

ALTERAÇÕES NA LINDB E A EFETIVAÇÃO DE UMA NOVA HERMENÊUTICA ADMINISTRATIVA CONSEQUENCIALISTA

Hélder Sebastião Santos*
Rodolpho Barreto Sampaio Junior**

RECEBIDO EM:	17.7.2022
APROVADO EM:	28.10.2022

MODIFICHE DELLA LINDB E L'ATTUAZIONE DI UNA NUOVA ERMENEUTICA AMMINISTRATIVA CONSEQUENZIALISTA

- **ASTRATTO:** Il presente articolo evidenzia i cambiamenti introdotti dalla Legge n° 13.655 del 25 aprile 2018 - Legge di Introduzione alle Norme del Diritto Brasiliano (LINDB), attraverso un'analisi epistemologica degli articoli 20, 21 e 22. A tal fine, è necessario verificare il contesto in cui la norma è emersa, ovvero l'“ipercontrollo” esercitato sugli agenti pubblici. Per questo, verrà descritto il contesto in cui gli agenti operano e che motiva la loro paura di decidere, uno dei problemi principali da cui la legge ha preso le mosse. In seguito, verranno analizzate le critiche alla legge e le relative analisi in ambito giuridico. Infine, verrà esaminato come il cambiamento di paradigma proposto dalla suddetta modifica della LINDB, risponda alla necessità di attuare le politiche pubbliche e garantire i diritti fondamentali proclamati nella Costituzione.
- **PAROLE CHIAVE:** Diritto amministrativo; LINDB (Legge di Introduzione alle Norme del Diritto Brasiliano); ermeneutica amministrativa; deferenza; amministrazione pubblica della paura.

* Graduado em Direito pela Fundação Pedro Leopoldo (FPL). Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Estácio de Sá. Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos. Atua profissionalmente como assessor jurídico da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo. Tem experiência na área de direito, com ênfase em direito público. *E-mail:* helderpl13@hotmail.com

** Doutor em Direito Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor adjunto na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professor adjunto no Programa de Mestrado em Direito Empresarial da Faculdade de Direito Milton Campos. Procurador do estado de Minas Gerais. Tem experiência na área de direito, com ênfase em direito privado. *E-mail:* rodolpho.sampaiojr@gmail.com

• HÉLDER SEBASTIÃO SANTOS
• RODOLPHO BARRETO SAMPAIO JUNIOR

- **RESUMO:** O presente artigo destaca as mudanças que a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, provocou na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), por meio de um recorte epistemológico de seus artigos 20, 21 e 22. Para tanto, faz-se necessário verificar o contexto em que surgiu a norma, indo de encontro ao hipercontrole exercido sobre os agentes públicos. Nesse diapasão, bordar-se-á como a administração pública do medo, cenário em que gestores têm medo de decidir, foi um dos pilares para a inovação legislativa. Assim, teses críticas à lei produzidas por agentes públicos que fazem parte do controle externo, com produções científicas de intérpretes do direito, são favoráveis à análise dessa alteração. Por fim, defende-se nesse ensaio que a mudança de paradigma proposta pela reportada alteração da Lindb, esculpindo na norma preceitos de segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação dos atos administrativos, vai ao encontro da efetivação das políticas públicas e de direitos fundamentais esculpidos na carta constitucional.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Direito administrativo; Lindb; hermenêutica administrativa; deferência; administração pública do medo.

LINDB CHANGES AND THE EFFECTIVENESS OF A NEW CONSEQUENCIALIST ADMINISTRATIVE HERMENEUTIC

- **ABSTRACT:** This article highlights the changes that Law No. 13.655/2018 caused in the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law (*Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro* [Lindb]), through an epistemological cut of its articles 20, 21, and 22. In order to do so, it is necessary to verify the context in which the norm emerged, going against the hypercontrol exercised over public agents. In this vein, it will be discussed how the public administration of fear, a scenario in which managers are afraid to decide, was one of the pillars of legislative innovation. Thus, theses that criticize the law produced by public agents that are part of the external control, with scientific productions of interpreters of the law, are favorable to the analysis of this change. Finally, this essay argues that the paradigm shift proposed by the reported alteration of the Lindb, carving precepts of legal certainty and efficiency in the creation and application of administrative

acts into the norm, meets the effectiveness of public policies and fundamental rights carved in the constitutional charter.

- **KEYWORDS:** Administrative law; Lindb; administrative hermeneutics; deference; public administration of fear.

