

**A EXCESSIVA JUDICIALIZAÇÃO DOS TEMAS RELACIONADOS
ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATAIS À LUZ
DAS BALIZAS INTERPRETATIVAS INTRODUZIDAS
PELA LEI N. 13.655/18:
a consensualidade como forma de atingir
o resultado útil do processo**

Patrícia Maldaner Cibils*

Resumo: O ordenamento jurídico pátrio permite a adoção de uma série de medidas judiciais distintas para tutelar o patrimônio público, bem como para buscar a efetivação dos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados. Não se pode deixar de reconhecer que as demandas judiciais promovidas no desiderato de alcançar a efetiva realização de políticas públicas tem o condão de impulsionar o gestor público, evitando nefastas omissões na seara administrativa. Todavia, a multiplicidade ou a exacerbação das ações judiciais propostas nessa perspectiva; sobretudo em questões de extrema complexidade, pode não se mostrar, em determinadas situações, a forma mais adequada de resolução dos conflitos. Nesse contexto, as modificações introduzidas pela Lei n. 13.655/18 ao Decreto-Lei n. 4.657/42,¹ conjugada a outras normas do direito pátrio, devem nortear o intérprete a buscar a consensualidade como modo de materializar o resultado útil do processo.

Palavras-chave: Lei n. 13.655/18. Políticas públicas Excessiva judicialização. Consensualidade. Resultado útil.

Abstract: The national legal system allows the adoption of a series of different judicial measures to protect the public patrimony, as well as to seek the implementation of the constitutionally enshrined fundamental rights. We cannot fail to recognize that the judicial demands promoted in the attempt to achieve the effective implementation of public policies have the power to boost

* Procuradora do Estado do RS. Bacharela em Direito pela UFRGS. Pós-graduanda em Direito Administrativo e Gestão Pública pela FMP. Contato: pmcibils@gmail.com.

¹ Intitulada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

the public manager, avoiding harmful omissions in the administrative field. However, the multiplicity or exacerbations of the lawsuits proposed in this perspective; above all, in matters of extreme complexity, in certain situations, the most appropriate way of resolving conflicts may not be shown. In this context, the changes introduced by Act n. 13.655/18 to Decree-Law n. 4.65742, combined with other rules of national law, should guide the interpreter to seek consensus as a way to materialize the useful result of the process.

Keywords: Act n. 13.655/18. Public policy. Excessive judicialization. Consensuality. Useful result.

Sumário: Introdução. 1. Diretrizes interpretativas da Lei n. 13.655/18 e repercussões no Direito Administrativo Brasileiro. 2. Consensualidade como forma de solução eficaz de alcançar resultado útil do processo. 3. Aspectos processuais relacionados à multiplicidade de ações coletivas existentes: interpretação possíveis à luz da Lei n. 13.655/18. Considerações finais. Referências.

Introdução

As disposições da Lei n. 13.655/18 desafiam o intérprete, nas esferas administrativa, controladora e judicial, a se deparar com o primado da realidade, bem como a levar em considerações os impactos derivados das decisões a serem tomadas, além de demandar que se realize uma análise econômica do direito.

O contexto fático em que se vive não pode ser olvidado; sobretudo, quando envolve a grave crise financeira dos Estados, as desigualdades sociais, a notória escassez de recursos públicos e o considerável lapso temporal envolvido para cumprir todas as etapas legais dos trâmites na via administrativa.

Ao serem proferidas decisões nas mais distintas esferas, não há mais como ignorar que estas dificuldades existam, sob pena de se tornarem utopia, deixando de tornar concretizável o direito que se almeja tutelar ou alcançar.

Nessa nova perspectiva, inaugurada pela Lei n. 13.655/18 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/42), em especial, nas normas relacionadas ao Direito Administrativo, a resolução consensual de conflitos apresenta-se como um instrumento hábil a atingir o resultado útil do processo, de modo consentâneo e proporcional à realidade vivenciada.

Além disso, a consensualidade permite o diálogo entre os diversos atores envolvidos nas questões atinentes à realização das políticas públicas, possibilitando a exposição pelos agentes públicos que trabalham diretamente na gestão dos motivos que obstaculizam ou das maneiras e do tempo necessário para atendimento das demandas submetidas ao Poder Judiciário.

A excessiva judicialização, traduzida, muitas vezes, na propositura de numerosas ações judiciais sobre o mesmo tema, ao revés?? de contribuir, acaba por trazer óbices ainda maiores ao gestor público, que se vê à frente de várias

determinações judiciais a serem cumpridas; e, ao mesmo tempo, tendo que administrar toda a sorte de carências no âmbito administrativo, sem conseguir eleger situações prioritárias diante dos múltiplos comandos judiciais que precisa atender.

Sendo assim, a Lei n. 13.655/18 vem a lançar uma nova luz na forma de buscar soluções factíveis aos temas de Direito Administrativo mais caros enfrentados tanto no âmbito administrativo quanto judicial, nos quais não há mais espaço para meras abstrações.

1 Diretrizes interpretativas da Lei n. 13.655/18 e repercussões no Direito Administrativo Brasileiro

O Direito Administrativo pátrio, a partir do advento da Lei n. 13.655/18, que trouxe modificações no Decreto-Lei n. 4.657/42, intitulado lei de introdução às normas do direito brasileiro (LINDB), conta com novas diretrizes interpretativas; passando a prever cláusulas gerais² hábeis a nortear a compreensão das situações concretas com as quais o intérprete se depara.

Dentre as premissas hermenêuticas relativas ao Direito Público, objeto do supracitado diploma legal, podem ser destacados 3 (três) pontos. O primeiro deles no sentido que consiste numa reação a determinadas interpretações consolidadas pelos Tribunais de Contas e pelo Poder Judiciário que não estavam em consonância com as premissas hermenêuticas aplicadas ao Direito Público,³ em especial, no que tange à necessidade de motivar de forma clara e suficiente as decisões proferidas.⁴ O segundo destes pontos a serem destacados diz respeito a levar em consideração as consequências jurídicas e não se basear em valores jurídicos abstratos, o que evidencia a necessidade de avaliar o contexto; e, inclusive, a repercussão econômica da decisão. O terceiro aspecto a ser destacado

² Estas cláusulas gerais não são novidades no Direito Brasileiro, o qual já as previa no Código Civil em vigor e no Código de Defesa do Consumidor, traduzidas nos conceitos de boa-fé objetiva, abuso de direito, dentre outras.

³ Consoante ponderado pelo ilustre jurista Juarez Freitas. *A interpretação sistemática do direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 240, “uma consciente interpretação tópico-sistemática do Direito Administrativo jamais poderá ser isolacionista ou hipertrofiar esta ou aquela diretriz, destituída da necessária conexão com a inteireza do sistema, na sua vocação teleológica para abertura, unidade plural e reposição das partes no conjunto. Toda exegese publicista, mesmo em face das questões mais singelas, há de ser sistemática e hierarquizadora, ainda quando não se explicita como tal.” Ver mais em SILVA, Virgílio Afonso da (Org.). *Interpretação constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁴ Conforme estabelecido no art. 20 da Lei n. 13.655/18, “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

é que se reveste do caráter de meta norma,⁵ destinando-se a tutelar as demais normas, o que talvez justificasse a presença num outro diploma legal específico e não exatamente na LINDB, visto que aplicável ao Direito Administrativo e não a normas gerais.

