

Coordenador
GUSTAVO BINENBOJM

COMENTÁRIOS À NOVA LINDB (Lei n° 13.655/2018)

Alexandre Santos de Aragão

André Rodrigues Cyrino

Bruna Mendes D'Almeida

Caio Macêdo

Carlos Anselmo Pereira da Costa Alves

Clara Lambret Frotté Silva

Dante Tomaz

Guilherme Bento Ribeiro

Gustavo Binенbojm

João Carlos Banhos Velloso

Leonardo Oliveira da Silva

Lucas Leonídio

Lucas Mariano de Lima

Márcio Bellora Saraceni

Marcus Vinicius Cardoso Barbosa

Pedro de Hollanda Dionisio

Pedro de Luca

Rafaela Canetti

Soraya Portela Cesarino

Thainá Karam Pires de Camargo

Thaís Marçal

Tiago Natan Veiga Kaufmann

Yago Nunes dos Santos

2026

Capítulo VIII

ART. 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.

§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

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

1

COMENTÁRIOS AO ART. 27 DA LINDB

Clara Lambret Frotté Silva

Sumário: 1. Introdução; 2. O dano passível de compensação; 3. “Poderá” ou “deverá” impor a compensação? 4. Desvinculação entre a compensação e o direito material em discussão; 5. Quem está abarcado no conceito de “envolvidos” no processo? 6. Utilização do art. 27 da LINDB para compensação de danos cujo ressarcimento é vedado por outras normas; 7. Compatibilização do art. 27 da LINDB com o art. 37, §6º, da Constituição Federal; 8. Conclusões; Referências.

1. INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei nº 13.655/2018, o Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB) passou a prever, expressamente, em seu art. 27, a possibilidade de compensação por “benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos”, seja na esfera administrativa, na controladora, ou, ainda, na judicial.

Leia-se:

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.

§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

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

A norma foi regulamentada pelo art. 9º do Decreto nº 9.830/2019, que disciplinou apenas o “processo administrativo”, conforme abaixo transcrito:

Compensação

Art. 9º A decisão do processo administrativo poderá impor diretamente à pessoa obrigada compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos, com a finalidade de evitar procedimentos contenciosos de ressarcimento de danos.

§ 1º A decisão do processo administrativo é de competência da autoridade pública, que poderá exigir compensação por benefícios indevidamente fruídos pelo particular ou por prejuízos resultantes do processo ou da conduta do particular.

§ 2º A compensação prevista no caput será motivada na forma do disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º e será precedida de manifestação das partes obrigadas sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 3º A compensação poderá ser efetivada por meio do compromisso com os interessados a que se refere o art. 10.

Pode-se dizer que o dispositivo “traz consigo uma carga dissuasória, sendo este uma das suas finalidades”¹, e se insere em um contexto nacional específico em que o legislador se ocupou de promover maior responsabilidade processual das partes, sobretudo do Poder Público.

Afinal, “[s]e o poder público nunca tiver de suportar compensações pelos erros dos atos das autoridades públicas – ao menos quando graves, anormais ou injustos os prejuízos causados –, faltarão incentivos fortes para evitá-los”².

Esforço similar pode ser identificado com o avento da Lei nº 14.230/2021 – editada pouco depois da Lei nº 13.655/2018 –, que alterou a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) para nela incluir ônus probatório significativo aos legitimados ativos (*vide*, explicativamente, o art. 17, §6º, Lei nº

-
1. HEINEN, Juliano. Não existe processo grátis: âmbito de proteção do art. 27 da LINDB. In: RAMOS, Rafael (coord.). Comentários à nova LINDB: Lei nº13.655/2018. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 143-159. ISBN 978-5-518-855-4.
 2. SUNDFELD, C. A.; VORONOFF, A. Art. 27 da LINDB – Quem paga pelos riscos dos processos?. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], p. 171-201, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77654. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77654>. Acesso em: 20 set. 2025.

8.429/1992), a fim de evitar o ajuizamento de ações totalmente despidas de indícios concretos da prática de atos ímprobos.

A norma também é reflexo da mudança dos paradigmas do direito administrativo brasileiro e da superação do estaque ideal da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, que admitia todo tipo de excessos contra particulares a pretexto de promover um bem maior e mais valioso para “uma ordem social estável”³.

