

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

*PUBLIC MANAGEMENT AND DECISION-MAKING PREDICTABILITY: THE
BALANCE BETWEEN MOTIVATION, EFFICIENCY AND LEGAL SECURITY
AFTER LAW Nº 13.655/2018*

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de¹

RESUMO: O estudo analisa a relação entre gestão pública e previsibilidade decisória, evidenciando o impacto da Lei nº 13.655 de 2018 na motivação, eficiência e segurança jurídica das decisões administrativas. A pesquisa justifica-se pela necessidade de aprimorar a administração pública, reduzindo a insegurança jurídica e promovendo um ambiente decisório mais previsível e fundamentado. No campo acadêmico, contribui para o Direito Público ao analisar desafios e impactos da norma, ampliando o debate sobre sua aplicação e oferecendo subsídios para gestores e órgãos de controle. O objetivo central é investigar como a legislação influenciou a motivação qualificada das decisões públicas, fortalecendo a segurança jurídica e a previsibilidade na gestão estatal. Para isso, adota-se a revisão bibliográfica como método principal, baseando-se em doutrina, jurisprudência, legislações e artigos científicos. A organização da pesquisa segue abordagens teóricas, com análise de conteúdo para identificar padrões e impactos da legislação na administração pública. Os resultados demonstraram que a Lei nº 13.655 de 2018 aprimorou a fundamentação das decisões administrativas, limitando interpretações subjetivas e promovendo maior estabilidade institucional. Ademais, a previsibilidade decisória melhora a governança pública e incentiva investimentos. O estudo conclui que a norma representa um avanço na administração pública, mas sugere pesquisas empíricas para avaliar sua aplicação prática. Recomenda-se investigações comparativas entre entes federativos e estudos sobre a percepção dos gestores e órgãos de controle, visando fortalecer a eficiência e a transparência na gestão pública.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Pública; Segurança Jurídica; Previsibilidade Decisória; Motivação Administrativa; Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

¹ Mestrando em Estudos Jurídicos com Ênfase em Direito Internacional pela *Must University*. Graduação em Filosofia pela Universidade Católica de Pernambuco; Graduação em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco Pós-Graduação *Lato Sensu* em Ciências Criminais pela Universidade Federal de Pernambuco; Pós-Graduação *Lato Sensu* em Metodologia de Ensino da Filosofia pela Universidade Gama Filho; Pós-Graduação *Lato Sensu* em Teoria e Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG); Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Público Contemporâneo pela Faculdade São Vicente; Pós-Graduação *Lato Sensu*; MBA em Administração e Gestão Pública pelo Centro Universitário Maurício de Nassau. e-mail:vitalprf@gmail.com

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

ABSTRACT: *The study analyzes the relationship between public management and decision-making predictability, highlighting the impact of Law No. 13,655 of 2018 on the motivation, efficiency, and legal certainty of administrative decisions. The research is justified by the need to improve public administration, reducing legal uncertainty and promoting a more predictable and well-founded decision-making environment. In the academic field, it contributes to Public Law by analyzing the challenges and impacts of the rule, expanding the debate on its application and offering subsidies for managers and control bodies. The main objective is to investigate how the legislation influenced the qualified motivation of public decisions, strengthening legal certainty and predictability in state management. To this end, the bibliographic review is adopted as the main method, based on doctrine, case law, legislation, and scientific articles. The organization of the research follows theoretical approaches, with content analysis to identify patterns and impacts of legislation on public administration. The results demonstrated that Law No. 13,655 of 2018 improved the basis for administrative decisions, limiting subjective interpretations and promoting greater institutional stability. Furthermore, decision-making predictability improves public governance and encourages investment. The study concludes that the law represents an advance in public administration, but suggests empirical research to evaluate its practical application. Comparative investigations between federative entities and studies on the perception of managers and control bodies are recommended, aiming to strengthen efficiency and transparency in public management.*

KEYWORDS: *Public Management; Legal Security; Decision-Making Predictability; Administrative Motivation; Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law*

99

1. INTRODUÇÃO

A gestão pública desempenha um papel essencial na organização e no desenvolvimento da administração do Estado, buscando garantir a eficiência, a transparência e a previsibilidade das decisões governamentais. A previsibilidade decisória fortalece a estabilidade institucional e a segurança jurídica, permitindo que gestores e cidadãos planejem suas ações com base em normas consistentes. Conforme Diniz ², no Brasil, a burocracia, interpretações contraditórias e falta de fundamentação dificultam a administração pública. Para

² DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. *Revista Argumentum – RA*, Marília/SP, v. 19, n. 2, p. 305-318, mai./ago. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/594>. Acesso em: 05 jul. 2022.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

mitigar esses problemas, a legislação deve estabelecer parâmetros claros, assegurando governança eficiente e protegendo gestores de excessos interpretativos.

A promulgação da Lei nº 13.655/2018 introduziu uma nova abordagem na gestão pública, direcionada à racionalização e fundamentação qualificada das decisões administrativas. Ao modificar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a legislação buscou aprimorar a segurança jurídica e garantir um processo decisório mais estruturado e previsível. Como destacam Ferreira e França³, a inclusão dos artigos 20 a 30 na LINDB representou uma inovação normativa significativa, impondo a necessidade de que gestores públicos considerem as consequências práticas de suas decisões e fundamentem seus atos com base em critérios técnicos e jurídicos objetivos.

Além de reforçar a previsibilidade decisória, a norma visa equilibrar a eficiência administrativa com a necessidade de segurança jurídica, estabelecendo diretrizes para evitar interpretações excessivamente restritivas ou arbitrárias por parte dos órgãos de controle⁴. A imposição de critérios mais claros para a interpretação e aplicação das normas fortalece a autonomia dos gestores públicos, mitigando os riscos decorrentes de decisões conflitantes ou contraditórias. Dessa forma, a Lei nº 13.655/2018 não apenas moderniza a gestão pública, mas também promove maior coerência e estabilidade nas relações entre a Administração Pública e os agentes reguladores, favorecendo um ambiente institucional mais seguro e previsível.

³ FERREIRA, Ana Catarina dos Santos Oliveira; FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência e juridicidade na aplicação de normas de gestão pública a partir da linha de interpretação do artigo 22 da LINDB. *Revista Digital de Direito Administrativo – RDDA*, v. 9, n. 2, p. 173-195, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9i2p173-195>. Acesso em: 17 de novembro de 2022.