1. Introdução

Um dos temas mais acalorados no debate jurídico pátrio é a eficiência administrativa e, em paralelo, a corrupção, em que temos, de um lado, um mau gestor, que se enriquece ilícitamente às custas do erário e, de outro, o prejuízo que essa má gestão acarreta ao interesse público.

Ainda assim, nem sempre o gestor age de forma dolosa para prejudicar o erário. Há, no Brasil, uma presunção de que gestores públicos tendem a errar e a se aproveitar da “caneta” em benefício próprio.

A edição da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, veio para demonstrar que a empatia e a deferência com o gestor público é uma nova tendência para o Estado brasileiro. Ou seja, com uma nova hermenêutica, demonstrou que a exegese da legalidade deve ser atenuada com razoabilidade e que as consequências práticas de invalidações de atos administrativos e a responsabilização do gestor devem ser repensadas no tocante ao *modus operandi* praticado pelos órgãos de controle (BRASIL, 2018a).

Além disso, tem-se notado que, apesar de seus três anos de vigência, o conhecimento prático das alterações que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) sofreu ainda são desconhecidos por boa parte dos gestores, advogados públicos, órgãos de controle, entre outros, o que fomenta o debate e a produção acadêmica sobre o tema (BRASIL, 1942).

Como método de pesquisa, utilizar-se-á a pesquisa bibliográfica, especialmente na leitura acurada de autores e pesquisadores sobre o tema.

O marco teórico se lastreia nos artigos de Marçal Justen Filho (2018), José Vicente Santos de Mendonça (2018) e Eduardo Jordão (2018), que fazem parte de uma série de trabalhos apresentados pela Fundação Getúlio Vargas em uma Edição Especial da sua *Revista de Direito Administrativo* (2018) quando da publicação da nova lei.

Desse modo, o presente trabalho, considerando um recorte epistemológico dos artigos 20, 21 e 22 da nova lei e que os três fazem parte de um bloco próprio de comando

• HÉLDER SEBASTIÃO SANTOS
• RODOLPHO BARRETO SAMPAIO JUNIOR

da norma, estuda como a alteração da Lindb repercutiu no mundo jurídico nacional, tanto nos órgãos de controle quanto para os gestores e a advocacia, e a sua importância para melhoria da administração pública em busca da efetivação de políticas públicas e, conseqüentemente, os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

2. Administração pública do medo e a necessidade de mudança de paradigma

O Estado brasileiro, com a instauração de um Estado social e dirigente pela Constituição de 1988, garante vários direitos fundamentais, que, para sua implementação, entre outros fatores, incluem uma efetivação de várias políticas públicas em todas as áreas (BRASIL, 2016 [1988]).

Como é sabido, na repartição das porções de poderes no Estado democrático, o Executivo assume um protagonismo no planejamento e na execução das políticas públicas. Para tanto, por meio de seus agentes públicos, toma decisões a todo momento que irão refletir diretamente na execução dessas políticas, que, por consequência, refletem no bom ou mau uso dos recursos públicos em prol do interesse da coletividade.

É o que explica Bruno Miragem:

As críticas reiteradas ao Estado e ao modelo de Administração Pública brasileiros são, em geral, justas, e remontam a razões históricas profundas, que levaram a dominação do aparato estatal por elites sociais que, ao dirigir a atuação administrativa em favor de seus próprios interesses, promoveram a reprodução de um modelo exclusiva e ineficiente no tocante à prestação de serviços públicos à população. A este quadro agregou-se a crítica quanto a uma excessiva burocratização administrativa que, fiel a seus processos, impedia ou retardava a ação administrativa em favor de seu objeto precípua, qual seja, a adequada prestação dos serviços públicos. Este fenômeno burocrático, antes de mera realidade na estrutura das organizações estatais (e privadas), é visto, igualmente, como traço cultural de uma sociedade cujas origens remontam à especialização dos saberes e se convertem em modo de dominação social (MIRAGEM, 2017, p. 32).

Consolidou-se a ideia de dois sentidos para a Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2017), o objetivo e o subjetivo, em que o sentido objetivo requer grafia com iniciais minúsculas e condiz com a própria atividade administrativa realizada pelo Estado por meio de seus órgãos e agentes, o que caracteriza a função administrativa.

Já quando se quer tratar do conjunto dos agentes, órgãos e pessoas jurídicas que executam as atividades administrativas, ou seja, as pessoas, ter-se-ia o sentido subjetivo da Administração Pública, devendo ser grafada com iniciais maiúsculas.