De fato, a nova configuração do Estado democrático de direito, marcado pela constitucionalização do direito administrativo, trouxe consigo a releitura do princípio da supremacia do interesse público a partir dos direitos fundamentais e do sistema democrático, conforme exposto por Gustavo Binbenbojm:

Nesta toada, é possível identificar quatro paradigmas clássicos do direito administrativo que fizeram carreira no Brasil e que se encontram em xeque na atualidade, diante de transformações decorrentes da nova configuração do Estado democrático de direito:

I) o dito princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, que servia de fundamento e fator de legitimação para todo o conjunto de privilégios de natureza material e processual que constituem o cerne do regime jurídico-administrativo.

[...]

Como agente condutor básico da superação de tais categorias jurídicas, erige-se hodiernamente a idéia de constitucionalização do direito administrativo como alternativa ao déficit teórico apontado nos itens anteriores, pela adoção do sistema de direitos fundamentais e do sistema democrático qual vetores axiológicos – traduzidos em princípios e regras constitucionais – a pautar a atuação da Administração Pública. Tais vetores convergem no princípio da dignidade da pessoa humana e, (I) ao se situarem acima e para além da lei, (II) vincularem juridicamente o conceito de interesse público (III) estabelecerem balizas principiológicas para o exercício legítimo da discricionariedade administrativa e (IV) admitirem um espaço próprio para as autoridades administrativas independentes no esquema de separação de poderes e na lógica

3. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 60.

do regime democrático, fazem ruir o arcabouço dogmático do velho direito administrativo.⁴

Sob esta nova ótica, os interesses privados também devem ser sopesados na configuração do interesse público, não mais sendo admitida a prevalência automática deste sobre aqueles:

O reconhecimento da centralidade do sistema de direitos fundamentais instituído pela Constituição e a estrutura *maleável* dos princípios constitucionais inviabiliza a determinação *a priori* de uma regra de supremacia absoluta do coletivo sobre o individual. A fluidez conceitual inerente à noção de interesse público, aliada à natural dificuldade em sopesar quando o atendimento do interesse público reside na própria preservação dos direitos fundamentais, e não na sua limitação em prol de algum interesse contraposto da coletividade, impõe ao legislador e à Administração Pública o dever jurídico de *ponderar* os interesses em jogo, buscando a sua concretização até um grau máximo de otimização.

Note-se bem: não se nega a existência de um conceito de *interesse público*, como conjunto de “interesses gerais que a sociedade comete ao Estado para que ele os satisfaça, através de ação política juridicamente embasada (a dição do Direito) e através de ação jurídica politicamente fundada (a execução administrativa ou judiciária do Direito)”. O que se está a afirmar é que o *interesse público* comporta, desde a sua configuração constitucional, uma imbricação entre interesses difusos da coletividade e interesses individuais e particulares, não se podendo estabelecer a prevalência teórica e antecipada de uns sobre outros. Com efeito, a *afecção* do interesse prevalecente em um dado confronto de interesses é procedimento que *reconduz* o administrador público à interpretação do *sistema de ponderações* estabelecido na Constituição e na lei, e, via de regra, obriga-o a realizar seu próprio juízo ponderativo, guiado pelo dever de proporcionalidade.

[...]

Como ensina a doutrina, o postulado da proporcionalidade é o instrumento da ponderação. Na sua trílice estrutura – adequação,

4. BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. – Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 23/25.

necessidade e proporcionalidade em sentido estrito – a proporcionalidade guiará o itinerário lógico a ser percorrido pelo administrador com vistas à máxima realização dos interesses em jogo e a causação do menor sacrifício possível de cada um deles. Assim sendo, na ponderação, a restrição imposta a cada interesse em jogo, num caso de conflito entre princípios constitucionais, só se justificará na medida em que: (a) mostrar-se apta a garantir a sobrevivência do interesse contraposto, (b) não houver solução menos gravosa ao interesse contraposto, e (c) o benefício logrado com a restrição a um interesse compensar o grau de sacrifício imposto ao interesse antagônico.”⁵

Partindo do pressuposto que, a rigor, o interesse público não pode importar na negação e completa anulação do interesse privado, não é razoável que a atividade controladora, judicial e administrativa possa causar danos acintosos aos particulares e não promover a compensação devida.

A Lei nº 13.655/2018 como um todo, e o art. 27 da LINDB em especial, vêm, assim, como uma forma de reestabelecer a paridade de forças entre o Estado e os particulares, promovendo os princípios embaixadores do Estado democrático de direito.