⁴ GALVÃO, Nyanne Brandão. Os novos parâmetros decisórios inseridos pela Lei nº 13.655/2018 à LINDB sob o filtro da análise econômica do direito. 2021. Disponível em: <https://repositorio.unichristus.edu.br/jspui/handle/123456789/1251>. Acesso em: 4 nov. 2024.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

O aprofundamento da pesquisa sobre a Lei nº 13.655/2018 é essencial, pois, apesar de sua promulgação, sua aplicação ainda gera incertezas e controvérsias na gestão pública⁵. A literatura jurídica carece de estudos que analisem seus efeitos na prevenção de decisões arbitrárias e na promoção da eficiência administrativa. É necessário compreender como os gestores públicos estão se adaptando aos novos requisitos de fundamentação e se a norma tem conferido maior previsibilidade às decisões administrativas. A avaliação contínua dos impactos da legislação permitirá verificar se seus objetivos estão sendo atingidos e se suas diretrizes estão sendo corretamente aplicadas na administração pública⁶.

Por conseguinte, o presente estudo tem como objetivo geral investigar como a Lei nº 13.655/2018 influenciou o equilíbrio entre motivação, eficiência e segurança jurídica na tomada de decisões na administração pública. Considerando as mudanças normativas introduzidas pela referida legislação e seus impactos no processo decisório, busca-se compreender em que medida a exigência de fundamentação qualificada tem promovido maior previsibilidade e racionalidade na atuação dos gestores públicos. Nesse sentido, a pesquisa se orienta pela seguinte questão: de que maneira a Lei nº 13.655/2018 impactou a motivação das decisões administrativas e a previsibilidade decisória na gestão pública?

Para responder a essa questão, primeiramente, propõe-se contextualizar os fundamentos normativos e teóricos da motivação das decisões administrativas no Direito Público brasileiro, explorando os princípios que regem

⁵ FALCÃO FILHO, José Marçal de Aranha. A Lei nº 13.655/2018 e o combate à paralisia da administração pública diante do ativismo judicial. 2023. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/123456789/11714>. Acesso em: 15 nov. 2024.

⁶ DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. *Revista Argumentum* – RA, Marília/SP, v. 19, n. 2, p. 305-318, mai./ago. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/594>. Acesso em: 05 jul. 2022.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

a administração pública e as diretrizes legais que orientam a fundamentação dos atos administrativos. Em seguida, será examinado o impacto da Lei nº 13.655/2018 na previsibilidade e na segurança jurídica das decisões administrativas, investigando se suas disposições têm contribuído para um processo decisório mais estruturado e coerente com os princípios da eficiência e da governança pública.

Alfim, pretende-se analisar os desafios enfrentados pelos gestores públicos para cumprir os requisitos de motivação qualificada exigidos pela Lei nº 13.655/2018, avaliando as dificuldades práticas na interpretação e aplicação da norma, bem como os obstáculos institucionais que podem dificultar sua efetivação. Portanto, o objetivo é contribuir para o debate sobre a efetividade da legislação na administração pública, fornecendo subsídios para aprimorar a previsibilidade decisória e a segurança jurídica no exercício da função administrativa.

A relevância social do estudo sobre gestão pública e previsibilidade decisória após a Lei nº 13.655/2018 decorre da necessidade de aprimorar a administração pública no Brasil, com foco na segurança jurídica e na eficiência dos atos administrativos. A norma alterou a (LINDB), estabelecendo critérios claros para a motivação das decisões e a análise de suas consequências práticas. No contexto político e econômico, a previsibilidade administrativa influencia diretamente a governança pública, a atração de investimentos e a estabilidade institucional⁷.

Diante da crescente judicialização das políticas públicas e da ampliação da responsabilização dos gestores, a exigência de fundamentação qualificada tornou-se indispensável para a eficiência administrativa e o controle da gestão

⁷ FERREIRA, Ana Catarina dos Santos Oliveira; FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência e juridicidade na aplicação de normas de gestão pública a partir da linha de interpretação do artigo 22 da LINDB. *Revista Digital de Direito Administrativo – RDDA*, v. 9, n. 2, p. 173-195, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9i2p173-195> . Acesso em: 17 de novembro de 2022.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

pública. Outrossim, a norma busca evitar decisões baseadas em interpretações abstratas e desconectadas da realidade administrativa, garantindo maior segurança para gestores e cidadãos. Assim, compreender seus efeitos é essencial para assegurar que a administração pública atue de forma transparente e previsível, promovendo políticas mais eficazes e alinhadas às demandas da sociedade.

Do ponto de vista acadêmico e científico, esta pesquisa contribui para o Direito Público ao examinar criticamente os efeitos da Lei nº 13.655/2018 na gestão pública e no controle administrativo. O estudo analisa desafios e potencialidades da norma no equilíbrio entre motivação, eficiência e segurança jurídica. Como a literatura sobre sua aplicação ainda está em desenvolvimento, a ampliação do debate é essencial para avaliar sua efetividade. Ademais, a pesquisa subsidia gestores e órgãos de controle na interpretação das diretrizes, fortalecendo a governança.

A pesquisa adota a revisão bibliográfica como método principal, com base em doutrina, jurisprudência, legislações e artigos científicos. Os materiais serão selecionados conforme sua relevância para o tema, incluindo referências anteriores à Lei nº 13.655/2018 para contextualização. A organização será pautada em diferentes abordagens teóricas, permitindo uma análise sistemática das implicações da norma. A interpretação dos textos seguirá o método de análise de conteúdo, visando identificar padrões e tendências na aplicação da legislação e seus efeitos na motivação e previsibilidade das decisões administrativas.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

2. FUNDAMENTOS DA MOTIVAÇÃO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS NO DIREITO PÚBLICO

A motivação das decisões administrativas tem origem no princípio da legalidade, que orienta a atuação do Estado de acordo com normas previamente estabelecidas. Historicamente, a exigência de fundamentação das decisões evoluiu para garantir transparência e coerência na Administração Pública. Com a Constituição Federal de 1988, a motivação tornou-se essencial para assegurar o respeito aos direitos dos administrados e evitar arbitrariedades. Como afirmam Dezan e Lopes⁸, a adoção de um modelo democrático fortaleceu a necessidade de motivação dos atos administrativos, consolidando esse princípio como garantia fundamental no Estado de Direito.