Outro viés a ser ressaltado refere-se à segurança jurídica e aos ilícitos administrativos. A eficácia do ato administrativo se projeta para o futuro, sendo vedada a aplicação retroativa de nova interpretação no âmbito do regime jurídico-administrativo, a teor do disposto no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei n. 9.784/99.⁶

Cumprido elucidar que os casos de aplicação *ex tunc*, no âmbito do Direito Administrativo, são raros; devendo, como regra, haver observância ao ato jurídico perfeito, à coisa julgada e ao direito adquirido, nos termos do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, e art. 6º, parágrafos 1º a 3º, do Decreto-Lei n. 4.657/42.⁷

Não é por outra razão que há jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁸ ratificando tal premissa ao entender pela inaplicabilidade da aplicação, por

⁵ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 129, esgrima sobre a “definição à aplicação dos princípios jurídicos” [...]. “Os postulados normativos foram definidos como deveres estruturais, isto é, como deveres que estabelecem a vinculação entre elementos e impõem determinada relação entre eles.” Para aprofundar, vide ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, Tradução de Virgílio da Silva; LEITE, George Salomão (Org.). 2. ed. *Dos princípios constitucionais. Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Método.

⁶ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...] XIII – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

⁷ Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

⁸ ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 106 DO CTN. IMPOSSIBILIDADE. 1. “Inaplicável a disciplina jurídica do Código Tributário Nacional, referente à retroatividade de lei mais benéfica (art. 106 do CTN), às multas de natureza administrativa. Precedentes do STJ.” (REsp 1.176.900/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 20/4/2010, DJe 3/5/2010). 2. Agravo interno a que se nega provimento. (AIRESp – AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL – 1796106, processo n. 2019.00.33055-2, Superior Tribunal de Justiça, Primeira Turma, Relator Sérgio Kukina, publicado no DJE DATA: 01/07/2019 RET VOL.:00129 PG:00097 DTPB)

analogia, do disposto no art. 106 do CTN,⁹ que prevê a aplicação da lei ou ato a fato pretérito em determinadas hipóteses, às multas de natureza administrativa.

De acordo com o entendimento sedimentado na Súmula n. 473 do STF, “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

Com o advento das alterações trazidas pela Lei n. 13.655/18 à LINDB, passa a ser previsto um regime de transição, quando indispensável, para que o novo dever ou condicionamento de direito possa ser cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente, sem prejuízo aos interesses gerais (art. 23 do supracitado diploma legal).

Outrossim, o art. 21, da Lei n. 13.655/18,¹⁰ contém previsão no sentido de que as consequências jurídicas e administrativas precisam ser expostas de forma expressa na hipótese em que se decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa.

O art. 20, da Lei n. 13.655/18,¹¹ por seu turno, possui em seu bojo 03 (três) princípios instrumentais, consistentes em critérios para a interpretação de outros princípios. O primeiro destes é o decisor, no qual a autoridade pública,

⁹ Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito:

I – em qualquer caso, quando seja expressamente interpretativa, excluída a aplicação de penalidade à infração dos dispositivos interpretados;

II – tratando-se de ato não definitivamente julgado:

a) quando deixe de defini-lo como infração;

b) quando deixe de tratá-lo como contrário a qualquer exigência de ação ou omissão, desde que não tenha sido fraudulento e não tenha implicado em falta de pagamento de tributo;

c) quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo da sua prática.

¹⁰ MAFFINI, Rafael; HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13.655/2018). *Revista de Direito Administrativo*, v. 277, n. 3, set./dez. 2018, p. 254, no que concerne à interpretação de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo, destacam que: “Assim, parece ser inevitável a conclusão de que o art. 21 (*caput* e seu parágrafo único) contempla duas bem-vindas obrigações à administração pública, quando da invalidação das condutas administrativas: de um lado, impõe sejam explicitadas as consequências jurídicas da invalidação, a partir de modulações subjetivas (relativização em relação a quem se sujeitará aos efeitos da invalidação), objetivas (relativização em relação ao que produzirá a invalidação) e temporais (relativização em relação a quando a invalidação surtirá efeitos); de outro, **impõe sejam indicadas as soluções de modo proporcional, equânime e atentas aos interesses gerais, não podendo impor aos sujeitos públicos e privados, atingidos consequências desfavoráveis que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivas.**” (grifou-se)

¹¹ MAFFINI; HEINEN, op. cit., p. 253, art. 20 *caput* do Decreto-Lei nº 4.657/1942, “inserido, como visto, pela Lei nº 13.655/2018, é eloquente em determinar **ao intérprete do direito público que ele ‘dialogue com a realidade’, conferindo-se ênfase nas ‘consequências práticas’ da decisão.** E não é só: essa determinação vale para o gestor público, para quem perfaz o controle da atividade administrativa e para os **magistrados.**” (grifou-se)

o magistrado ou o controlador deve levar em consideração as consequências da decisão. O segundo aspecto a ser destacado consiste na realidade na qual está inserida a decisão prolatada. O terceiro ponto a ser enfatizado diz respeito à impossibilidade em se pautar apenas em valores abstratos.¹²

Das 3 (três) linhas sublinhadas, cumpre dar ênfase ao consequencialismo jurídico ou pragmatismo, consistente numa linha dogmática muito em voga nos Estados Unidos da América.¹³ Envolve o estudo de impacto e a mensuração das consequências nas decisões a serem tomadas nas esferas administrativa, controladora e judicial.¹⁴ Atualmente, com o advento da Lei n. 13.655/18, existe previsão legal para que tais contornos sejam levados em conta na tomada de decisões.

Portanto, além de não poder ignorar o contexto e a realidade na qual está inserida, é necessário projetar as consequências oriundas da decisão a ser adotada. Os parágrafos 1º a 3º¹⁵ do art. 22 do supracitado diploma legal, por seu

¹² Nos valores abstratos, compreendem-se motivações decisórias despidas da análise dos fatos e das consequências que delas decorrem, que estão adstritas a invocar princípios, sendo meramente retóricas.

¹³ SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é direito e economia? *Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas de Campo Grande*, v. 1, 2009, p. 13-14, “Do argumento de que há uma relação importante entre justiça e eficiência há ainda uma terceira versão. Trata-se de enxergar no Direito uma fonte de regulação de atividades, e portanto de concretização de políticas públicas. Esta visão está identificada com a Escola de Direito e Economia de New Haven, e tem em Guido Calabresi sua figura mais importante. Da síntese de Susan Rose-Ackerman, o Direito e Economia serviria para (a) definir a justificativa econômica da ação pública, (b) analisar de modo realista as instituições jurídicas e burocráticas e (c) definir papéis úteis para os tribunais dentro dos sistemas modernos de formulação de políticas públicas. A questão, portanto, não é tanto se a eficiência pode ser igualada à justiça, mas sim como a construção da justiça pode se beneficiar da discussão de prós e contras, custos e benefícios. Noções de justiça que não levem em conta as prováveis consequências de suas articulações práticas são, em termos práticos, incompletas. Num certo sentido, o que a Escola de Direito e Economia de New Haven buscou é congregar a ética consequencialista da Economia com a deontologia da discussão do justo. O resultado é, em primeiro lugar, a abertura de uma nova janela do pensar, que integra novas metodologias (inclusive levantamentos empíricos e estatísticos) ao estudo das instituições jurídico-políticas, de forma que o Direito possa responder de modo mais eficaz às necessidades da sociedade. E, em segundo lugar, o enriquecimento da gramática do discurso jurídico tradicional, como uma nova terminologia que auxilia o formulador, o aplicador, e o formulador da lei na tarefa de usar o Direito como instrumento do bem-comum.”

¹⁴ CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Política econômica, ordenamento jurídico e sistema econômico – a sobrevivência do estado de direito na economia atual*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2019, p. 70, “A questão da ‘factibilidade’ das decisões, outrossim, liga-se ao tema da ‘reserva do possível’, seguidas vezes erguida quando se trata de debater a concreção de direitos que demandam prestações positivas do Estado e que, a bem de ver, quando tratada com seriedade, traduz muito menos uma questão de direito, quanto à existência, ou não, de rubrica na lei orçamentária que autorize o gasto, do que uma questão de fato, quanto à existência de numerário suficiente para o atendimento daquela postulação”.