A norma buscou, nas palavras do Senador Antonio Anastasia – responsável pelo Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 349/2015 –, bem sintetizadas por Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini, superar o ideal do “Estado inimigo”, a desconfiança e insegurança que sempre marcaram as relações jurídicas estabelecidas entre a Administração Pública e os particulares:

1. “Estado inimigo” – crítica ao diagnóstico que inspirou o legislador

No livro em formato digital patrocinado pelo Senado Federal, que apresentou os “Estudos sobre o Projeto de Lei do Senado 349/2015, que inclui[u], na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições para aumentar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do direito público”, afirma-se que o Estado no Brasil tem como marca registrada celebrar relações jurídicas com particulares, pessoas físicas ou jurídicas, caracterizadas pela desconfiança, pela ausência de parceria com o segundo e terceiro

5. BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. – Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 104/107.

setores, produzindo um ambiente institucional negativo. Diz o Senador Antonio Anastasia (2015, p. 05), subscritor do projeto, que o “Estado será um inimigo”, não numa perspectiva de futuro, como a frase isolada induz a pensar, mas no sentido de um comportamento presente, hodierno e contínuo que necessita ser interrompido e substituído por um novo comportamento estatal gerador de confiança, parceria e estabilidade (BERTONCINI, 2019, posição 2927).

Esse “Estado inimigo”, adversário dos administrados, das empresas e das entidades da sociedade civil, assim se expressa pelos seus órgãos de controle, interno e externo, colocando em “risco os ganhos de estabilidade institucional”. Esse, pois, parece ter sido o mote inspirador da reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. É o que também se extrai da leitura da apresentação da mencionada obra digital e da justificativa ao Projeto de Lei do Senado 349/2015, anexado ao aludido livro.

[...]

Esse diagnóstico induz ao entendimento de que no Brasil segurança jurídica e controle são conceitos antagônicos. Mais do que isso, o Estado é um inimigo que abusivamente exerce sua atividade de controle. Esse retrato parcial do Estado parece ter informado a elaboração da Lei 13.655/2018, que alterou a LINDB. (BERTONCINI, 2019, posição 2938). O “Estado inimigo”, segundo se infere dos estudos que informaram a Lei 13.655/2018, necessitava ser reformado na sua forma de decidir, para se tornar um parceiro inspirador de confiança nas suas relações com os particulares, de modo a produzir estabilidade institucional.⁶

Neste mesmo sentido, leciona Juliana Bonacorsi de Palma:

Em 2013 foi publicada a obra coletiva *Contratações públicas e seu controle*, contendo diversas contribuições sobre temas desafiadores no campo das licitações e dos contratos administrativos. Seu derradeiro capítulo, de autoria de Carlos Ari Sunfeld e Floriano

6. BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. A suposta alteração dos fundamentos do direito administrativo pela nova redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Florianópolis, Brasil, v. 6, n. 2, p. 01–19, 2020. DOI: 10.26668/IndexLawjournals/2526-0073/2020.v6i2.7093. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/7093>. Acesso em: 13 set. 2025.

de Azevedo Marques Neto, contém uma proposta de solução legislativa para minimizar o panorama de insegurança e aprimorar a qualidade jurídica das decisões administrativas e de seus controladores. Cinco grandes diretrizes estruturam a proposta: (1) impedir que consequências concretas sejam extraídas a partir de normas de alta indeterminação jurídica, de modo superficial e sem mensurar os efeitos decorrentes; (2) tutelar os atos jurídicos perfeitos, evitando que novas interpretações em momento futuro levem à revisão de decisões públicas ou à responsabilização dos gestores que a tomaram; (3) soluções negociadas podem ser mais efetivas em uma plêiade de casos concretos; (4) aquele que sofrer os efeitos negativos gerados pela existência, demora ou custos de processos deve ser compensado; e (5) os regulamentos, principal fonte de direitos e obrigações, precisam ser editados mediante prévia consulta pública. Essa é a gênese da Lei no 13.655/2018.⁷

De todo modo, o art. 27 da LINDB não representa uma inovação propriamente dita no ordenamento jurídico. A bem da verdade, a possibilidade de compensação por danos decorrentes de um processo já estava prevista, em certo grau, na legislação pretérita à Lei nº 13.655/2018.