O direito administrativo brasileiro teve início ainda no Império, sob forte influência do direito administrativo francês, como ensina Francisco Cavalcanti:

O pensamento jurídico brasileiro em sede de direito administrativo, tomando como ponto de partida a independência do país, caracterizou-se, seguindo o padrão da época, pela forte influência francesa. Influência essa que, ressalte-se, via-se presente em inúmeros outros campos do conhecimento científico. As duas primeiras obras de direito administrativo, publicadas no Brasil, foram as escritas pelos catedráticos da faculdade de direito de Olinda, Vicente Pereira do Rego e a da Faculdade de Direito de São Paulo, Veiga Cabral (CAVALCANTI, 2012, p. 4).

Entretanto, principalmente com o golpe militar que mudou o regime de governo de monarquia para república, e a forma de Estado de centralizador para federativo, o Brasil passou a ter outras influências em termos de direito administrativo, como explica Edmir Netto de Araújo:

Inaugura-se, daí em diante, o que poderíamos chamar de fase atual do Direito Administrativo brasileiro, que alcança nossos dias com uma elaboração doutrinária em grande parte própria e original, pois as influências estrangeiras, cada vez mais setorializadas, passam a servir mais como subsídios para as soluções nitidamente brasileiras, em relação aos grandes temas administrativos: atos e contratos administrativos, Itália e Alemanha; responsabilidade do Estado e dos funcionários, França; Justiça administrativa, Estados Unidos; concessões, França, e assim por diante (ARAÚJO, 2000, p. 165).

Nesse ínterim, passou-se a estruturar na administração pública brasileira um sistema burocrático de administração e, mesmo com tantas amarras e proteções, o Brasil tem péssimos índices de percepção de corrupção. Segundo a organização Transparência Internacional, em 2020, o Brasil apresentou 38 pontos no índice, o que o deixou na posição 94, entre 180 países pesquisados (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020).

Muito se discute a causa da corrupção no Brasil. Poder-se-ia argumentar que a história do país que por muito tempo não soube conviver com a separação entre o público e

• HÉLDER SEBASTIÃO SANTOS
• RODOLPHO BARRETO SAMPAIO JUNIOR

o privado deixou entranhados nas “repartições públicas” vícios que, até hoje, são vistos como advocacia administrativa, “carteirada”, utilização de recursos públicos em proveito próprio, entre outros.

Por outro lado, os primados por respeito ao princípio da legalidade para a Administração Pública resultam em uma exacerbada atividade legiferante de forma escalonada entre os entes federativos e os milhares de atos normativos do Executivo, como decretos, instruções normativas, portarias, regimentos, regulamentos, resoluções, que deixam a atividade pública pesada e desgastante para quem lida e atua internamente na administração, seja na relação entre a administração e os particulares, vista sob o prisma de quem atua externamente.

Assim, não importa se endógena ou exógena, a relação com a administração pública é exaustiva, burocrática, desmotivante. Mas não é só isso, se já não fosse suficiente, existe ainda o temor, o medo que norteia essa relação, principalmente para os gestores públicos, o que tem sido chamado de “administração pública do medo”.

É nesse sentido que Fabrício Motta e Irene Nohara chamam de Administração Pública do medo:

a situação em que diante da proliferação de oportunidades de responsabilização do administrador, este começa a ficar com receio de manejar com segurança as oportunidades de agir, em virtude da possibilidade de lhe imputar uma responsabilidade e de ser condenado, mesmo quando agiu da melhor forma ante os obstáculos e do contexto de realidade enfrentado (MOTTA; NOHARA, 2019, p. 24).

É cada vez mais comum a situação de gestores que deixam de tomar decisões importantes pelo simples medo de decidir, de não saber como sua decisão será interpretada pelos órgãos de controle – Ministério Público, tribunais de contas do Estado e da União, controladorias internas, conselhos de participação popular, que exercem o controle da atividade pública e nem sempre se manifestam com deferência ao gestor. Há uma tendência de persecução punitivista nas atividades dos órgãos de controle, sem se atentar, muitas vezes, às situações fáticas em que se encontravam os tomadores de decisões.

Essa administração pública do medo também tem afastado pessoas capacitadas dos cargos públicos de gestão, criando uma concorrência cada vez mais desleal com a iniciativa privada.