¹⁵ Art. 22. [...].

§ 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.

turno, trazem normas interpretativas no tocante ao direito sancionador, seja na esfera disciplinar, seja na esfera do poder de polícia sancionador. Tais diretrizes impõem a análise das circunstâncias práticas, da natureza e da gravidade da infração, das demais sanções ao mesmo ato na dosimetria, dentre outros aspectos.

No tocante à aplicação de penalidades, no âmbito do Direito Administrativo, tem-se as penas previstas na Lei n. 8.429/92, denominada “Lei da Improbidade administrativa”, que envolvem a proibição de contratar com o poder público, o ressarcimento ao erário e a perda do cargo público.¹⁶

Com o advento da Lei n. 12.846/13, intitulada “Lei Anticorrupção”, passa a ser possível não apenas a responsabilização do agente público em ato administrativo; mas, mesmo na ausência de envolvimento deste, da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. O art. 30 do mencionado diploma legal¹⁷ prevê, inclusive, a não

§ 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.

¹⁶ Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I – na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II – na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III – na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

IV – na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.”

¹⁷ “Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de:

I – ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 ; e

afetação das sanções; no entanto, as penas aplicadas na esfera administrativa, por exemplo, não podem ser replicadas na esfera judicial, sob pena de configurar *bis in idem* diante dos termos do parágrafo 3º do art. 22 da Lei n. 13.655/18.¹⁸

Atento o intérprete para os obstáculos e dificuldades sofridas pelo gestor público que se vê obrigado a dar atendimento às políticas públicas eleitas pelo Legislador diante da escassez de recursos públicos, viabilizar-se-ia um ambiente de menor instabilidade interpretativa para os agentes públicos e para os atos administrativos – o que se coaduna com as diretrizes introduzidas pela Lei n. 13.655/18.

O conteúdo do art. 22 do supracitado diploma legal, envolve a interpretação das normas sobre gestão pública a partir do “*primado da realidade*”, que impõe, por seu turno, a necessidade de observância das dificuldades práticas vivenciadas pelo administrador.

O art. 24 da Lei n. 13.655/18,¹⁹ como baliza interpretativa às demais normas, positiva a necessidade de observância do posicionamento firmado, o qual pode vincular a tomada de decisões futuras. A partir desta diretriz, os órgãos de consultoria necessitam formatar precedentes administrativos. Repise-se, por oportuno, que o art. 23 do mencionado diploma legal prevê regime de transição para o cumprimento do novo dever ou condicionamento de direito.

A Lei n. 13.655/18 contém previsão no art. 28 no sentido de que o agente público responde por dolo ou erro grosseiro, o que em tese seria menos do que culpa, sendo que esta última não pode ser presumida.

No âmbito da Lei n. 8.429/92 (lei da improbidade administrativa), a culpa precisa ser grave, não podendo ser *in re ipsa*. Não pode haver punição com base na mera ilegalidade. A punição não se admite por mero “crime de hermenêutica”, quando se está diante de interpretação razoável.

Nesse contexto, infere-se que as diretrizes interpretativas introduzidas pela Lei n. 13.655/18 à LINDB imprimiram novos contornos no Direito Administrativo, em especial, ao exigir um olhar sob o prisma do consequencialismo jurídico, ao mesmo tempo em que consolidou tendências já existentes, como o consensualismo.

II – atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

¹⁸ Art. 22 [...] § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

¹⁹ 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.

A opção pela resolução consensual dos conflitos está, pois, dentro deste contexto; e, apesar do campo fértil em que se encontra, para prosperar, depende que os operadores do direito deixem à margem a ideia de polos opostos, elegendo o diálogo como ferramenta de uma construção sólida e hábil a atingir, de forma eficaz, o resultado útil do processo.

2 Consensualidade como forma de solução eficaz de alcançar resultado útil do processo

A consensualidade, sem sombra de dúvidas, pressupõe a aptidão dos atores envolvidos em priorizar o entendimento, afastando a belicosidade tão comum ao tradicional conceito do dualismo processual no qual estão presentes verdadeiros adversários.

Depende da capacidade de estabelecer uma relação de empatia,²⁰ viabilizando a união de esforços para alcançar o resultado útil do processo de forma eficaz, concatenada com os fatos e as possibilidades reais, mensurando os impactos decorrentes do consenso estabelecido e podendo fazer a diferença²¹ em meio a tantos provimentos condenatórios baseados em meras abstrações e bases principiológicas apartadas da dramática escassez de recursos públicos e das demais dificuldades sofridas pelo gestor público.

Um caso concreto paradigmático consiste no *Habeas Corpus* n. 7008145 2401,²² que tramitou na 6ª Câmara Criminal do Egrégio Tribunal de Justiça do

²⁰ BLOOM, Paul. *Against empathy – The Case for Rational Compassion*. USA: Harper Collins Publishers Prologue, 2016. “I will occasionally discuss some positive aspects of empathy. There are situations where people’s empathy can motivate good action, and moral individuals can use empathy as a tool to motivate others to right thing. Empathy might play a valuable, perhaps irreplaceable, role in intimate relationships. And empathy can be a source of great pleasure. It’s not all bad.”

²¹ MACASKILL, William. *Doing good better – a radical new way to make a difference*. USA: Avery, 2016. Introduction: *Worms and Water Pumps – How can you do the most good?* “It would be nice if the PlayPump were an isolated example of unreflective altruism, but sadly it’s just an extreme example of a much more general trend. We very often fail to think as carefully about helping others as we could, mistakenly believing that applying data and rationality to a charitable endeavour robs the act of virtue. And that means we pass up opportunities to make a tremendous difference.”

²² HABEAS CORPUS COLETIVO E INDIVIDUAL. JULGAMENTO CONJUNTO. PRESOS PROVISÓRIOS E DEFINITIVOS CUSTODIADOS POR LONGOS PERÍODOS EM CELAS DE DELEGACIAS DE POLÍCIA OU ALGEMADOS EM VIATURAS DA BRIGADA MILITAR E DA GUARDA MUNICIPAL. 1. O cabimento do habeas corpus coletivo encontra amparo no artigo 5º, inciso LXVIII, da Constituição Federal. 2. A legitimidade da Defensoria Pública está assentada no HC nº 143641/SP, uma vez que admitida por analogia ao disposto no artigo 12 da Lei nº 13.300/2016. 3. Competência das Câmaras Criminais prevista no artigo 28, inciso I, c/c artigo 29, inciso III, alínea “d”, ambos do Regimento Interno deste Tribunal. 4. Evidenciado interesse do Estado do Rio Grande do Sul, admitido o seu ingresso na lide. 5. Inexistência de identidade de causa com as ações civis públicas intentadas contra o Estado do Rio Grande do Sul, ainda que as matérias se tangenciem. O habeas corpus protege violações à liberdade (aqui entendida em sentido amplo). É medida que precede, topo-

Estado do Rio Grande do Sul, no qual a Desembargadora Vanderlei Terezinha Tremeia Kubiak, Relatora, chamou todos os órgãos envolvidos (Defensoria Pública do Estado, Procuradoria-Geral do Estado, Secretaria da Administração Penitenciária (SEAPEN), Ministério Público Estadual, Brigada Militar, Chefia de Polícia, Juizes das Varas de Execução Criminal da Capital, da Vara de Execução Criminal Regional de Novo Hamburgo e de Osório) a se reunirem para encontrar uma resolução eficaz para tratar do tema do *déficit* de vagas no sistema prisional, dedicando especial atenção ao problema da custódia dos presos em locais inadequados, tais como viaturas e delegacias de polícia.