É o caso, por exemplo, do art. 302⁸ do Código de Processo Civil, que trata do dever de reparação por “prejuízo que a efetivação da tutela de urgência causar à parte adversa”, e do art. 79⁹ e art. 81¹⁰, ambos também do Código de Processo Civil, que impõem aquele que litigar de má-fé o ônus de reparar a parte contrária pelas perdas e pelos danos sofridos.

-
7. BONACORSI DE PALMA, J. 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*, [S. l.], v. 279, n. 2, p. 209–249, 2020. DOI: 10.12660/rda.v279.2020.82012. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82012>. Acesso em: 18 set. 2025.
 8. “Art. 302. Independentemente da reparação por dano processual, a parte responde pelo prejuízo que a efetivação da tutela de urgência causar à parte adversa, se: I – a sentença lhe for desfavorável; II – obtida liminarmente a tutela em caráter antecedente, não fornecer os meios necessários para a citação do requerido no prazo de 5 (cinco) dias; III – ocorrer a cessação da eficácia da medida em qualquer hipótese legal; IV – o juiz acolher a alegação de decadência ou prescrição da pretensão do autor.”
 9. “Art. 79. Responde por perdas e danos aquele que litigar de má-fé como autor, réu ou interviniente.”
 10. “Art. 81. De ofício ou a requerimento, o juiz condenará o litigante de má-fé a pagar multa, que deverá ser superior a um por cento e inferior a dez por cento do valor corrigido da causa, a indenizar a parte contrária pelos prejuízos que esta sofreu e a arcar com os honorários advocatícios e com todas as despesas que efetuou.”

No mesmo sentido, pode-se dizer que a regra trazida pelo art. 27 da LINDB já poderia ser extraída, em menor ou maior grau, do art. 37, §6º, da Constituição Federal, e do art. 927¹¹ do Código Civil, que trata da regra geral de responsabilidade civil, isto é, do dever de reparação que recai sobre aquele que, por ato ilícito, causar dano a *outrem*.

Talvez por não representar uma mudança significativa no ordenamento jurídico pátrio, o art. 27 da LINDB não teve grande impacto prático desde sua entrada em vigor. São absolutamente escassos, para não dizer inexistentes, precedentes tratando de sua aplicação.

Em artigo publicado no Jota¹² em outubro/2021, intitulado “Aplicação da LINDB pelo Supremo e pelo STJ: o que os dados falam?”, que tratou do levantamento quantitativo “sobre referências, na jurisprudência do Supremo e do STJ, aos artigos acrescidos à LINDB pela lei n. 13.655/2018”, o Professor José Vicente Santos de Mendonça pontuou que “[o]s arts. 27 e 29 não foram mencionados em decisão alguma”.

De igual modo, em pesquisa de jurisprudência realizada Observatório do TCU da FGV Direito SP e pela Sociedade Brasileira de Direito Público¹³ para verificar como o Tribunal de Contas da União (TCU) vinha aplicando os novos dispositivos da LINDB, datada de novembro/2021, conclui-se que “[o]s arts. 26, 27, 29 e 30 não apareceram no nosso levantamento, após a aplicação dos filtros descritos na metodologia”.

De lá para cá, a realidade não se alterou.

Ultrapassados 7 (sete) anos desde a entrada em vigor da Lei nº 13.655/2018, ainda não há critérios claros jurisprudenciais acerca dos limites, potencialidades e critérios para aplicação do art. 27 da LINDB.

Coube à doutrina, portanto, a execução dessa tarefa.

-
11. “Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”
 12. MENDONÇA, José Vicente dos Santos. Aplicação da LINDB pelo Supremo e pelo STJ: o que os dados falam?. Jota. 05 out. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opinioe-analise/colunas/publicistas/aplicacao-da-lindb-pelo-supremo-e-pelo-stj-o-que-os-dados-falam>. Acesso em: 18 set. 2025.
 13. Observatório do TCU da FGV Direito SP e Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, com o apoio da Confederação Nacional da Indústria – CNI. Aplicação dos Novos Dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União. 2021. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/2022-03/relatorio-de-pesquisa-observatorio-do-tcu_aplicacao-dos-novos-dispositivos-da-lindb-pelo-tcu.pdf. Acesso em: 18 set. 2025.