A evolução normativa da motivação reflete uma mudança no paradigma jurídico-administrativo brasileiro. Inicialmente concebida como mera formalidade, a fundamentação passou a ser um elemento indispensável para a validade dos atos administrativos. A Lei nº 9.784/1999 já determinava a necessidade de motivação, mas foi com a Lei nº 13.655/2018 que novos critérios interpretativos foram incorporados, enfatizando a necessidade de considerar as consequências práticas das decisões⁹. Dessa forma, buscou-se reduzir a indeterminação e subjetividade das decisões públicas, garantindo maior previsibilidade e segurança jurídica.

A exigência de motivação das decisões administrativas encontra respaldo no artigo 93, IX, da Constituição, que estabelece a necessidade de

⁸ DEZAN, Sandro Lúcio; LOPES, Alexandre dos Santos. Elementos para uma teoria da fundamentação da decisão administrativa: uma abordagem à luz da hermenêutica. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 211-233, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21056/aec.v21i83.1326>. Acesso em: 12 ag. 2022.

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77648>. Acesso em: 21 maio 2022.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

fundamentação das decisões judiciais. No âmbito da Administração Pública, essa exigência busca impedir decisões arbitrárias e assegurar o controle social sobre os atos estatais. Como observa Branco¹⁰, essa exigência não é nova, pois a moderna interpretação das decisões administrativas já considerava fundamentais os elementos justificativos da conduta estatal. A motivação, portanto, tornou-se um mecanismo de aprimoramento da governança pública.

A fundamentação das decisões administrativas não se limita a um exercício retórico, mas deve expressar, de forma clara e objetiva, os fundamentos jurídicos e fáticos que embasam a escolha do gestor público. Como destaca Jordão¹¹, a motivação deve considerar as circunstâncias em que a decisão foi tomada, sem que isso implique necessariamente na manutenção do ato. Essa perspectiva reforça a necessidade de análises concretas, que levem em conta não apenas normas abstratas, mas também os impactos sociais e econômicos das escolhas administrativas.

A relação entre fundamentação e segurança jurídica foi reforçada pela Lei nº 13.655/2018, que introduziu dispositivos na LINDB com o objetivo de garantir que as decisões administrativas levem em conta as condições reais da gestão pública. A motivação deve demonstrar a necessidade e adequação da decisão, considerando inclusive alternativas viáveis. Esse dispositivo fortalece o princípio da eficiência administrativa, buscando garantir que as ações do Estado sejam não apenas legais, mas também racionais e sustentáveis.

105

¹⁰ BRANCO, Luiza Szczerbacki Castello. A nova hermenêutica jurídica da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Revista de Artigos Científicos*, v. 12, n. 1, Tomo II, p. 1039-1054, jan./jun. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Luiza-Branco/publication/357836747_A_NOVA_HERMENEUTICA_JURIDICA_DA_LEI_DE_INTRODUCAO_AS_NORMAS_DO_DIREITO_BRASILEIRO/links/61e1fefac5e310337595ed2a/A-NOVA-HERMENEUTICA-JURIDICA-DA-LEI-DE-INTRODUCAO-AS-NORMAS-DO-DIREITO-BRASILEIRO.pdf. Acesso 15 de out. 2024.

¹¹ JORDÃO, Eduardo. Art. 23 da LINDB – O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. *Revista de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro – Edição Especial – Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)*, Rio de Janeiro: FGV, p. 63-92, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77651>. Acesso em: 19 maio 2022.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

A segurança jurídica decorre da previsibilidade das decisões estatais e da coerência na aplicação das normas. A LINDB, ao determinar que decisões não podem se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos sem considerar suas consequências práticas¹², reforça a necessidade de um controle mais rigoroso sobre a motivação dos atos administrativos. Dessa forma, busca-se evitar decisões contraditórias que possam comprometer a estabilidade das relações jurídicas e gerar insegurança para os administrados.

A eficiência, outro princípio fundamental do Direito Administrativo, está diretamente relacionada à motivação das decisões. A Emenda Constitucional nº 19/1998 introduziu a eficiência como princípio explícito no artigo 37 da Constituição, exigindo que a Administração Pública otimize recursos e tome decisões fundamentadas que assegurem melhores resultados. Assim, a motivação não é apenas um requisito formal, mas um instrumento que garante a racionalidade das escolhas estatais.

A previsibilidade decisória é essencial para garantir a confiança dos administrados nas decisões da Administração Pública. A consideração do contexto concreto na motivação das decisões impede que a interpretação do direito seja feita de maneira dissociada da realidade. Isso favorece um ambiente de governança mais estável e menos sujeito a decisões discricionárias que possam comprometer a eficiência da gestão pública.

Isto posto, a fundamentação das decisões administrativas desempenha um papel crucial na consolidação do Estado de Direito, ao assegurar que as escolhas governamentais sejam justificáveis, coerentes e compatíveis com os princípios constitucionais. Ao permitir que gestores públicos adotem medidas

¹² BRANCO, Luiza Szczerbacki Castello. A nova hermenêutica jurídica da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Revista de Artigos Científicos*, v. 12, n. 1, Tomo II, p. 1039-1054, jan./jun. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Luiza-Branco/publication/357836747_A_NOVA_HERMENEUTICA_JURIDICA_DA_LEI_DE_INTRODUCAO_AS_NORMAS_DO_DIREITO_BRASILEIRO/links/61e1fefac5e310337595ed2a/A-NOVA-HERMENEUTICA-JURIDICA-DA-LEI-DE-INTRODUCAO-AS-NORMAS-DO-DIREITO-BRASILEIRO.pdf. Acesso 15 de out. 2024.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

inovadoras sem receio de sanções desproporcionais, a motivação também contribui para uma Administração Pública mais dinâmica e responsiva às necessidades sociais. A motivação das decisões administrativas não é apenas uma exigência legal, mas um pilar fundamental para o equilíbrio entre segurança jurídica, eficiência e previsibilidade na gestão pública.

3. A SEGURANÇA JURÍDICA NA GESTÃO PÚBLICA

A segurança jurídica é um princípio fundamental no Estado de Direito, conferindo previsibilidade e estabilidade às relações jurídicas, especialmente na administração pública. Sua origem remonta ao direito privado, onde foi inicialmente concebida para proteger os indivíduos frente ao poder estatal. Contudo, ao longo do tempo, sua aplicação expandiu-se, consolidando-se como um elemento essencial na gestão pública. Conforme destaca Anastasia¹³, a segurança jurídica transcende seu marco legislativo inicial e se torna inerente ao fenômeno jurídico, garantindo proteção tanto aos administrados quanto aos gestores públicos em suas decisões cotidianas.