Não apenas na seara judicial, mas, no direito contemporâneo, a consensualidade ganha espaço na própria esfera da Administração Pública,²³ perdendo cam-

graficamente, a todas às demais ações constitucionais e, com muito mais razão, àquelas tratadas na legislação ordinária (Lei 7.347/85), portanto, possui maior amplitude e status na hierarquia das ações vez que amparada na Carta Maior. 6. Os fatos notórios independem de prova. A degradação do sistema prisional no Estado do Rio Grande do Sul é uma realidade incontestável, estampada nas manchetes de jornais, quase diariamente. As ilegalidades narradas pela Defensoria Pública são de conhecimento público e notório acerca da grave violação de direitos humanos, em especial a dignidade da pessoa humana, pelo tratamento degradante no cumprimento da prisão, seja ela provisória ou definitiva, com o que o Poder Judiciário não pode compactuar. Existência de flagrante constrangimento ilegal na liberdade de locomoção daqueles indivíduos que estão sob a custódia do Estado (quer em decorrência de prisões em flagrante, preventiva ou sentença condenatória definitiva) em locais insalubres e inadequados (almagados dentro de viaturas ou outros veículos, ou, ainda em celas nas delegacias). A situação é grave e evidencia flagrante violação a direitos protegidos pela Constituição Federal, pela Declaração de Direitos Humanos, além de descumprir Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, conhecidas como ‘Regras de Mandela’ e compromissos assumidos pelo Brasil perante os órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos, mas não autoriza a liberação indiscriminada de tais indivíduos, haja vista as diversas questões individuais a serem examinadas. Há presos provisórios decorrentes de prisão em flagrante e prisão preventiva. Há presos com condenação definitiva, cuja situação perante o cumprimento da pena deve ser verificada, com critério, o que deverá ser realizado pelos juízos competentes. Necessidade de se fazer cessar o constrangimento ilegal a que estão submetidos os presos nominados no *writ*, bem como aqueles não nominados que estão na situação noticiada e, ainda, evitar que outros venham a sofrer o mesmo constrangimento. 7. Adequação da matéria às soluções autocompositivas entre as instituições interessadas. Deliberações das partes homologadas. 8. Concessão parcial das ordens de habeas corpus para fins de regularizar as ilegalidades constatadas, nos termos das decisões liminares e das composições ajustadas entre os interessados, ora ratificadas. CONCESSÃO PARCIAL DAS ORDENS DE HABEAS CORPUS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PREJUDICADOS. (Habeas Corpus Criminal, N. 70081452401, Sexta Câmara Criminal, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vanderlei Terezinha Tremeia Kubiak, publicado em 31/01/2020).

²³ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 231, jan./mar. 2003, p. 154, “As vantagens da composição consensual de conflitos pela via administrativa prescindem de ser aqui tratadas, pois são sobejamente conhecidas, mas sua importância sócio-política, enquanto via de fomento de civismo, de aperfeiçoamento da participação cívica e de agilização das relações sócio-econômicas, deve ser destacada.

O atraso na aceitação das vias negociais administrativas se deve à visão imperativa, que a considerava interditas para o Direito Administrativo, uma visão herdada da doutrina francesa e bastante arraigada em todos os sistemas que, como o nosso, receberam durante muitos anos sua influência quase hegemônica.

po o conceito de unilateralidade.²⁴ Exemplos do que se afirma são as disposições do art. 26²⁵ e 29²⁶ da Lei n. 13.655/18, as quais incentivam às consultas públicas. Tais consultas inauguram um padrão democrático, permitindo a realização de decisões/atos que possam gerar impactos.

O art. 27, parágrafo segundo, do diploma legal em exame,²⁷ ainda, prevê a possibilidade de firmar acordo quando houver necessidade de fixar compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos.

Há hoje base legal para os termos de ajustamento de conduta que já eram firmados pelo poder público com o Ministério Público, visto que se tratam de negócios jurídicos que visam a implementar políticas públicas.

Tecnicamente, afastadas as convicções ideologizadas pelo tempo e pela inércia, a objeção central se prendia à interpretação do princípio da indisponibilidade do interesse público. Segundo a óptica então dominante, a *negociação* na esfera administrativa seria negociar com o interesse público, o que proscreveria todos os instrumentos do gênero: a conciliação, a mediação, a arbitragem e os ajustes de conduta.

Ora, distintamente do que se possa aceitar sem maiores indagações, em todas as modalidades preventivas e de composição de conflitos em que se envolva a Administração Pública, no âmbito do Direito Administrativo, jamais se cogita de negociar o *interesse público*, mas de negociar os *modos de atingi-lo com maior eficiência*.

É que coexiste, com o interesse público deduzido no conflito, o interesse público, não menos importante, de compô-lo. Esse interesse em dirimir o conflito e retomar a normalidade nas relações sujeitas à disciplina administrativa, é indubitavelmente da maior importância, tanto na esfera social como na econômica, justificando que sejam encontrados modos alternativos de atendimento ao interesse público envolvido, que não aqueles que deveriam ser unilateralmente aplicados pelo Poder Público.”

²⁴ HEINEN, Juliano. Autolimitação administrativa e segurança jurídica. *Direito, estado e sociedade. Revista da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, n. 52, jan./jun. 2018, p. 172, “A autolimitação administrativa pode advir, também, de um acordo entre a Administração Pública e o particular, ou mesmo entre dois entes ou dois órgãos da Administração Estadual. Estabelece-se, assim, um consenso entre ambos, concebendo-se, neste aspecto, a vivência de uma administração pública consensual, ou que se denomina de ‘contratualização das relações administrativas’. Esta perspectiva rompe com aquele estigma autoritário que era tipicamente concebido pelo direito administrativo clássico. Cada vez mais a Administração Pública busca espaços de consenso, perfazendo uma aproximação entre o primeiro e o segundo setor, ou entre a cadeia de relações que se forma no interior do Estado. Estas relações não podem ser mais percebidas nos limites da imperatividade. A composição de interesses visa a promover relações jurídicas harmoniosas. Os acordos geram inúmeros benefícios, como a maximização da segurança jurídica e da previsibilidade.

²⁵ Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

²⁶ Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

²⁷ Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos. [...]

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.

No tocante à possibilidade de firmar acordo para compensação dos danos, positivado no parágrafo segundo do art. 27 da Lei n. 13.655/18, efetivamente, havia vedação expressa no parágrafo primeiro do art. 17 da Lei n. 8.429/92²⁸ (Improbidade Administrativa); todavia, este óbice restou superado com a alteração promovida por meio do denominado “Pacote Anticrime” (Lei n. 13.964/19),²⁹ passando a admitir, textualmente, a celebração de avença. Permite-se, inclusive, a celebração de verdadeiro acordo de não persecução civil quando as circunstâncias em exame no caso concreto assim recomendarem, viabilizando a célere recomposição do dano e evitando a prolongada e onerosa eleição pelo debate judicial.

A Lei n. 12.846/13 (anticorrupção) prevê, no art. 16,³⁰ a celebração de acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos na citada lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo.

²⁸ Art. 17. [...] § 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o *caput*.

²⁹ Art. 17. [...] § 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.

³⁰ Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

I – a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II – a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

§ 1º O acordo de que trata o *caput* somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I – a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;

II – a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;

III – a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.

§ 3º O acordo de leniência não exige a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

§ 4º O acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo.

§ 5º Os efeitos do acordo de leniência serão estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, desde que firmem o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas.

§ 6º A proposta de acordo de leniência somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo.

§ 7º Não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado a proposta de acordo de leniência rejeitada.

§ 8º Em caso de descumprimento do acordo de leniência, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos contados do conhecimento pela administração pública do referido descumprimento.

§ 9º A celebração do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos nesta Lei.

Ofertam-se benefícios ao acusado em troca de informações sobre o ilícito. Sob esta perspectiva, hoje seria possível acordo de leniência, inclusive, na esfera de aplicação da Lei n. 8.429/92 (Lei da improbidade administrativa).