O presente artigo busca, assim, abordar as principais dúvidas relacionadas à aplicação do art. 27 da LINDB. Primeiro, serão examinadas as características do dano passível de compensação (tópico “2”). Na sequência, será examinado se o emprego do verbo “poderá” admite que o julgador decida, discricionariamente, pela compensação ou não quando efetivamente comprovado o dano anormal ou injusto ou o benefício indevido (tópico “3”). Feito isso, será abordado se a compensação depende do direito material envolvido, isto é, se uma parte perdedora em determinado processo tem direito à compensação pelos danos suportados (tópico “4”). Ato contínuo, será discutido quem são os “envolvidos” no processo e, sobretudo, se o conceito também envolve a autoridade julgadora (tópico “5”). Posteriormente, será estudado se o art. 27 da LINDB autoriza a compensação de danos cujo ressarcimento é expressamente vedado por outras normas, como o caso da sucumbência em desfavor do autor em ações populares, ações civis públicas e ações por atos de improbidade administrativa (tópico “6”). Após, o art. 27 da LINDB será analisado à luz do art. 37, §6º, da Constituição Federal, em especial no que se refere à delimitação dos critérios para responsabilização objetiva do Estado pelos atos do agente público. Por fim, serão resumidas as conclusões obtidas (tópico “8”).

2. O DANO PASSÍVEL DE COMPENSAÇÃO

Não é todo e qualquer prejuízo que dá ensejo à compensação prevista no art. 27 da LINDB.

Por expressa previsão legal, apenas os “prejuízos anormais ou injustos” autorizam a reparação da parte prejudicada.

A opção do legislador parece estar vinculada à ideia de que a fiscalização estatal – nas esferas administrativa, controladora e jurisdicional – natural e invariavelmente produzirá danos ao fiscalizado, o que é um ônus assumido por aqueles que optam por exercer cargos e funções públicas ou celebrar contratos com a Administração Pública, por exemplo.

Se um processo judicial de natureza puramente civil já dá azo a uma série considerável de onerosidades para ambas as partes (custas e despesas processuais, honorários advocatícios, entre outros), é intuitivo que um processo de natureza administrativa, pela relevância do bem jurídico tutelado e pelas prerrogativas procedimentais concedidas ao Poder Público (como a contagem dos prazos de forma dobrada, por exemplo), seja ainda mais oneroso para a parte fiscalizada.

A própria legislação aplicável já sinaliza o potencial lesivo da fiscalização estatal, de modo que, por exemplo, uma empresa que celebra contratos

administrativos, sobretudo sem prévia licitação, sabe que eventual fiscalização dos órgãos competentes poderá importar em suspensão de pagamentos a seu favor e, eventualmente, em uma liminar decretando a indisponibilidade de seus bens ou até mesmo das pessoas físicas a ela vinculadas.

Tais riscos já são – ou deveriam ser – considerados e até mesmo esperados por aqueles que optam por se relacionar com a Administração Pública. Até mesmo porque, “[s]ujeitar-se à fiscalização administrativa é natural à vida”¹⁴. Justamente por serem inerentes à atividade fiscalizadora, eventuais danos não podem, de forma isolada, dar ensejo a pedidos de compensação com base no art. 27 da LINDB.

As terminologias empregadas pela Lei, contudo, não deixam claro o que seria, de fato, um prejuízo anormal ou injusto. Trata-se de um conceito jurídico indeterminado – o que, inclusive, é uma das principais críticas à Lei nº 13.655/2018, que, muito embora busque sanar os problemas decorrentes da aplicação de normas de alta indeterminação jurídica, emprega, ela própria, termos juridicamente indeterminados¹⁵.

De todo modo, pode-se inferir que, para que haja a compensação, é necessário que o prejuízo exceda aquilo que é legitimamente esperado no âmbito de uma fiscalização estatal.

A anormalidade e a injustiça se referem, aqui, não à extensão do dano causado em si, mas, sim, ao ato que o originou.

Importa em dizer que não é relevante que o dano seja qualitativa ou quantitativamente significativo. Por óbvio, não está o legislador autorizando que o dano de menor extensão seja desconsiderado, garantindo a compensação apenas do dano exorbitante.

É necessário que o dano seja decorrente de uma anormalidade, isto é, de um excesso praticado pela autoridade competente que destoe daquilo que é legitimamente esperado da atividade fiscalizadora.