107

Para que a segurança jurídica se concretize na administração pública, é necessário garantir três elementos essenciais: cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade. A cognoscibilidade permite que as normas sejam acessíveis e compreensíveis aos gestores e cidadãos; a confiabilidade assegura que decisões passadas sejam respeitadas e não alteradas arbitrariamente; e a calculabilidade possibilita a previsão dos impactos jurídicos das ações administrativas¹⁴. A falta de qualquer um desses elementos compromete a

¹³ ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. A insegura segurança jurídica. *Revista do Tribunal de Contas da União (RTCU)*, n. 150, p. 16-21, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1920>. Acesso em: 20 de jun. 2024.

¹⁴ Idem, p.17.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

estabilidade institucional, gerando insegurança normativa e prejudicando a eficiência dos serviços públicos.

Um aspecto central da segurança jurídica é a proteção à confiança legítima, impedindo que decisões administrativas sejam modificadas de forma abrupta e arbitrária. Segundo Ziliotto e Brustolin¹⁵, a proteção da confiança legítima decorre da necessidade de preservar as expectativas criadas por atos administrativos que, inicialmente válidos, conferiram direitos ou benefícios aos administrados. Assim, a administração pública deve adotar uma postura responsável ao modificar normas e procedimentos, evitando retrocessos injustificados e garantindo a continuidade das políticas públicas.

A Lei nº 13.655/2018 trouxe avanços significativos para a segurança jurídica ao impor um ônus argumentativo mais rigoroso aos órgãos de controle. A norma determina que a invalidação de atos administrativos seja feita considerando os obstáculos enfrentados pelos gestores e as circunstâncias que motivaram suas decisões. Essa mudança fortalece a previsibilidade decisória e reduz o risco de penalizações desproporcionais aos agentes públicos que atuaram com base em interpretações normativas então vigentes.

108

A insegurança jurídica representa um dos maiores entraves à eficiência da gestão pública. Quando as normas são instáveis ou de difícil compreensão, gestores e administrados encontram dificuldades para tomar decisões estratégicas, prejudicando a implementação de políticas públicas. A falta de estabilidade normativa desestimula a inovação e compromete a eficiência estatal, uma vez que decisões podem ser revogadas sem critérios claros, levando a desperdício de recursos e paralisações administrativas.

¹⁵ ZILIOOTTO, Mirela Miró; BRUSTOLIN, Rafaella. O direito fundamental à segurança jurídica e o controle dos atos administrativos pela Administração Pública: uma análise do tema de Repercussão Geral nº 839. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, v. 12, n. 1, p. 105-116, jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.58766/rpgbcb.v12i1.952>. Acesso em: 11 nov. 2024.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

O receio de responsabilização diante de possíveis mudanças interpretativas das normas leva ao fenômeno conhecido como “apagão das canetas”. Gestores evitam assinar contratos e autorizar projetos devido à incerteza sobre a legalidade futura de seus atos¹⁶. Palma¹⁷ complementa que esse cenário contribui para a estagnação da administração pública, uma vez que a ausência de previsibilidade leva a uma postura defensiva por parte dos gestores, impedindo ações inovadoras e eficientes.

A insegurança jurídica também afeta diretamente o ambiente econômico e a capacidade de atração de investimentos. A imprevisibilidade das normas jurídicas obscurece a tomada de decisão a longo prazo, reduzindo a confiança de investidores no país. Nesse sentido, a previsibilidade normativa não apenas fortalece a gestão pública, mas também é essencial para impulsionar o desenvolvimento econômico e garantir a continuidade de projetos de interesse coletivo.

Para mitigar os impactos da insegurança jurídica, é essencial que a administração pública adote mecanismos que garantam maior transparência e previsibilidade na aplicação das normas. A nova LINDB, reformada pela Lei nº 13.655/2018, impõe limites à invalidação de atos administrativos e reforça a necessidade de fundamentação das decisões públicas¹⁸. Esse avanço normativo fortalece a proteção da confiança legítima e proporciona maior segurança aos gestores públicos em suas tomadas de decisão.

109

¹⁶ ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. A insegura segurança jurídica. *Revista do Tribunal de Contas da União (RTC)*, n. 150, p. 16-21, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTC/article/view/1920>. Acesso em: 20 de jun. 2024.

¹⁷ PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209-249, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://orcid.org/0000-0003-1199-7056>. Acesso em: 7 ago. 2022.

¹⁸ MELO, Stella Silva. *O princípio da segurança jurídica e a conduta do agente público – aplicações práticas sob a égide da Lei nº 13.655 de 2018*. 2021. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/1464>. Acesso em: 01 jun. 2024.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

A segurança jurídica, portanto, não se limita a um princípio abstrato, mas se configura como um instrumento indispensável para a boa governança. Sua observância possibilita a implementação eficaz de políticas públicas, evita retrocessos administrativos e promove um ambiente institucional mais estável. Promover previsibilidade e coerência na gestão pública é essencial para fortalecer a confiança nas instituições e assegurar a continuidade das ações governamentais voltadas ao interesse coletivo.

4. A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E A BUSCA PELO EQUILÍBRIO ENTRE LEGALIDADE E RESULTADOS

A eficiência foi consagrada como princípio constitucional da Administração Pública com a Emenda Constitucional nº 19/98, sendo incorporada ao artigo 37 da Constituição Federal. Tal inserção visou aprimorar a atuação estatal, exigindo uma gestão orientada para resultados e para a otimização dos recursos públicos¹⁹. Entretanto, o princípio da eficiência não pode ser analisado de forma isolada, devendo ser interpretado dentro do arcabouço jurídico e democrático que regula a Administração Pública²⁰. Assim, a eficiência não deve se sobrepor à legalidade e à moralidade administrativa, mas sim atuar em conformidade com esses princípios estruturantes do Estado de Direito.

A inclusão da eficiência na Constituição reflete uma tentativa do legislador de modernizar a governança pública, alinhando-a às exigências contemporâneas de transparência e prestação de contas. Contudo, a aplicação desse princípio enfrenta desafios, pois sua operacionalização não pode

¹⁹ PESSOA, Robertson Santos. Direito administrativo, garantismo democrático e eficiência: a busca do equilíbrio necessário. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – USP, v. 10, n. 1, p. 88-104, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v10i1p88-104>. Acesso em: 10 out. 2024.