O leniente é o Estado que age com brandura, oferecendo a redução de até 2/3 da multa, além de não publicizar a condenação. Da colaboração, deve resultar: a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração. Para tanto, o dano tem de ser ressarcido ao erário,³¹ deve haver a confissão do ilícito, além de serem fornecidos outros elementos de provas de outros autores e outros ilícitos que possam conduzir à punição de mais fatos.

O acordo de leniência possui requisitos para ser concretizado. A pessoa jurídica deve ser a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para apuração do ato ilícito. Também necessita cessar completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo. A pessoa jurídica tem que admitir sua participação no ilícito e cooperar plena e permanentemente com as investigações e com o processo administrativo; comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

É mister destacar que a rejeição da proposta de acordo não importa em reconhecimento do ilícito (art. 16, §7º, da Lei n. 12.846/13). O acordo de leniência pode ser celebrado para afastar as sanções previstas em normas de licitação e contratos administrativos. O acordo isenta a pessoa jurídica das sanções de publicação da decisão condenatória, reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável; e afastará a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos. O acordo de leniência não exige a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado – art. 16, § 3º, da Lei n. 12.846/13.

Os efeitos do acordo de leniência são estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, desde que firmem o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas – art. 16, § 5º, da Lei n. 12.846/13.

O acordo de leniência proíbe o recebimento de incentivos pela pessoa jurídica. Presta-se a situações de menor gravidade, tendo em vista que, em casos graves, não há como não aplicar sanções contundentes. Não exige a pessoa ju-

§ 10 A Controladoria-Geral da União – CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.

³¹ O ressarcimento é imprescindível, pois incide a indisponibilidade do patrimônio público.

rídica de reparar integralmente o bem lesado. Os efeitos do acordo de leniência serão estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito.

Outro instrumento de extrema importância no combate à corrupção, com o advento da Lei n. 12.846/13, consiste no *compliance*. É um dos institutos que o mencionado diploma legal contempla como uma ferramenta para que se possa fazer com que as empresas se alinhem a uma economia limpa.

No *compliance*, estão contidos aspectos preventivos. Envolve o gerenciamento de riscos e o dano de imagem: não expor a empresa a um mercado de risco. Evita prejuízos à empresa. Também compreende um aspecto reativo no sentido da conduta responsável no sentido de que abra investigação interna, que puna o infrator e comunique as autoridades em sendo grave a conduta.

O *compliance* criminal, por sua vez, nasce relacionado às legislações ligadas à lavagem de dinheiro, sendo obrigatório aos que estão sujeitos à lei de lavagem de dinheiro.

Tanto a existência de um código de ética quanto de canais de denúncias permitem à empresa adotar as providências cabíveis. A opção legal é pela responsabilidade administrativa e civil (não fala do aspecto criminal) – embora seja uma tendência.

A Lei n. 12.846/13 traz uma promessa de benefício para que a empresa que adotar um *compliance* efetivo consistente na redução da multa. É complexo avaliar o *compliance*. O *compliance* milita na linha de defesa da empresa caso consiga comprovar que possui um programa efetivo.

Para que o diploma legal em questão possa incentivar a adoção do *compliance*, a empresa precisa adotar uma perspectiva responsável, tal como realizar operações internas, comunicar a autoridade competente quando estiver diante de irregularidades, dentre outros.

O *compliance*, ao mesmo tempo, expõe a empresa; logo, para ser adotado pressupõe benefícios em contrapartida. Forma de controle social da criminalidade. A empresa interessada precisa avaliar o custo-benefício da adoção do *compliance*, tal como faria em relação a qualquer outro negócio.

A adoção de um efetivo programa de *compliance* aumenta a probabilidade que os atos sejam apurados e punidos, compreende a criação de estruturas próprias. O programa de *compliance* pode ser incluído, ainda, no âmbito de um acordo, como cláusula com a qual a empresa se compromete a adotar; ou, se já possui, a aperfeiçoá-lo.

De outra banda, no contexto abordado tendo como pano de fundo a consensualidade, não se pode olvidar que a Administração Pública possui o maior volume de processos no cenário judicial brasileiro, o que está gerando um co-

lapso no próprio Poder Judiciário. Evidentemente, para as situações massificadas, a arbitragem pode, em determinadas situações, não ser indicada, mas pode ser recomendada para solucionar questões de maior complexidade.

A Lei n. 13.129/15 traz alterações na Lei n. 9.307/96, denominada lei da arbitragem, viabilizando a possibilidade da utilização da arbitragem pela Administração Pública.³² O art. 1º, parágrafo 1º, do citado diploma legal versa a respeito dos direitos patrimoniais disponíveis.³³ Na arbitragem, precisa ser observada a publicidade.

A autoridade administrativa competente para celebrar acordo ou transações é a mesma que pode optar pela arbitragem (art. 1º, parágrafo 2º, da Lei n. 9.307/96). A escolha das câmaras arbitrais e dos árbitros não caracteriza contratação pública, o que não significa que dispensem a devida fundamentação.

A Lei n. 13.448/17 (art. 31, parágrafo 2º) e o Decreto n. 10.025/19 (art. 9º) estabelecem que o pagamento dos honorários arbitrais e periciais será efetuado pelo parceiro privado. A Lei n. 13.129/15 amplia a possibilidade do emprego da arbitragem, não ficando restrita a determinado setor que a previa em lei.

Além disso, aplica-se, inclusive, à Administração Direta e Indireta, não estando limitada o tipo específico de contratação. Uma inovação relevante consiste na previsão contida no art. 10-B do Decreto-Lei n. 3.365/41 com a redação dada pela Lei n. 13.867/19, que viabilizou o uso da arbitragem em matéria de indenização nas desapropriações.

Evidencia-se, assim, que a consensualidade se mostra como instrumento adequado para dirimir conflitos. A concepção de antagonismos não contribui para alcançar o resultado útil pretendido, tampouco a judicialização exacerbada milita para a resolução dos conflitos; visto que, muitas vezes, procrastina ou impede a realização das próprias políticas públicas estatais.

³² TÁCITO. Caio. Arbitragem nos litígios administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 210, out./dez. 1997, p. 115: “Se, indubitavelmente, em certos casos, o princípio da indisponibilidade do interesse público repele o compromisso arbitral, não há por que obstar o benefício da transação quando a natureza da obrigação do conteúdo mercantil, a ser cumprida pelo órgão público, possibilita que ao acordo de vontade, fruto do vínculo bilateral, possa igualmente suceder o procedimento amigável como dirimente de eventual discrepância no entendimento da latitude da obrigação do administrador.

Mais ainda se compatibiliza o juízo arbitral com os atos de gestão da empresa estatal que se dedique à exploração de atividade econômica na qual, nos termos da Constituição de 1988, art. 173, § 1º, prevalece o regime jurídico próprio das empresas privadas.

O acordo conducente ao procedimento arbitral, superando a delonga do rito judicial, favorece a celeridade na superação de litígios em benefícios da dinâmica própria das relações econômicas, que o Estado venha a assumir como imperativo do interesse coletivo.”

³³ O que não se confunde com a indisponibilidade do interesse público.

Nessa esteira, cumpre extrair excerto dos profícuos ensinamentos do brilhante jurista Juarez Freitas no artigo intitulado “Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos”:³⁴

O ponto é que esse quadro de hostilidade é ruinoso e vulnera, com perversas externalidades negativas, a produtividade global, conspirando, de modo estridente, contra princípios cimeiros da Carta brasileira (tais como eficiência e eficácia).

Em outras palavras, crucial assimilar que os interesses públicos genuínos não acarretam, sem pleno reparo, o sacrifício de postulações particulares legítimas. Tampouco se compaginam com o déficit crônico de efetividade dos processos administrativos e judiciais e menos ainda com a imposição acrítica de sanções administrativas estéreis (como grande parte das multas), as quais, na maior parte das vezes, não passam de engano e autoengano, já que raramente executadas.