Aqui não se fala do ingresso na administração pela via do concurso público, que, como se sabe, é cada vez maior, mas, sim, pelo recrutamento amplo para os cargos de gestão que podem ser assumidos tanto por servidores efetivos quanto de particulares não servidores.

Soma-se a isso o fato de que as varas de fazenda pública estão abarrotadas de ações civis públicas de improbidade de gestores eleitos para cargos eletivos ou de servidores públicos e, muitas vezes, tais processos terminam com sua extinção, seja pela falta de provas de materialidade, seja pela não comprovação da autoria. Porém, o estrago de uma ação de improbidade já foi feito, mesmo que sem condenação. Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (BRASIL, 2021), só em 2020, havia 28.177 ações de improbidade em tramitação no Brasil.

É, portanto, um cenário de desconfiança dos gestores públicos, ao mesmo tempo em que a necessidade de bons quadros na administração são cada vez mais latentes, para assegurar a variedade de direitos que o Estado brasileiro ainda deve a seus cidadãos.

É nesse contexto que o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2021, que incluiu os artigos 20 a 30 (vetado o 25) na Lindb, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

Sendo assim, o presente trabalho pretende tecer considerações sobre a Lei - especialmente sobre seus artigos 20 e 21 -, visto que, apesar de já se terem passado três anos de sua edição, ainda é desconhecida por boa parte da advocacia administrativista, sendo importante a fomentação do debate nessa seara, entendendo que a mudança de paradigmas na administração pública em muito colabora com o cumprimento dos imperativos constitucionais do Estado democrático.

3. Tramitação do projeto e a importância das alterações que promoveu na Lindb

O texto do Projeto de Lei (PL) nº 349, de 2015, foi elaborado por Carlos Ari Sundfeld, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), e Floriano Azevedo Marques Neto, da Universidade de São Paulo (USP), e sua entrada no Congresso Nacional se deu com a apresentação pelo Senador Antônio Anastasia (BRASIL, 2015).

Em breve histórico, pode-se dizer que teve sua tramitação no Senado entre os anos de 2015 e 2017, sendo enviado para tramitação na Câmara dos Deputados em abril de 2017, quando foi renumerado para PL nº 7448, de 2017.

• HÉLDER SEBASTIÃO SANTOS
• RODOLPHO BARRETO SAMPAIO JUNIOR

Em abril de 2018, o PL nº 7448, de 2017, então aprovado pelo Congresso, foi encaminhado para sanção presidencial. Apesar de forte reação contrária ao projeto, sobretudo pelos órgãos de controle, como será observado na sequência, ele foi sancionado pelo então presidente Michel Temer com alguns vetos, como o do art. 25 – talvez o mais substancial.

Assim, em 25 de abril de 2018, foi publicada a Lei nº 13.655, que entrou em vigor na data de sua publicação, exceto pelo seu art. 29, que teve que cumprir *vacatio legis* de 180 dias. O fato é que a própria ementa da referida lei já demonstra qual seria seu desafio: introduzir disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Como já reportado amiúde, o presente trabalho cuidará de dialogar sua análise com o teor dos arts. 20, 21 e 22 da Lindb, assim redigidos:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão [incluído pela Lei nº 13.655, de 2018] [regulamento].

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas [incluído pela Lei nº 13.655, de 2018] [regulamento].

Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos [incluído pela Lei nº 13.655, de 2018].

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

§ 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 [incluído pela Lei nº 13.655, de 2018].

§ 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 [incluído pela Lei nº 13.655, de 2018].

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato [incluído pela Lei nº 13.655, de 2018] (BRASIL, 2018a).

O recorte de estudo feito neste trabalho, que contempla os arts. 20, 21 e 22 da nova lei, se dá por se entender que esses artigos fazem parte de um mesmo bloco de atuação que a norma introduz na Lindb. Assim também entende Luiz Sérgio Fernandes de Souza:

O artigo 20 tem de ser entendido em conjunto com a norma dos artigos 21 e parágrafo único, 22, §§ 1º ao 3º, 27 e parágrafos. Assim, ao decretar, em qualquer das esferas mencionadas no início do artigo 20, a despeito da existência de consequências, a invalidade de qualquer ato, contrato, ajuste, procedimento ou norma, o agente público deverá dizer quais consequências (de ordem jurídica e ordem administrativa), especificamente, derivam da nulidade decretada, garantindo condições para a regularização de modo proporcional e justo, em atenção ao interesse de todos, e mais, atentando para o fato de que a anulação não poderá implicar ônus, perdas excessivas ou anormais em desfavor dos sujeitos atingidos pela invalidação, vale dizer, em desfavor daqueles que colherem suas consequências (artigo 21 e parágrafo único). No artigo 22 o legislador diz que, ao interpretar normas de gestão pública, os agentes da Administração, dos órgãos de controladoria e os magistrados deverão ter em conta os obstáculos e dificuldades reais do gestor, bem como as exigências de política pública que este tem de atender, tudo sem desconsiderar o direito dos administrados (SOUZA, 2018, p. 125).