²⁰ GABARDO, Emerson. *A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa*. São Paulo: Manole, 2003. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/citations?user=XpH3l8sAAAAJ&hl=pt-BR>. Acesso em: 28 dez. 2024.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

comprometer a segurança jurídica e a previsibilidade decisória. Na prática, a rigidez burocrática pode dificultar a inovação na gestão pública, mas, por outro lado, uma flexibilização excessiva pode gerar insegurança jurídica e reduzir os mecanismos de controle dos atos administrativos. A Administração Pública deve equilibrar a busca pela eficiência com o respeito aos limites impostos pelo ordenamento jurídico vigente.

A eficiência administrativa não deve ser reduzida a uma lógica meramente econômica. Embora o conceito tenha sido historicamente influenciado por critérios produtivos e de maximização de recursos, sua aplicação no setor público requer uma abordagem ampliada, que considere também os impactos sociais e institucionais das decisões administrativas²¹. A eficiência deve ser vista como um elemento de legitimidade do Estado, contribuindo para a confiança pública e a estabilidade institucional. A ausência de uma definição jurídica clara do conceito de eficiência no direito administrativo reforça a necessidade de sua compatibilização com outros princípios fundamentais, como a impessoalidade e a razoabilidade²².

111

A análise das consequências das decisões administrativas tornou-se essencial para a aplicação equilibrada do princípio da eficiência. A adoção de um modelo gerencial na Administração Pública trouxe consigo a necessidade de considerar não apenas os custos e benefícios imediatos, mas também os efeitos a longo prazo das escolhas administrativas²³. Para isso, métodos como a avaliação de impacto regulatório e a análise custo-benefício têm sido

²¹ LEAL, Fernando. *Propostas para uma abordagem teórico-metodológica do dever constitucional de eficiência*. Revista de Direito Administrativo e Econômico, Salvador, n. 15, ago./out. 2008. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/22fcbfd0-9dcf-4499-b570-ba3b2c92566b/content> . Acesso em: 11 de ago. 2022.

²² GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. Bem-estar social e o conceito de eficiência. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 16, n. 2, p. 1-43, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2020.v16i2.3581> . Acesso em: 13 fev. 2023.

²³ PESSOA, Robertson Santos. Direito administrativo, garantismo democrático e eficiência: a busca do equilíbrio necessário. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – USP, v. 10, n. 1, p. 88-104, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v10i1p88-104> . Acesso em: 10 out. 2024.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

incorporados ao processo decisório estatal, proporcionando maior previsibilidade e fundamentação para os atos administrativos. Dessa maneira, busca-se garantir que a busca pela eficiência não comprometa a justiça social e a equidade na distribuição dos serviços públicos.

A abordagem gerencialista, quando aplicada de maneira descontrolada, pode resultar no esvaziamento das garantias jurídicas e no enfraquecimento dos mecanismos de *accountability*. A aplicação de critérios como Pareto e Kaldor-Hicks, que avaliam a eficiência de decisões públicas com base na maximização do bem-estar social, deve ser conduzida com cautela para evitar distorções que favoreçam interesses específicos em detrimento do interesse coletivo²⁴. O direito administrativo moderno deve, portanto, conciliar eficiência e controle, assegurando que a busca por resultados não se sobreponha à legalidade e à transparência institucional.

A previsibilidade decisória na Administração Pública exige que a eficiência seja aplicada dentro de parâmetros que garantam a participação democrática e a segurança jurídica dos administrados. A governabilidade do Estado não pode ser baseada exclusivamente na eficiência, pois essa perspectiva ignora o papel essencial da legalidade na formulação e implementação de políticas públicas. O direito administrativo deve atuar como um mecanismo de ponderação entre a necessidade de resultados concretos e a proteção dos direitos fundamentais, garantindo que a busca pela eficiência não conduza a arbitrariedades ou desvio de finalidade nas ações governamentais.

Em síntese, a eficiência administrativa deve ser interpretada como um princípio que complementa a legalidade, e não como um fator que a sobrepõe. A inserção desse princípio na Constituição trouxe avanços significativos na

²⁴ GABARDO, Emerson. *A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa*. São Paulo: Manole, 2003. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/citations?user=XpH3l8sAAAAJ&hl=pt-BR>. Acesso em: 28 dez. 2024.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

gestão pública, mas também desafios quanto à sua aplicação equilibrada. O grande desafio é evitar que o gerencialismo exacerbado comprometa garantias essenciais do Estado Democrático de Direito. A eficiência na Administração Pública deve estar alinhada à transparência, à previsibilidade e à segurança jurídica, garantindo que os serviços prestados sejam não apenas céleres e eficazes, mas também justos e equitativos para toda a sociedade.

5 A LEI Nº 13.655/2018 E SUAS INOVAÇÕES NA LINDB

A Lei nº 13.655/2018 representou uma das mais amplas reformas da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) desde sua promulgação. Sua principal finalidade foi aprimorar a segurança jurídica e a previsibilidade decisória no âmbito da Administração Pública, estabelecendo diretrizes que reforçam a motivação das decisões, a eficiência administrativa e a análise de consequências práticas²⁵. A proposta legislativa surgiu a partir de debates acadêmicos que evidenciaram desafios na interlocução entre órgãos de controle e gestores públicos, apontando que o excesso de fiscalização gerava entraves à administração eficiente e promovia insegurança jurídica²⁶. O novo diploma buscou equilibrar o controle administrativo e a autonomia dos agentes públicos, garantindo que suas decisões sejam embasadas em critérios objetivos e previsíveis.

A reforma legislativa da LINDB foi uma resposta à necessidade de reduzir a judicialização excessiva das políticas públicas, que frequentemente resultava na paralisia administrativa. Antes da alteração legislativa, gestores públicos

113

²⁵ FERNANDES, Érika Capella. Controle da administração pública brasileira: diálogos entre a LINDB e a Recomendação-PRESI CN 02/2020. *Revista do CNMP*, Brasília, 10ª ed., p. 187-214, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.36662/revistadocnmp.i10.135>. Acesso em: 11 out. 2024.

²⁶ CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A Lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. *Revista Controle*, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 305-333, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671478>. Acesso em: 1 set. 2022.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

atuavam sob um controle amplamente repressivo, sujeitos a múltiplos órgãos fiscalizadores que, muitas vezes, adotavam interpretações divergentes da legalidade de suas ações. Isso fomentava um cenário de insegurança e desincentivava a tomada de decisões estratégicas no setor público. A reformulação da LINDB introduziu um modelo interpretativo baseado na análise das consequências das decisões administrativas, exigindo que os órgãos de controle fundamentem suas avaliações à luz dos impactos reais de cada ato administrativo.