Inversamente, os compromissos administrativos, celebrados e implementados de maneira proba, tendem a ser liquidamente vantajosos. Para ilustrar, nos disciplinares, às voltas com as pequenas infrações, os termos de compromisso de ajustamento, desde que não cruzem certas balizas, tendem a funcionar melhor do que as imposições sancionatórias ortodoxas.

Por conseguinte, infere-se que a consensualidade é um caminho sem volta no ordenamento jurídico brasileiro, estando sempre se projetando em todos os ramos do Direito. No âmbito do Direito administrativo, a via consensual se mostra presente, até mesmo, para que se possa elucidar infrações, além de abranger a resolução das mais complexas questões envolvendo a concretização das políticas públicas.

3 Aspectos processuais relacionados à multiplicidade de ações coletivas existentes: interpretação possíveis à luz da Lei n. 13.655/18

A realidade vivenciada reclama que sejam ultrapassados antigos paradigmas e obstáculos, no desiderato de promover os princípios constitucionalmente consagrados da eficiência e da eficácia. De nada adianta ficar atrelado a antigas concepções baseadas em relações polarizadas e no conflito, tampouco na excessiva busca da judicialização como meio de atingir o resultado útil pretendido.

No âmbito processual, são muitas as situações que podem ser identificadas, em especial, em demandas que objetivam tutelar os direitos difusos e coletivos, que necessitam ser apreciadas à luz destes novos paradigmas interpretativos incorporados ao ordenamento jurídico pátrio no Decreto-Lei n. 4.657/42 (LINDB) pela Lei n. 13.655/18.³⁵

³⁴ Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991>>. Acesso em: 25 jul. 2020. p. 29.

³⁵ BRUM, Guilherme Valle. Política Pública como Questão de Princípio. *JOTA – Tribuna da Advocacia Pública*, 16 nov. 2018, p. 1: “A judicialização de políticas públicas faz parte do nosso cotidiano. Hoje ninguém mais parece po em questão o fato de que uma política pública desenhada pelo Poder

O primeiro deles, sem embargo, consiste em erigir a resolução consensual dos conflitos à forma prioritária de enfrentamento das questões de alta complexidade que se deparam perante o juízo; sobretudo, na seara do Direito Administrativo.

No art. 3º, parágrafos 2º e 3º, do CPC, está expressamente previsto que “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” e que “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

Como já referido, o art. 27, parágrafo segundo, da Lei n. 13.655/18 reforça o acordo como instrumento hábil a recompor os danos decorrentes de benefícios indevidos ou a ocorrência de prejuízos anormais ou injustos.

De outra banda, na esfera das tutelas de urgência, as quais são deferidas, muitas vezes, antecipando parcial ou totalmente o próprio provimento jurisdicional que está sendo objeto da lide, esvaziando qualquer perspectiva em solucionar o impasse levado ao juízo de outra maneira, como a consensual, também exigem que o intérprete leve em consideração às balizas inauguradas pela Lei n. 13.655/18, em especial, no que tange às consequências práticas da decisão e ao cotejo da realidade em que está inserida (arts. 20 a 22 do citado diploma legal).

Além disso, os prazos fixados ao gestor público para atendimento destas tutelas antecipadamente concedidas são exíguos, e, não por outra razão, inexequíveis; sendo suficiente pensar nos trâmites existentes na via administrativa, nas etapas dos procedimentos licitatórios e nos recursos disponíveis em meio à crise econômica pujante.

Ainda, há de se atentar para a prolação de decisões, em caráter liminar, sem oportunizar a prévia oitiva do ente público envolvido, o que acarreta desastrosas consequências, as quais, acaso fossem consideradas as premissas hermenêuticas da Lei n. 13.655/18, seriam, certamente, evitadas.

As multas estabelecidas por descumprimento, nesse cenário, do mesmo modo, revelam-se ineficazes, acarretando prejuízos à própria coletividade em virtude do dispêndio desmensurado de recursos públicos que representa.³⁶

Legislativo e implementada pelo Poder Executivo terá de conviver, mais cedo ou mais tarde, com uma provável colocação à prova pelo Poder Judiciário.”

³⁶ AGRADO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MEIO AMBIENTE. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MULTA. FIXAÇÃO. DESCABIMENTO. A fixação de astreintes em face da Fazenda Pública acaba por atingir tão-somente o erário e, consequentemente, toda a sociedade, que suporta o ônus destatstrumentodeeste instrumento? a que se nega seguimento. (Agravo de Instrumento nº 70067328880, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, publicado em 20/11/2015)

Não é diferente o efeito nocivo que a exacerbação da judicialização dos temas relacionados a questões intrincadas de políticas públicas³⁷ gera à Administração Pública, que, se vê premida a cumprir toda a sorte de determinações judiciais, encontrando ainda mais obstáculos do que os naturalmente já existentes para atender os compromissos que estão a seu cargo.

Nessa perspectiva, um tema que assume relevo consiste no exame das preceps de litispêndêcia e de conexão. No cotejo destas preliminares, numa conjuntura de múltiplas ações civis públicas promovidas no mesmo desiderato por legitimados ativos distintos, também devem ser levadas em consideração as premissas hermenêuticas da Lei n. 13.655/18.

No sentido clássico, é indubitável que o reconhecimento da litispêndêcia³⁸ pressupõe a tríade identidade entre partes, pedido e causa de pedir. No entanto, num contexto que não pode ser ignorado em que existem numerosos legitimados para propor ações civis públicas³⁹ (Lei n. 7.347/85), sem contar a ação

³⁷ Assim leciona Fábio Konder Comparato (In: Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 35, n. 138, abr./jun. 1998, p. 44):

O conceito de *política*, no sentido de programa de ação, só recentemente passou a fazer parte das cogitações da teoria jurídica. E a razão é simples: ele corresponde a uma realidade inexistente ou desimportante antes da Revolução Industrial, durante todo o longo período histórico em que se forjou o conjunto dos conceitos jurídicos dos quais nos servimos habitualmente.

Um dos raros autores contemporâneos a procurar uma elaboração técnica daquele novo conceito é Ronald Dworkin. Para ele, a política (*policy*), contraposta à noção de *princípio*, designa “aquela espécie de padrão de conduta (*standard*) que assinala uma meta a alcançar, geralmente uma melhoria em alguma característica econômica, política ou social da comunidade, ainda que certas metas sejam negativas, pelo fato de implicarem que determinada característica deve ser protegida contra uma mudança hostil”.

Daí por que as argumentações jurídicas de princípios tendem a estabelecer um direito individual, enquanto que as argumentações jurídicas de políticas visam estabelecer uma meta ou finalidade coletiva.

³⁸ Art. 337. Incumbe ao réu, antes de discutir o mérito, alegar: [...] VI – litispêndêcia; [...] § 1º Verifica-se a litispêndêcia ou a coisa julgada quando se reproduz ação anteriormente ajuizada.

§ 2º Uma ação é idêntica a outra quando possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido.

§ 3º Há litispêndêcia quando se repete ação que está em curso.

³⁹ Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I – o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

II – a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

V – a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

popular (Lei n. 4.717/65) que pode ser promovida por qualquer cidadão,⁴⁰ a interpretação levada a efeito precisa ser sistemática, em especial, diante destes novos postulados introduzidos pela Lei n. 13.655/18.

Todavia, ainda mesmo antes do advento do citado diploma legal, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça aprecia o tema da identidade entre lides coletivas, na esteira do seguinte precedente:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR. LITISPENDÊNCIA ENTRE AÇÕES COLETIVAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR. ADMISSIBILIDADE. AUTORES ATUAM COMO SUBSTITUTOS PROCESSUAIS DOS TITULARES MATERIAIS DO DIREITO COLETIVO LATO SENSU TUTELADO. COLETIVIDADE DOS MUNICÍPIOS DE CARPINA.