Exemplificando a aplicação do art. 27 da LINDB, Juliana Melazzi cita a instauração de processos sancionatórios e de invalidação de direitos sem

14. SUNDFELD, C. A.; VORONOFF, A. Art. 27 da LINDB – Quem paga pelos riscos dos processos?. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], p. 171–201, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77654. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77654>. Acesso em: 20 set. 2025.

15. BONACORSI DE PALMA, J. 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*, [S. l.], v. 279, n. 2, p. 209–249, 2020. DOI: 10.12660/rda.v279.2020.82012. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82012>. Acesso em: 18 set. 2025.

justa causa, cautelares restritivas de direitos excessivas e, sobretudo, decisões que violem o dever de fundamentação inscrito no art. 489, §1º, do CPC/2015:

Assim, o art. 27 da LINDB não se aplica de forma indiscriminada. Não será possível à parte requerer compensação advinda de atos praticados em processos judiciais, administrativos ou na esfera controladora em qualquer caso, pois o referido dispositivo deixa claro que ela ocorrerá se houver *benefícios indevidos* ou *prejuízos anormais ou injustos*. Exemplo de prejuízo anormal ou injusto é a instauração de processos sancionatórios e de invalidação de direitos sem justa causa, aptos a produzir danos à reputação e aos negócios dos afetados, bem como as cautelares restritivas de direitos excessivas, como a interdição do estabelecimento comercial em vez da paralização parcial da atividade, que seria suficiente para conter os danos vislumbrados.

Diante disso, entendemos ser perfeitamente possível a sua aplicação pelos prejuízos causados pela prolação de uma decisão absolutamente carente de fundamentação em processos civis judiciais, desde que isso seja reconhecido judicialmente com a anulação dessa decisão. Como destacado, o art. 27 da LINDB se aplica não apenas aos processos da esfera controladora ou administrativa, mas também judicial, de maneira que eventuais prejuízos anormais ou injustos provocados pelos processos judiciais podem ensejar a compensação.¹⁶

Em igual sentido, Juliano Heinen cita situações de abuso de direito como aptas a atrair a aplicação do regramento inscrito no art. 27 da LINDB, a fim de reestabelecer os deveres de lealdade, cooperação e boa-fé que devem reger a relação entre as partes:

2.3 Então, pensa-se que o abuso processual mereceria suas correções, sem que se precisasse de uma nova demanda – sendo esta a finalidade do art. 27 da LINDB. A regra pretende, então, que seja corrigido de plano eventual abuso de direito. Esse instituto pretende trazer, para a relação jurídica, a ideia de que

16. MELAZZI, Juliana. “Controle De Decisões Judiciais Imotivadas: Representação, Inconstitucionalidade e Compensação Por Prejuízos Anormais Ou Injustos.” Revista Brasileira De Direito Processual – RBDPro, 2022.

uma das partes jamais pode adotar um comportamento marcado pela má-fé ou pelo ineditismo, ou seja, que surpreende um dos sujeitos da relação, causando-lhe prejuízo. Todos devem obrar de forma leal, colaborativa e de boa-fé, sem desvios ou fraudes.¹⁷

São hipóteses, portanto, em que o fato gerador do dano é, em si mesmo, anormal ou injusto, justificando a compensação ainda que o prejuízo não seja significativo do ponto de vista quantitativo ou qualitativo.

3. “**PODERÁ**” OU “**DEVERÁ**” IMPOR A COMPENSAÇÃO?

Em 2 (dois) outros dispositivos legais, a LINDB empregou o verbo “poder” para tratar de opções conferidas à autoridade administrativa instada a decidir acerca de determinado tema.

Foi assim no art. 26¹⁸, que dispôs que a autoridade administrativa poderá celebrar compromisso para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, e no art. 29¹⁹, que dispôs que a autoridade administrativa poderá realizar consulta pública prévia à edição de atos normativos.

Em que pese o uso do verbo “poder” suscitar, nas hipóteses acima mencionadas, algum grau de dúvida quanto à existência (ou não) de discricionariedade por parte da autoridade competente, é no art. 27 da LINDB que a controversia toma maior relevo.

Afinal, inequivocamente constatada a existência de “benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos”, pode a autoridade competente decidir por não impor a obrigação de compensar?