Dentre os dispositivos introduzidos, destacam-se os artigos 20, 21 e 22, que compõem o núcleo essencial da reforma²⁷. O artigo 20 determinou que a interpretação das normas jurídicas deve considerar seus efeitos práticos, enquanto o artigo 21 impôs a necessidade de demonstrar as razões concretas que justificam uma decisão administrativa. Já o artigo 22, conhecido como “primado da realidade”, consolidou o entendimento de que obstáculos e dificuldades enfrentadas pelo gestor devem ser levados em conta ao avaliar a legalidade de um ato²⁸. Com essa abordagem, o legislador procurou mitigar interpretações excessivamente formais que desconsideravam a complexidade da gestão pública e a necessidade de adaptação das políticas públicas a contextos específicos.

No campo da responsabilização dos gestores públicos, a Lei nº 13.655/2018 trouxe inovações substanciais, delimitando as hipóteses em que os agentes administrativos podem ser penalizados. Historicamente, o modelo de controle administrativo brasileiro permitia a responsabilização ampla dos gestores, mesmo quando suas decisões estivessem fundamentadas em

²⁷ SANTOLIM, Cesar. Ainda sobre a Lei nº 13.655/2018: sobre compatibilizar deontologismo e consequencialismo. *Revista de Direito Administrativo da FGV*, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/197484/001097776.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 jan. 2025.

²⁸ FERNANDES, Érika Capella. Controle da administração pública brasileira: diálogos entre a LINDB e a Recomendação-PRESI CN 02/2020. *Revista do CNMP*, Brasília, 10ª ed., p. 187-214, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.36662/revistadocnmp.i10.135>. Acesso em: 11 out. 2024.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

entendimento jurídico razoável. Esse panorama resultava numa realidade em que servidores públicos evitavam tomar decisões relevantes por receio de serem responsabilizados posteriormente²⁹. A nova legislação enfrentou esse problema ao estabelecer que os gestores somente responderão pessoalmente por seus atos quando houver dolo ou erro grosseiro, excluindo a penalização por divergência interpretativa.

O artigo 28 da LINDB materializou essa diretriz, garantindo que atos administrativos fundamentados e bem motivados não possam ser objeto de punição apenas por discordância dos órgãos de controle. Esse dispositivo não busca enfraquecer a fiscalização, mas qualificar o controle administrativo, restringindo a responsabilização aos casos em que a conduta do gestor seja manifestamente imprudente ou fraudulenta. A reforma propõe um modelo de controle que valoriza a decisão fundamentada e razoável, evitando a penalização indevida de gestores que atuam com boa-fé e dentro dos parâmetros técnicos disponíveis.

115

Outra inovação importante introduzida pela reforma foi a necessidade de os órgãos fiscalizadores justificarem suas decisões com base em parâmetros objetivos e previsíveis³⁰. Antes da nova legislação, as decisões dos tribunais de contas e do Ministério Público muitas vezes não levavam em consideração as dificuldades reais da gestão pública, resultando em entendimentos contraditórios sobre a legalidade de atos administrativos. Atualmente, a LINDB exige que a fiscalização observe o contexto fático da decisão administrativa, considerando os desafios operacionais enfrentados pelos gestores.

²⁹ BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 203-224, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77655>. Acesso em: 18 nov. 2022.

³⁰ GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; GARCIA, Thiago. A eficiência como objeto de desenvolvimento. *Revista Jurídica da UFERSA - REJUR*, Mossoró, v. 3, n. 5, p. 21-44, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21708/issn2526-9488.v3.n5.p21-44.2019>. Acesso em: 12 abr. 2022.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

Ademais, a nova LINDB promoveu alterações que incentivam o diálogo entre gestores e órgãos de controle. O artigo 29 prevê a realização de consultas públicas antes da edição de normas administrativas, permitindo que gestores, técnicos e sociedade civil participem do processo decisório. Já o artigo 30 introduziu a possibilidade de criação de precedentes administrativos, padronizando entendimentos e reduzindo a incerteza jurídica. Essas mudanças estimulam uma governança mais transparente e colaborativa, na qual a tomada de decisões se baseia em critérios previamente estabelecidos e amplamente discutidos.

Portanto, a reforma da LINDB não eliminou a fiscalização dos atos administrativos, mas redefiniu os parâmetros para garantir um equilíbrio entre controle e autonomia decisória. A exigência de motivação explícita e a consideração das consequências das decisões trouxeram avanços no modelo de gestão pública, alinhando a aplicação do direito às necessidades concretas da administração.

116

6. A PREVISIBILIDADE DECISÓRIA E SEUS REFLEXOS NA GOVERNANÇA PÚBLICA

A previsibilidade decisória desempenha um papel essencial na governança pública ao atuar como um mecanismo de controle da discricionariedade administrativa. A necessidade de coerência e estabilidade nas decisões reduz espaços para interpretações arbitrárias, garantindo maior segurança jurídica para os gestores e os administrados³¹. A vinculação da Administração Pública a seus próprios atos e precedentes fortalece a

³¹ MOREIRA FILHO, Getúlio Velasco. *Um olhar sobre a Lei nº 13.655/2018: expectativa e realidade na aplicação da norma pelos Tribunais de Contas Brasileiros*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3027>. Acesso em: 09 jan. 2025.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

previsibilidade, impedindo mudanças abruptas de interpretação que possam comprometer a continuidade administrativa³². A previsibilidade não apenas limita o arbítrio, mas também assegura a continuidade das políticas públicas e a transparência na gestão estatal.

A previsibilidade na aplicação do direito administrativo também representa um fator determinante para a estabilidade institucional e a eficiência da gestão pública. A incerteza normativa pode gerar insegurança entre os gestores, levando à inércia decisória e ao receio de assumir responsabilidades por atos administrativos posteriormente questionados³³. A previsibilidade é essencial para que os órgãos de controle orientem sua atuação de maneira clara e coerente, evitando interpretações contraditórias que comprometam a segurança jurídica.