1. Na hipótese dos autos, **incontroversa a existência de identidade de pedido e de causa de pedir**, não só porque reconhecida pelo acórdão recorrido, mas também porque tal identidade é expressamente admitida pelo próprio recorrente, que somente se insurge contra o reconhecimento da litispendência, por entender que esse pressuposto processual negativo exigiria também a identidade de partes processuais.
2. Outrossim, **a tese do recorrente não prospera, pois contrária à doutrina e jurisprudência consolidada do STJ, consoante a qual nas ações coletivas, para efeito de aferição de litispendência, a identidade de partes deverá ser apreciada sob a ótica dos beneficiários dos efeitos da sentença, e não apenas pelo simples exame das partes que figuram no polo ativo da demanda, ainda que se trate de litispendência entre ações coletivas com procedimentos diversos, como a Ação Civil Pública (procedimento regulado pela Lei 7.347/1985; Ação Popular (procedimento regulado pela Lei 4.717/1965); pelo Mandado de Segurança (procedimento regulado pela Lei 12.016/2009); pela Ação de Improbidade Administrativa (procedimento regulado pela Lei 8.429/1992), etc.** (REsp 427.140/RO, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Rel. p/ Acórdão Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 20/05/2003, DJ 25/08/2003, p. 263; REsp 1168391/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/05/2010, DJe 31/05/2010; REsp 925.278/RJ, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, julgado em 19/06/2008, DJe 08/09/2008; RMS 24.196/ES, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 13/12/2007, DJ 18/02/2008, p. 46).
3. Finalmente, quanto ao polo passivo, o Sodalício a quo também foi bastante claro ao certificar a identidade de partes.
4. Agravo Regimental não provido. (grifou-se)

⁴⁰ Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

A respeito do tema, mostra-se interessante transcrever trecho do voto prolatado pelo Eminentíssimo Relator Ministro Herman Benjamin, nos autos do AgRg no AREsp 188243, Segunda Turma, Superior Tribunal de Justiça, publicado no DJe de 11/09/2012:

O acórdão recorrido afirmou que há litispendência/coisa julgada se cotejadas as duas Ações Ordinárias e o Mandado de Segurança:

Substancialmente, nas duas ações ordinárias e no mandado de segurança que as antecedeu, o apelante busca o mesmo resultado – efetivar-se no cargo como titular do Ofício do Registro Civil, Títulos e Documentos da Comarca de Tangará.

Registra-se que a perpetuação da demanda não é tolerada pelo direito processual civil. Quando repetida a mesma pretensão, pelas mesmas partes e fundadas nos mesmos motivos, não havendo trânsito em julgado da primeira decisão, o caso é de litispendência; comprovado o trânsito, de coisa julgada. [...]

Muito embora o apelante tenha tentado justificar a presente ação com fundamentos diversos daqueles utilizados nos outros feitos, o objetivo é o mesmo: a efetivação como titular do Ofício do Registro Civil, Títulos e Documentos da Comarca de Tangará.

E não se diga, nesse ponto, que a alteração da argumentação formulada pelo recorrente é motivo para aforamento de nova demanda. Caso se permita esta situação, o insurgente utilizará a via judicial não para garantir um direito, mas sim para perpetuar seu pedido de efetivação na serventia que, por mais de uma vez, foi rechaçado. [...]

O recorrente insiste em afirmar que não há diferentes fundamentos nas demandas propostas.

Adiro aos argumentos do acórdão recorrido, que, valendo-se de prestigiosa doutrina e julgado desta Corte, transcende os *tres eadem* na caracterização da litispendência/coisa julgada para entender que o impedimento se destina a evitar dois processos instaurados com o mesmo resultado prático.

Em capítulo dedicado ao estudo da litispendência, Cândido Rangel Dinamarco esclarece:

A chamada teoria dos três eadem (mesmas partes, mesma causa petendi, mesmo petitum), conquanto muito prestigiosa e realmente útil não é suficiente em si mesma para delimitar com precisão o âmbito da incidência do impedimento causado pela litispendência. Considerando o objetivo do instituto (evitar o bis in idem), o que importa é evitar dois processos instaurados com o fim de produzir o mesmo resultado prático. Por isso, impõe-se a extinção do segundo processo sempre que o mesmo resultado seja postulado pelos mesmos sujeitos, ainda que em posições invertidas (In: *Instituições de Direito Processual Civil*. v. II. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 64/65).

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça não é diverso:

A *ratio essendi* da litispendência visa a que a parte não promova duas demandas visando o mesmo resultado, o que, frise-se, em regra, ocorre quando o autor formula em face do mesmo sujeito, idêntico pedido, fundado da mesma causa de pedir (STJ, Resp nº 953.034/PR, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 19/05/2009, DJe 29/06/2009) (grifou-se)

Com efeito, mesmo que existam demandas em que se considere que o objeto de uma das lides é mais amplo do que da outra, cumpre realizar a análise à luz do resultado útil do processo que já pode estar assegurado numa das ações, evitando-se, assim, o *bis in idem* e promovendo-se a celeridade processual busca pela rápida solução do litígio (art. 4º do CPC).

No reconhecimento da conexão, o mesmo raciocínio se impõe, visto que não se pode olvidar que, numa realidade em que existe uma multiplicidade de ações coletivas, a influência de uma na outra, indubitavelmente, não pode ser menosprezada.

Não há como, por exemplo, exigir que se reforme a parte elétrica ou hidrosanitária de um estabelecimento prisional; e, em outra ação judicial, demandar que o mesmo presídio seja evacuado, pois se encontra em condições precárias. Tratam-se de provimentos contraditórios, cujo diálogo somente se torna possível por meio da reunião dos processos com base no disposto no art. 55, parágrafo 3º, do Código de Processo Civil.⁴¹

Portanto, o acolhimento da preliminar de conexão mostra-se como instrumento para evitar decisões contraditórias e conflitantes numa realidade na qual existe uma multiplicidade de ações coletivas que orbitam em torno de objeto comum, o que se mostra consentâneo com as diretrizes interpretativas da Lei n. 13.655/18, que trouxe modificações no Decreto-Lei n. 4.657/42, intitulado lei de introdução às normas do direito brasileiro (LINDB).

Considerações finais

A Lei n. 13.655/18 introduz premissas hermenêuticas ao Decreto-Lei n. 4.657/42, denominado lei de introdução às normas do direito brasileiro (LINDB); sendo, por essa razão, uma norma que informa às demais existentes no ordenamento jurídico pátrio.

No âmbito do Direito Administrativo, o diploma legal em questão traz disposições destinadas a evitar que o intérprete, nas esferas administrativa, controladora e judicial exare motivações vazias, embasadas somente em ideias retóricas ou principiológicas, despidas de concretude e apartadas do contexto em que estão inseridas.

Permite a implantação de um ambiente com menor instabilidade para os agentes públicos e para os atos administrativos,⁴² o que é essencial na esfera do Direito Administrativo, tendo em vista a sua ontologia, na qual se veda a re-

⁴¹ Art. 55 [...] § 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.

⁴² MAFFINI, Rafael. Princípio da proteção da confiança legítima. *Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo II* Direito Administrativo e Constitucional, 2017, p. 12-13: “Portanto, a proteção da confiança deve ser considerada como um princípio deduzido, em termos imediatos, do princípio da segurança jurídica e, em termos mediatos, do princípio do Estado de Direito, com precíua finalidade voltada à obtenção de um estado de coisas que enseje estabilidade, previsibilidade e calculabilidade dos atos, procedimentos ou simples comportamentos estatais e que traz consigo deveres comportamentais mediatos que impõem a preservação de atos estatais e de seus efeitos.

troatividade como regra e se exige um regime de transição na hipótese de alteração de entendimento na via administrativa.