Dito isso, é necessário ressaltar que a abrangência das normas acima transcritas vai desde os atos administrativos cometidos pelos agentes públicos até o controle desses atos, seja pelos tribunais de contas ou até mesmo na esfera judicial.

A verdade é que a Lei reflete a evolução que já era presenciada na doutrina administrativista havia muito tempo e sua positivação, como já reportado anteriormente, muito se deve ao trabalho do senador Mineiro Antônio Anastasia, que, enquanto catedrático de Direito ¹Administrativo na Universidade Federal de Minas Gerais e já tendo sido gestor do Poder Executivo Estadual no mesmo estado, conhecedor da causa

1 BRASIL, 2015.

• HÉLDER SEBASTIÃO SANTOS
• RODOLPHO BARRETO SAMPAIO JUNIOR

portanto, encampou e conduziu os trabalhos que repercutiram na edição e aprovação da Lei (CAMARA, 2018).

Como diz Phillip Gil França sobre a importância do fomento à discussão sobre as alterações na Lindb:

Nessa esteira toda atuação estatal precisa seguir a nova hermenêutica indicada pela atualização da LINDB (em seus arts. 20 a 22) realizada no ano de 2018, em especial, a atividade de controle da Administração Pública. E assim se aplica por meio de mecanismos de consolidação da norma ao caso concreto, voltada à realização dos objetivos fundamentais da República (FRANÇA, 2019, p. 128).

E o legislador não poderia ter utilizado outra norma para introduzir essas alterações que não fosse a Lindb. Como ensina José Jairo Gomes:

Inspirada na apurada técnica alemã, a LINDB constitui um corpo de regras cujo objeto é a interpretação e aplicação de normas jurídicas. Por isso, diz-se que apresenta natureza de meta-norma, isto é, norma sobre normas. Ademais, contém princípios de Direito Internacional Privado, sendo uma das principais fontes internas deste ramo da ciência jurídica. Não é seu objetivo reger o comportamento e as relações entre as pessoas, bem como situações concretas, criando, alterando ou extinguindo situações jurídicas ou direitos subjetivos, mas sim coordenar a incidência, a interpretação e aplicação da norma jurídica (GOMES, 2012, p. 41).

Ou seja, por ser uma norma que conduz à prática da hermenêutica e da interpretação das demais normas do ordenamento, as mudanças que o legislador previa com esse novo sistema tinham que estar de fato previstas na Lindb.

Ainda, nas palavras de Phillip Gil França:

Isso porque, a partir dessas novas normas-bases [sic] do Direito pátrio, o Sistema Jurídico Nacional passou a buscar uma clara e determinante superação da hermenêutica puramente positivista, característica de boa parte do século passado.

Obviamente, a partir dessa atual forma indicativa de como se interpretar o direito público, o gestor público passa a precisar ter em mente, de forma constante, quais serão os reflexos jurídicos e fáticos de sua responsável atuação em nome do Estado, para que sua atividade, efetivamente, alcance a realização do desenvolvimento estatal esperado (FRANÇA, 2019, p. 129).

Como esperado, os dez artigos – eram 11, mas um foi vetado – incluídos na Lindb, apesar de poucos, são de relevante valor institucional em toda a administração pública e, se foram comemorados pelos gestores públicos, não tiveram a mesma recepção nos órgãos de controle.

Um dos principais documentos elaborados contra o então projeto foi o parecer da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2017), encaminhado para o presidente da República antes da deliberação sobre veto ou sanção.

Nesse documento, são citados outros pareceres contrários ao projeto, são eles:

- Nota Técnica do Ministério Público Federal e seu encaminhamento à Presidência da República pela sua Procuradora-Geral;
- Nota Técnica do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC) e da Associação Nacional dos Ministério Público de Contas (AMPCON);
- Nota Técnica da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e da Associação Nacional dos Ministros e dos Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON);
- Carta Aberta da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) e da Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (AUD-TCU);
- Nota Técnica da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA);
- Nota Técnica do Colégio Nacional de Presidentes de Tribunais de Contas (BRASIL, 2018b, p. 1-2).

