG), o projeto acresce alguns dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que, um pouco anacronicamente, ainda possui praticamente apenas normas de direito privado. Hoje, grande parte das relações jurídicas travadas pelos cidadãos e empresas se dá com o Estado, suas entidades da administração indireta, em todas as esferas da Federação.

O PL possui três principais eixos:

- 1) a segurança jurídica de cidadãos e empresas diante de opiniões flutuantes do Estado, que a cada momento interpreta as normas de uma maneira;
- 2) permitir que os administradores públicos atuem com maior eficiência, sem temer serem punidos por adotarem uma interpretação plausível, mas que não era a única plausível; e
- 3) democratizar e aumentar a transparência da Administração Pública ao prever, por exemplo, consultas públicas antes de editar atos normativos, obrigatoriedade de motivação em relação às consequências dos seus atos e busca de consensualidade.

O PL em grande parte incorpora os parâmetros do Direito Administrativo que desde a década de 1990 já vêm se consolidando na doutrina e na jurisprudência, inclusive dos órgãos de controle, que há muito não veem mais o direito público como um mecanismo apenas formal de aplicação de regras, se preocupando com as suas consequências, com a sua economicidade. A modulação dos efeitos temporais de declarações de invalidade adotada pelo Projeto também já é acolhida no Direito Administrativo e legislativamente consagrada até para as mais graves das invalidades, que é a inconstitucionalidade das leis.

O Direito há muito deixou a pretensão iluminista de fornecer apenas uma interpretação correta de todas as suas normas. Muitas vezes a variação abrupta da interpretação de determinada norma pode ser muito mais grave para as pessoas do que a alteração da própria norma. Assim, não é admissível – e o PL deixa expresso – que uma pessoa seja punida hoje por ter seguido a interpretação que ontem a mesma Administração adotava.

Além de estabelecer critérios para essas mudanças de interpretações, exigindo mecanismos de transição, o PL cria também instrumentos para que a interpretação das regras de direito público seja identificada, indexada e publicizada, impedindo que, situações individuais, programas governamentais e investimentos privados fiquem ao sabor de variações interpretativas de administradores, de seus controladores e de juízes em todo o território nacional. Sendo o Direito uma ciência preta de subjetivismos, cabe ao legislador criar mecanismos para, pelo menos, limitá-los.

A limitação dos subjetivismos e da dispersão hermenêutica por um sem número de agentes espalhados em diversos órgãos estatais e ao longo do tempo, pode fazer com que as decisões das pessoas, dos administradores e dos investimentos das empresas não seja tão arriscada. E, como é do conhecimento comum, o risco exacerbado é sempre fator de paralisia ou, na melhor das hipóteses, é monetizado e transferido, onerando toda a sociedade.

Alain Peyrefitte observa que "em quarenta anos de observações, a atitude de confiança – e de desconfiança – na pessoa foi-nos revelada, de forma muito variada, como sendo a quinta-essência das condutas culturais, religiosas, sociais e políticas que exercem influência decisiva no desenvolvimento. Nossa hipótese é que definitivamente a mola do desenvolvimento reside na confiança depositada na iniciativa pessoal, na liberdade empreendedora e criativa – numa liberdade que conhece suas contrapartidas, seus deveres, seus limites, em suma, suas responsabilidades, ou seja, sua capacidade de responder por si mesma" (Peyrefitte, Alain. *A Sociedade de Confiança: ensaio sobre as origens e a natureza do desenvolvimento*, trad. Cyrene Bittencourt, Ed. Topbooks, Rio de Janeiro, 1999, p. 32).

Maurice Allais sustenta que, "quer se trate de instituir a democracia, quer se trate de consolidar uma economia de mercado, o principal fator de sucesso é o estabelecimento da confiança, confiança no interior, confiança no exterior" (Allais, Maurice. *Cap à l'Est: les entreprises françaises face aux bouleversements de l'Est*, in *Actes des 3 Recontres de Lille*, Ed. Câmara de Comércio de Lille-Roubaix-Tourcoing, 1990, p. 71).

Com esse, objetivo, de diminuir a insegurança jurídica diante de tantas posições jurídicas cogitáveis, o PL cria, por exemplo, a ação declaratória de validade de atos e contratos administrativos, ação que, naturalmente, cabendo ao Poder Judiciário a última palavra em interpretação do direito, será decidida no âmbito deste Poder, e com efeitos gerais. Todos aqueles que lidam com a Administração Pública sabem como suas portarias, resoluções, editais de licitação, fixação de tarifas, decretos são questionados, gerando várias decisões judiciais, inclusive liminares, contraditórias entre si. Com o instrumento proposto, será unificada em apenas uma ação a decisão do Poder Judiciário a respeito.

Note-se: em todas essas medidas propostas pelo PL e apenas dependentes da sanção presidencial não se trata de impedir que administradores, juízes e controladores possam interpretar o direito, cada um dentro de suas competências, mas apenas que as suas interpretações não prejudiquem particulares que confiaram em interpretações anteriores do próprio Estado e que eles próprios consolidem a sua interpretação. Não se trata de impedir a interpretação por quem quer que seja, mas apenas de racionalizá-la em prol da segurança jurídica.

O PL coloca, assim, o cidadão em um patamar menos inseguro e mais horizontalizado diante da Administração Pública, consolidando os novos paradigmas do Direito Administrativo.

Date Created

13/04/2018