Além disso, implica que o intérprete faça o cotejo do caso concreto com base no primado da realidade e no consequencialismo, no qual, até mesmo, embora não apenas, o impacto econômico das decisões tenha que ser objeto de avaliação, além de atentar para as dificuldades sofridas pelo gestor público na concretização dos planos e políticas públicas sob a sua direção.

Esse olhar, sem embargo, considerando o caráter de metalei que possui o Decreto-Lei n. 4.657/42, com as alterações produzidas pela Lei n. 13.655/18, sobre as demais normas do ordenamento jurídico brasileiro, não deve nortear apenas as decisões judiciais, mas também as esferas controladora e administrativa.

Passa a exigir que a Administração Pública tenha uma espécie de banco de precedentes, evitando mudanças repentinas de posicionamentos, sem que seja mantida uma coerência e coesão nas suas decisões.

Nesse campo vasto de novos preceitos, aflora a consensualidade, não estando mais tendo como enfoque o direito ligado à noção adversarial, mas fulcrado na busca ponderada de resoluções que, de forma colaborativa e participativa, possam conduzir ao resultado útil do processo.

A construção de resoluções consensuais pode ocorrer de múltiplas formas, desde acordos para reparação de danos, até mesmo, em relação a atos infracionais ou para permitir descortinar esquemas de corrupção e a minorar as penalidades aplicadas ao colaborador.

O art. 27, parágrafo segundo, da Lei n. 13.655/18, estabelece a possibilidade de celebrar acordo, no desiderato de arbitrar compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos.

Mesmo o parágrafo primeiro do art. 17 da Lei n. 8.429/92, passa a ter nova redação, por força intitulado “Pacote Anticrime” (Lei n. 13.964/19), possibilitando a celebração de acordo para compensação dos danos experimentados pela Administração Pública.

Da dedução aqui proposta (Estado de Direito/segurança jurídica/proteção da confiança), impõe-se o reconhecimento de que o princípio da proteção da confiança legítima possui estatura de princípio constitucional. Quanto ao ponto, não seria equivocado utilizar o próprio art. 1º da Constituição Federal para servir, em termos mediatos, de fundamento ao princípio em tela. Numa via inversa, de indução, portanto, seria possível dizer que o estado de coisa que é almejado pela proteção da segurança, consubstanciada na estabilidade das relações jurídicas, em face de condutas ou promessas advindas da atividade de Administração Pública, compõe a noção de segurança jurídica, a qual, por seu turno, é um dos elementos conformadores do Estado de Direito, cuja posição constitucional não se pode colocar em dúvidas. Esse é o itinerário pelo qual se reconhece, numa visão de sistema aberto do Direito, a proteção da confiança como princípio constitucional, sendo possuidor, assim, de todas as características, eficácias e instrumentos de operatividade típicas de um princípio constitucional. Dessa forma, é possível considerar que, como princípio constitucional, a proteção da confiança terá funções que se multiplicam, servindo ora como fundamento do ordenamento jurídico, ora como instrumento conformador de interpretação, ora como instrumento de integração jurídica e ora como instrumento de estipulação de normas de conduta e de limitação a exercícios de poder.

O acordo de leniência está previsto no art. 16 da Lei n. 12.846/13, viabilizando, mediante reduções nas penalidades e ante à composição do dano, que as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos na citada lei colaborem no âmbito das investigações e do processo administrativo.

Tudo isso vem a sedimentar a prática dos termos de ajustamento de conduta que vinham sendo firmados pelo poder público perante o Ministério Público na esfera da concretização das políticas públicas.

De outra banda, a via negocial se mostra um imperativo para evitar o colapso da exacerbação de demandas vivenciado pelo Poder Judiciário, num ambiente em que se convive com ações coletivas, muitas vezes, até colidentes, que demandam o reconhecimento de questões prefaciais no âmbito processual, tais como a conexão e a litispendência, a fim de evitar a incessante repetição de lides e a não recomendável proliferação de decisões conflitantes.

Nessa perspectiva contemporânea, não há mais como olvidar da necessidade de examinar as possibilidades existentes diante dos problemas postos em juízo, as opções e consequências reais, sob pena de que também a realização efetiva dos direitos fique restrito ao plano das ideias.

Nessa perspectiva, é certo que a Lei n. 13.655/18 consiste num marco por haver trazido um novo padrão hermenêutico e uma nova postura por ocasião da tomada de decisões nas questões de Direito Administrativo.

Todavia, apesar de ser imperativo que a realidade fática, as questões econômico-financeiras e os impactos projetados, nas esferas administrativa, controladora e judicial, devam ser objeto de cotejo nas decisões, ainda se vislumbra um longo caminho a ser trilhado até que as premissas hermenêuticas introduzidas pela Lei n. 13.655/18 sejam absorvidas e observadas, abrindo uma perspectiva menos normativista e mais realista no âmbito do Direito Administrativo pátrio.

Assim, vislumbra-se um longo caminho a trilhar até que a jurisprudência pátria venha a incorporar este viés que envolve o cotejo da realidade e das consequências práticas das decisões; tendo em vista a dificuldade em considerar as reais dificuldades vivenciadas pelo gestor público; sobretudo, numa realidade, na qual os recursos públicos estão extremamente escassos e na qual o mister de gerir se torna sobremaneira complexo⁴³, ainda estando arraigada aos valores abstratos no sentido de que o ente público deve atender, simultaneamente, a toda sorte de demandas perante os direitos sociais constitucionalmente consagrados.

Os instrumentos legislativos existentes e ainda a serem editados, apresentam, pois, um campo fértil para a evolução do Direito Administrativo contemporâneo, permeado por novos paradigmas; os quais, por seu turno, dependem, sobremaneira, do intérprete, seja na esfera administrativa, controladora ou judicial, para que sejam consolidados e incorporados na prática.

⁴³ Vide Embargos de Declaração Cível, Nº 70083380394, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Delgado, publicado em 20/01/2020.

Do mesmo modo, a via consensual precisa ser internalizada pelos operadores do Direito, compreendendo a necessidade de estabelecer uma relação de empatia em face dos problemas reais enfrentados na gestão pública, bem como buscando, acima de tudo, soluções passíveis de serem concretizadas, sob pena de tornar letra morta a baliza interpretativa inaugurada pela Lei n. 13.655/18 nas normas do direito brasileiro.

Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008. Tradução de Virgílio da Silva; LEITE, George Salomão (Org.). 2. ed. *Dos princípios constitucionais. Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Método.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BLOOM, Paul. *Against empathy – the case for rational compassion*. USA: Harper Collins Publishers Prologue, 2016.
- BRUM, Guilherme Valle. Política pública como questão de princípio. *JOTA – Tribuna da Advocacia Pública*, 16 nov. 2018.
- CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Política econômica, ordenamento jurídico e sistema econômico – a sobrevivência do estado de direito na economia atual*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2019.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, 35, n. 138, abr./jun. 1998.
- FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- FREITAS, Juarez. *Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos*. Disponível: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991>>. Acesso em: 25 jul. 2020.
- MACASKILL, William. *Doing good better – a radical new way to make a difference*. USA: Avery. 2016.
- MAFFINI, Rafael. Princípio da proteção da confiança legítima. *Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo II. Direito Administrativo e Constitucional*, 2017.
- MAFFINI, Rafael; HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei nº 13.655/2018). *Revista de Direito Administrativo*, v. 277, n. 3, set./dez. 2018.
- NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 231, jan./mar. 2003.
- SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é direito e economia? *Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas de Campo Grande*, v. 1, 2009.
- SILVA, Virgílio Afonso da. (Org.). *Interpretação constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- TÁCITO. Caio. Arbitragem nos litígios administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 210, out./dez. 1997.