Como crítica ao referido PL, o parecer indica uma possível falta de diálogo com os órgãos de controle, afirmando que:

Lamentavelmente, porém, os órgãos de controle não foram chamados a participar de nenhum desses debates, nem antes de sua chegada ao Congresso Nacional nem após. No âmbito do Senado Federal houve apenas uma audiência, que contou com a participação de dois representantes do Poder Executivo e um dos municípios. Ou seja, os órgãos de controle não foram chamados a participar das discussões sobre esse projeto. Na Câmara dos Deputados a sua tramitação seguiu toada mais grave ainda, pois não houve sequer uma única audiência, tendo o citado projeto sido aprovado somente nas Comissões, em caráter conclusivo (BRASIL, 2018b, p. 3).

- HÉLDER SEBASTIÃO SANTOS
- RODOLPHO BARRETO SAMPAIO JUNIOR

Afirma ainda que o projeto violava a segurança jurídica:

Na avaliação da Confederação Nacional da Indústria esses problemas são mais acentuados na realidade brasileira, marcada pela ausência de planejamento ou por planejamentos precários e projetos inconsistentes. Curiosamente, porém, a Confederação Nacional da Indústria, que é uma entidade representativa do empresariado nacional do setor industrial, nas suas propostas de melhorias do setor de infraestrutura, no que toca à atuação governamental, não sustentou qualquer restrição à atuação do TCU nem propôs o afrouxamento das regras de responsabilização. Ao contrário, defendeu que para grandes projetos deveria haver auditoria prévia do TCU. No mesmo sentido do relatório da CNI foi a pesquisa realizada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa - INSPER, intitulada “Contribuições para a governança da infraestrutura no Brasil”, que, de igual modo, identificou graves falhas da Administração Pública relativas ao planejamento, boa governança e controle, mas que, em momento algum, atribui ao TCU a responsabilidade por isso nem mesmo teceu qualquer comentário no sentido de que o Tribunal, de igual modo, estaria contribuindo para essa ineficiência. As propostas do INSPER foram noutro sentido, com vistas ao aprimoramento da qualidade da própria gestão (BRASIL, 2018b, p. 11).

Quanto ao art. 20, objeto de análise deste trabalho, o parecer assim tece suas críticas:

O julgador decide com base nos elementos dos autos, nos termos do brocardo jurídico segundo o qual o que não está nos autos não está no mundo. Portanto, não pode a norma exigir do julgador que analise as possíveis alternativas, se o conhecimento do julgador acerca da realidade está limitado ao que consta dos autos, trazido pelas partes. Mesmo no caso dos órgãos administrativos judicantes, como é o caso dos Tribunais de Contas, que agem de ofício, não se pode exigir que conheçam a realidade de cada órgão e entidade pública por completo. Desse modo, essa parte do parágrafo único deste artigo ensejaria discussões infundáveis que fragilizariam as decisões em grau de recurso, pois está a exigir ampla análise de uma realidade que só quem conhece em detalhes é o próprio administrador público, cabendo, portanto, a ele levar ao conhecimento do julgador os fatos que entender relevantes de serem considerados quando da decisão sobre o mérito da questão. Não pode a norma exigir que o julgador decida com base em informações que não constam dos autos e que deveriam ter sido prestadas pelas partes e não pelo julgador.

Além disso, esse dispositivo inverte o ônus da prova, que originariamente é do administrador público, em decorrência do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal,

segundo o qual “*Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária*”. Isso porque o dever de demonstrar as alternativas possíveis é do agente público que pratica o ato posteriormente invalidado. E o administrador deve cumprir esse dever antes da prática do ato, exatamente para se certificar de que, analisadas as “possíveis alternativas”, ele faz a melhor escolha. Portanto, trata-se de dispositivo inconstitucional por ofensa ao parágrafo único do art. 70 (BRASIL, 2018b, p. 13-14, grifo do autor).

Acerca do art. 21, assim critica o parecer do TCU:

O dispositivo, da forma como está neste PL, inverte, mais uma vez o ônus que é do administrador e o transfere ao órgão de controle. Deixa o administrador na cômoda e ilegítima posição inerte, silenciosa, e ainda lhe faculta alegar, posteriormente, a nulidade da decisão do órgão de controle, acaso não esgote a análise de todas as consequências jurídicas e administrativas possíveis, em verdadeiro e fragante [sic] exercício de futurologia, que compromete o princípio da segurança jurídica e revela descompasso com a razoabilidade e a proporcionalidade que deve permear os comandos normativos (BRASIL, 2018b, p. 19).