17. HEINEN, Juliano. Não existe processo grátis: âmbito de proteção do art. 27 da LINDB. In: RAMOS, Rafael (coord.). Comentários à nova LINDB: Lei nº13.655/2018. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 143-159. ISBN 978-5-518-855-4.

18. “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.”

19. “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.”

A situação dialoga com aquela enfrentada em razão do emprego do verbo “poderão” no art. 55 da Lei nº 9.784/1999 – que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal –, segundo o qual “[e]m decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração”.

Ali, caminhou a doutrina no sentido de que, à luz dos princípios que regem a Administração Pública, da boa-fé e da segurança jurídica, não era razoável assumir a outorga de uma faculdade à autoridade competente, cabendo a interpretação de que o dispositivo impôs, na realidade, um verdadeiro dever de convalidação dos atos administrativos, caso cumpridos os requisitos legais.

Neste sentido, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“O uso do verbo poder no artigo 55 da Lei nº 9784/99 não significa necessariamente que o dispositivo esteja outorgando uma faculdade para a Administração convalidar o ato ilegal, segundo critérios de discricionariedade; como em tantas outras hipóteses em que a lei usa o mesmo verbo, trata-se, no caso, de reconhecimento de um poder de convalidação que pode ser exercido na esfera administrativa, sem necessidade de procura pela via judicial. A convalidação é, em regra, obrigatória, se se pretende prestigiar o princípio da legalidade na Administração Pública.”²⁰

Da mesma forma, ensinam Romeu Felipe Bacellar Filho e Saulo Lindorfer Pivetta:

“Embora o dispositivo acima mencionado indique que a convalidação pode ser praticada pela Administração Pública, entende-se que, na verdade, ela consubstancia verdadeiro dever que recai sobre a autoridade competente, e não mera faculdade. Esse dever-poder decorre da necessidade de se conferir proteção às relações constituídas com fundamento em atos administrativos eivados de vícios sanáveis. O dever de convalidar, assim, encontra-se amparado no princípio da boa-fé e da segurança jurídica, cujos conteúdos conformam o princípio da moralidade administrativa inscrito no art. 37, caput,

20. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. – 22 ed. – São Paulo: Atlas, 2009, p. 247.

da Constituição. Sendo o ato administrativo portador de vício que pode ser revertido, não se justifica a sua anulação e conseqüente retirada absoluta do mundo do Direito, exsurgindo, pois, o dever de convalidar.”²¹

A solução dada ao art. 55 da Lei nº 9.784/1999 deve ser replicada ao art. 27 da LINDB.

Muito embora o comando legal pareça claro, tendo optado o legislador pelo uso do verbo “poder” em vez de “dever”, realmente não é razoável admitir que, comprovado que uma parte sofreu um prejuízo anormal ou injusto resultante do processo ou da conduta dos envolvidos, tenha a autoridade competente a faculdade de não impor a compensação cabível.

Interpretação em contrário importaria em negar vigência aos princípios da moralidade, da razoabilidade, da impessoalidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), os quais, conjuntamente, conduzem a um dever de proteção daquele que foi excessiva ou injustamente afetado pela fiscalização administrativa.

Pontue-se, neste particular, que a interpretação pela discricionariedade permitiria que partes em situações idênticas recebessem tratamentos diametralmente opostos, uma sendo compensada pelos danos sofridos e outra não, o que viola os princípios mais basilares do direito administrativo.

Não se nega que a obrigatoriedade de compensação pode expor os cofres públicos a custos significativos, sobretudo considerando que são muitas as situações possivelmente danosas decorrentes da fiscalização administrativa.

E, naturalmente, a preocupação aqui é absolutamente fidedigna – muito embora a realidade prática demonstre que o risco aos cofres públicos é, de certo modo, diminuto, haja vista a inexistência de precedentes concretos impondo compensações com base na aplicação do art. 27 da LINDB.

Exemplo contundente do potencial danoso da fiscalização estatal (e dos riscos de impor, em qualquer caso, o dever de compensação) é a “Lava Jato”. Segundo estimativas recentes, a operação importou em perdas de R\$ 142 bilhões nos setores de construção civil, indústria naval, engenharia pesada e indústria

21. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; PIVETTA, Saulo Lindorfer. O regime jurídico do processo administrativo na Lei nº 9.784/99. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 14, n. 58, p. 107-135, 2014. DOI: 10.21056/aec.v14i58.75. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/75>. Acesso em: 21 jul. 2025.