A Lei nº 13.655/2018 trouxe avanços expressivos para a previsibilidade na administração pública ao determinar que os órgãos de controle levem em consideração as consequências práticas de suas decisões. Essa exigência impede mudanças inesperadas de interpretação normativa, garantindo que os administrados e gestores tenham segurança ao planejar suas ações. Ao impor um regime de transição para decisões que alteram entendimentos administrativos, a lei protege a estabilidade dos atos públicos e reduz impactos negativos sobre contratos e políticas em curso. A previsibilidade contribui para a confiança institucional e evita rupturas prejudiciais ao funcionamento da administração.

117

³² CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Governança pública na administração contemporânea*. 2017. 332 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.2.2017.tde-19022021-18135> . Acesso em: 10 jan. 2025.

³³ CONRADO, Márcio Macêdo. *Impactos da Lei nº 13.655/2018 na atuação dos órgãos de controle e seus reflexos na Administração Pública*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Administração de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2573>. Acesso em: 10 nov. 2024.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

No contexto da governança pública, a previsibilidade é fundamental para assegurar um ambiente regulatório estável e confiável. A insegurança jurídica decorrente de mudanças inopinadas na aplicação das normas pode afetar diretamente o planejamento estratégico dos gestores, prejudicando a execução de políticas públicas e projetos de longo prazo. A previsibilidade normativa contribui para a coerência das decisões ao longo do tempo, garantindo que os atos administrativos sejam consistentes. Essa estabilidade é essencial para a credibilidade das instituições públicas e para a qualidade da governança estatal.

No que se refere à atração de investimentos, a previsibilidade desempenha um papel essencial na redução dos riscos regulatórios e no fortalecimento da confiança dos agentes econômicos. A falta de estabilidade nas decisões administrativas pode afastar investidores que buscam ambientes institucionais previsíveis para a alocação de capital³⁴. A previsibilidade normativa permite que empresas e agentes econômicos estruturem suas estratégias com menor incerteza, incentivando investimentos de longo prazo e parcerias com o setor público. A governança pública eficiente passa pela estabilidade decisória, que proporciona segurança para todos os envolvidos.

118

A previsibilidade também se reflete na atuação dos Tribunais de Contas, cuja coerência nas decisões é essencial para garantir segurança aos gestores públicos. Mudanças frequentes nos entendimentos dos órgãos de controle podem gerar um ambiente de incerteza, dificultando a execução de políticas públicas. Decisões previsíveis asseguram maior estabilidade institucional e reduzem o receio dos gestores em adotar medidas inovadoras por temor de responsabilização futura. A previsibilidade na fiscalização contribui não apenas para a segurança jurídica, mas também para a qualidade da governança e da gestão pública.

³⁴ CATELLI, Daniel Picolo. *A Lei n. 13.655/2018 e a tomada de decisão: o reestabelecimento da confiança entre controle e gestão como elemento para superação do imobilismo decisório*. Brasília: IDP, 2021. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4143>. Acesso em: 10 dez. 2024.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

Desta forma, a previsibilidade decisória fortalece a confiança institucional e aprimora a governança pública ao garantir que as regras sejam aplicadas de maneira uniforme e transparente. A previsibilidade das decisões dos Tribunais de Contas e demais órgãos de controle assegura que gestores e administrados possam atuar com segurança e previsibilidade, reduzindo riscos e promovendo a estabilidade jurídica.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa analisou a relação entre gestão pública e previsibilidade decisória, examinando o impacto da Lei nº 13.655/2018 no equilíbrio entre motivação, eficiência e segurança jurídica das decisões administrativas. A norma trouxe diretrizes inovadoras ao exigir a consideração das consequências práticas dos atos administrativos, reforçando a fundamentação qualificada como elemento essencial para a legalidade e a estabilidade institucional. Para alcançar os objetivos propostos, adotou-se a revisão bibliográfica, com base em doutrina, jurisprudência, legislações e artigos científicos, permitindo uma análise apurada da evolução normativa e dos desafios enfrentados na aplicação da lei. O estudo destacou como a exigência de motivação aprimorada e previsibilidade decisória pode fortalecer a governança pública, reduzir a insegurança jurídica e promover maior racionalidade na tomada de decisões estatais.

Os resultados demonstraram que a Lei nº 13.655/2018 transformou a motivação administrativa de um requisito meramente formal para uma exigência substancial, garantindo maior coerência e previsibilidade na gestão pública. A norma também reforçou a segurança jurídica ao estabelecer critérios mais objetivos para a fundamentação dos atos administrativos, protegendo os gestores de penalizações excessivas e assegurando maior estabilidade às decisões governamentais. Outrossim, o estudo evidenciou que a previsibilidade decisória contribui para o fortalecimento da governança pública, evitando

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

mudanças abruptas de interpretação normativa e assegurando maior coerência na aplicação das normas. A nova sistemática adotada pela LINDB promove um ambiente regulatório mais estável, favorecendo a atração de investimentos e aumentando a eficiência da Administração Pública.

A principal contribuição do estudo consiste na análise crítica dos impactos da Lei nº 13.655/2018 na gestão pública, oferecendo subsídios teóricos para compreender os desafios e benefícios da normatização da motivação administrativa. Ao demonstrar como a previsibilidade decisória impacta a segurança jurídica e a eficiência estatal, o estudo reforça a necessidade de um equilíbrio entre controle e autonomia na administração pública. Entretanto, algumas limitações foram observadas, especialmente no que diz respeito à escassez de estudos empíricos sobre a aplicação concreta da lei e seus efeitos práticos no cotidiano dos gestores públicos. Ademais, a dificuldade em obter dados atualizados sobre a recepção da norma pelos órgãos de controle pode ter limitado a amplitude das análises realizadas.

120

À vista disso, sugere-se que pesquisas futuras aprofundem a análise da aplicação prática da Lei nº 13.655/2018, investigando casos concretos e decisões administrativas que evidenciem os efeitos da norma sobre a gestão pública. Estudos empíricos podem contribuir para avaliar a percepção dos gestores públicos e dos órgãos de controle sobre a previsibilidade decisória e os desafios enfrentados na implementação da fundamentação qualificada. A realização de pesquisas comparativas entre diferentes entes federativos pode esclarecer como a legislação tem sido interpretada e aplicada em distintos contextos administrativos. Logo, o presente estudo não apenas contribui para o avanço da discussão teórica, mas também serve como base para futuras investigações voltadas à melhoria da governança pública e ao aperfeiçoamento da segurança jurídica na administração estatal.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. A insegura segurança jurídica. *Revista do Tribunal de Contas da União (RTCU)*, n. 150, p. 16-21, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1920> . Acesso em: 20 de jun. 2024.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 203-224, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77655>. Acesso em: 18 nov. 2022.