E sobre o art. 22, assim se manifestou:

Nessa linha, a proposta contida no *caput* do art. 22, no sentido de exigir que na “*interpretação de normas sobre gestão pública*” sejam “*considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo*” não encontra amparo nem no ordenamento jurídico infralegal, nem na Constituição, nem na jurisprudência, seja do STF ou do STJ, razão pela qual reiteramos nossa posição anterior, na linha de que referido dispositivo abre perigosa margem para a interpretação casuística (BRASIL, 2018b, p. 23, grifo do autor).

Em igual sentido crítico ao projeto, em seu artigo, o desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo Luiz Sérgio Fernandes de Souza ressalta como a norma foi recebida no viés de parte do agente controlador:

E não se trata, nas balizas traçadas pela regra do artigo 20 da LINDB, de repetir a necessidade do emprego do método teleológico de interpretação, que tem em conta a razão de ser da norma,

- HÉLDER SEBASTIÃO SANTOS
- RODOLPHO BARRETO SAMPAIO JUNIOR

o fim perseguido por ela, o resultado que o legislador buscou alcançar, trabalho que se vê facilitado no exame das epígrafes, dos preâmbulos e da exposição de motivos de um diploma legal. Tampouco se trata de perseguir interpretação cujo resultado não conduza ao absurdo, ao inconveniente ou ao desagregador (do ponto de vista social), o que já estava em Aubry & Rau, e mesmo antes disto, no próprio Digesto e no Código de Justiniano.

De outra forma, entende-se que o legislador, nas recentes alterações promovidas, buscou uma interpretação consequencialista, na linha do utilitarismo de MacCormick (o juiz, ao decidir, não pode se voltar só para o passado, havendo de ter em conta também as consequências futuras de sua interpretação da norma, numa espécie de razão finalista, o que faz lembrar a ética de responsabilidade weberiana). Todavia, a questão ética, sob uma análise crítica – que aqui tentamos desenvolver –, revela-se apenas como pretexto para o estabelecimento de uma estratégia de poder, pois o legislador, com a desculpa de garantir valores positivos (segurança, eficiência, interesse geral, etc), buscou desarmar o ativismo judicial, inclusive (SOUZA, 2018, p. 126).

A crítica apresentada pela Consultoria do TCU (BRASIL, 2018b) expressa a ideia de que com as alterações propostas na Lindb seria necessário um exercício de futurologia dos órgãos de controle, já que deveriam prever as consequências futuras de suas decisões quanto à realidade jurídica primada pelo art. 22, exercício esse que seria inconstitucional.

Segundo a análise de Souza (2018), esse conjunto de normas visa a atenuar o ativismo judicial e a politização do Judiciário, que teriam sido acentuados com a incapacidade do Poder Legislativo e do Executivo em satisfazer as novas demandas sociais, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, chamada por ele de “Constituição Cidadã”.

Nesse ponto, é preciso tecer comentários para destacar que a judicialização das políticas públicas tem sido tema de acalorados debates na doutrina e jurisprudência pátria. De fato, parte da alta judicialização se deve à dificuldade dos poderes Legislativo e Executivo em atender às demandas sociais. Entretanto, é preciso reconhecer que a razoabilidade e proporcionalidade nem sempre têm norteado as decisões judiciais que lidam com as políticas públicas.

Souza (2018) demonstra ainda a visão de que a ideia utilitarista norteia o “espírito” do art. 20 da Lindb, tendo como marco teórico a obra de MacCormick (1983) quanto ao pragmatismo a que a norma procuraria se atentar. Afirma, ainda, que é perturbadora a ideia de controle da atividade judicial, mesmo porque ao prescrever que o controle deverá se atentar às consequências possíveis de sua decisão, o que seria uma

forma idealista e contraditória com o próprio pragmatismo proposto, além de difícil imaginação prática, estaria em contradição com o próprio art. 20 da Lindb que veda a fundamentação das decisões em valores abstratos.