BRANCO, Luiza Szczerbacki Castello. A nova hermenêutica jurídica da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Revista de Artigos Científicos*, v. 12, n. 1, Tomo II, p. 1039-1054, jan./jun. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Luiza-Branco/publication/357836747_A_NOVA_HERMENEUTICA_JURIDICA_DA_LEI_DE_INTRODUCAO_AS_NORMAS_DO_DIREITO_BRASILEIRO/links/61e1fefac5e310337595ed2a/A-NOVA-HERMENEUTICA-JURIDICA-DA-LEI-DE-INTRODUCAO-AS-NORMAS-DO-DIREITO-BRASILEIRO.pdf. Acesso 15 de out. 2024.

CARVALHO, Morgana Bellazzi de Oliveira. A Lei nº 13.655/2018 e seus efeitos para o controle da Administração Pública. *Revista Controle*, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 305-333, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671478>. Acesso em: 1 set. 2022.

CATELLI, Daniel Picolo. *A Lei n. 13.655/2018 e a tomada de decisão: o reestabelecimento da confiança entre controle e gestão como elemento para superação do imobilismo decisório*. Brasília: IDP, 2021. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4143>. Acesso em: 10 dez. 2024.

CONRADO, Márcio Macêdo. *Impactos da Lei nº 13.655/2018 na atuação dos órgãos de controle e seus reflexos na Administração Pública*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Administração de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2573>. Acesso em: 10 nov. 2024.

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. *Governança pública na administração contemporânea*. 2017. 332 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.2.2017.tde-19022021-18135> . Acesso em: 10 jan. 2025.

DEZAN, Sandro Lúcio; LOPES, Alexandre dos Santos. Elementos para uma teoria da fundamentação da decisão administrativa: uma abordagem à luz da hermenêutica. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 211-233, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21056/aec.v21i83.1326> . Acesso em: 12 ag. 2022.

DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa. *Revista Argumentum – RA*, Marília/SP, v. 19, n. 2, p. 305-318, mai./ago. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/594>. Acesso em: 05 jul. 2022.

FALCÃO FILHO, José Marçal de Aranha. A Lei nº 13.655/2018 e o combate à paralisia da administração pública diante do ativismo judicial. 2023. 129 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/jspui/handle/123456789/11714>. Acesso em: 15 nov. 2024.

FERNANDES, Érika Capella. Controle da administração pública brasileira: diálogos entre a LINDB e a Recomendação-PRESI CN 02/2020. *Revista do CNMP*, Brasília, 10ª ed., p. 187-214, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.36662/revistadocnmp.i10.135>. Acesso em: 11 out. 2024.

FERREIRA, Ana Catarina dos Santos Oliveira; FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência e juridicidade na aplicação de normas de gestão pública a partir da linha de interpretação do artigo 22 da LINDB. *Revista Digital de Direito Administrativo – RDDA*, v. 9, n. 2, p. 173-195, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v9i2p173-195> . Acesso em: 17 de novembro de 2022.

GABARDO, Emerson. *A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa*. São Paulo: Manole, 2003. Disponível em:

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

<https://scholar.google.com.br/citations?user=XpH3l8sAAAAJ&hl=pt-BR> . Acesso em: 28 dez. 2024.

GALVÃO, Nayanne Brandão. Os novos parâmetros decisórios inseridos pela Lei nº 13.655/2018 à LINDB sob o filtro da análise econômica do direito. 2021. Disponível em: <https://repositorio.unichristus.edu.br/jspui/handle/123456789/1251>. Acesso em: 4 nov. 2024.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. Bem-estar social e o conceito de eficiência. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 16, n. 2, p. 1-43, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2020.v16i2.3581>. Acesso em: 13 fev. 2023.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; GARCIA, Thiago. A eficiência como objeto de desenvolvimento. *Revista Jurídica da UFERSA - REJUR*, Mossoró, v. 3, n. 5, p. 21-44, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21708/issn2526-9488.v3.n5.p21-44.2019> . Acesso em: 12 abr. 2022.

JORDÃO, Eduardo. Art. 23 da LINDB – O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. *Revista de Direito Administrativo da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro – Edição Especial – Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)*, Rio de Janeiro: FGV, p. 63-92, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77651> . Acesso em: 19 maio 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77648>. Acesso em: 21 maio 2022.

LEAL, Fernando. *Propostas para uma abordagem teórico-metodológica do dever constitucional de eficiência*. Revista de Direito Administrativo e Econômico, Salvador, n. 15, ago./out. 2008. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/22fcbfd0-9dcf-4499-b570-ba3b2c92566b/content> . Acesso em: 11 de ago. 2022.

MELO, Stella Silva. *O princípio da segurança jurídica e a conduta do agente público – aplicações práticas sob a égide da Lei nº 13.655 de 2018*. 2021. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em:

GESTÃO PÚBLICA E PREVISIBILIDADE DECISÓRIA: O EQUILÍBRIO ENTRE MOTIVAÇÃO, EFICIÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA APÓS A LEI Nº 13.655/2018

MORAES JÚNIOR, Antonio Vital de

<https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/1464> . Acesso em: 01 jun. 2024.

MOREIRA FILHO, Getúlio Velasco. *Um olhar sobre a Lei nº 13.655/2018: expectativa e realidade na aplicação da norma pelos Tribunais de Contas Brasileiros*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3027> . Acesso em: 09 jan. 2025.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209-249, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://orcid.org/0000-0003-1199-7056>. Acesso em: 7 ago. 2022.

PESSOA, Robertonio Santos. Direito administrativo, garantismo democrático e eficiência: a busca do equilíbrio necessário. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – USP, v. 10, n. 1, p. 88-104, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v10i1p88-104> . Acesso em: 10 out. 2024.

124

SANTOLIM, Cesar. Ainda sobre a Lei nº 13.655/2018: sobre compatibilizar deontologismo e consequencialismo. *Revista de Direito Administrativo da FGV*, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/197484/001097776.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 jan. 2025.

ZILIOOTTO, Mirela Miró; BRUSTOLIN, Rafaella. O direito fundamental à segurança jurídica e o controle dos atos administrativos pela Administração Pública: uma análise do tema de Repercussão Geral nº 839. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, v. 12, n. 1, p. 105-116, jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.58766/rpgbcb.v12i1.952>. Acesso em: 11 nov. 2024.

Submetido em: 24.02.2025

Aceito em: 14.05.2025