Entretanto, é preciso um contraponto às críticas apresentadas. É bem verdade que a Lei nº 13.655 introduziu de forma explícita uma interpretação consequencialista à Lindb e que, como diz Phillip Gil França:

Torna-se natural concluir que a aplicação do novo caminho hermenêutico indicado pela atualização da LINDB demanda considerar:

A abrangência temporal das decisões jurídicas. Isto é, os efeitos de curto, de médio e de longo prazo de uma determinada decisão jurídica;

A abrangência territorial das decisões jurídicas. Ou seja, o alcance e a extensão dos efeitos e das consequências dos atos praticados;

A abrangência da repercussão humana das decisões jurídicas. Em outras palavras, a amplitude de afetação direta e indireta na vida das pessoas sofrerão [sic] algum tipo de repercussão jurídica a partir da produção desse ato, em um determinado tempo e espaço.

Nesse sentido, conclui-se que a ausência de uma lógica consequencialista nas decisões estatais aumenta o risco de injustiças decorrentes da atuação do Estado, pois na aplicação diversa do Direito à realidade posta, tem-se a imediata tentativa de práticas simplistas de adequação do fato à norma (positivismo superficial), situação que não consegue alcançar respostas apropriadas para a promoção dos objetivos fundamentais da República (FRANÇA, 2019, p. 134).

Esse viés consequencialista é na busca de, como já reportado, reagir à cultura do hipercontrole público, que tomou conta do Brasil dos últimos tempos (MENDONÇA, 2018). Bebendo da fonte do consequencialismo, diz o art. 20 que ao decidir o agente público deverá se atentar às consequências jurídicas e administrativas de sua decisão. O mesmo sentido impõe o art. 21 ao controlador. E o art. 22, por sua vez, requer a consideração, pelo controle, dos obstáculos e das dificuldades reais do gestor e das exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (BRASIL, 2018a).

Ora, não quis o legislador um exercício de futurologia metafísica ao se promover decisões, mas resumiu a tarefa às consequências jurídicas e administrativas. Dificilmente um ato administrativo, ao ser invalidado, trará repercussões já não vistas anteriormente em casos análogos.

• HÉLDER SEBASTIÃO SANTOS
• RODOLPHO BARRETO SAMPAIO JUNIOR

Cabe então ao controlador e ao administrador, ao decidir sobre a invalidação de um ato, ponderar as consequências possíveis de se imaginar, com base nos elementos de conhecimento de mundo dos quais dispõem, e não em todas as consequências possíveis que o mundo dos fatos proporcionaria.

Também merece crítica essa ideia de que os gestores erram porque são irresponsáveis. Muitas vezes, os gestores erram porque a forma como decidiram seria a única disponível no momento, considerando-se possíveis dificuldades financeira, técnica e de recursos humanos das quais dispõem. Por meio da norma, pretende-se que os órgãos de controle, no mínimo, tenham deferência com o gestor.

Dito isso, verifica-se que a recepção dos órgãos de controle às mudanças trazidas apresenta uma perspectiva pessimista quanto ao êxito da norma em atingir seu objetivo, quais sejam, a segurança jurídica e a eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Além disso, a *novatio legis* ainda reforça, em seu parágrafo único do art. 20, o dever de motivação dos atos públicos, em uma perspectiva constitucional de que a motivação é fundamental para o devido processo legal. É a motivação que conduzirá tanto as consequências práticas a que visa o ato quanto o olhar do controlador quando for demandado para análise *a posteriori*.

Outrossim, pelo que se depreende da leitura tanto do parecer do TCU quanto do artigo de Souza (2018), os órgãos de controle e judiciais não enxergaram com bons olhos as mudanças trazidas na Lindb. Na verdade, como já reportado, entendem ser uma forma de mitigar a autonomia judicial e colocar o juiz em uma situação de gestor, dificultando suas atribuições de fiscalização e a responsabilização daqueles que cometerem atos ilícitos, dada a orientação da norma de tentativa de convalidação dos atos sempre que possível.

Assim, parece que, em vez de se promoverem esforços e energia para a efetiva aplicação da norma, tem-se trabalhado para desconstruir seus reais objetivos e aumentar a resistência para sua aplicação, o que demonstra inequivocadamente que as alterações promovidas na Lindb vieram em um bom momento.

A ambivalência na recepção das alterações na Lind, as quais, na verdade, podem ser chamadas até mesmo de alteração na sistemática de atuação dos agentes públicos em suas decisões, se de um lado trouxe desconfiança e crítica pelos órgãos de controle, como acima demonstrado, foi bem comemorada por advogados, gestores públicos, entre outros.

Há muito tempo, o estresse vivido pelos gestores públicos diariamente quando vão tomar decisões tem movimentado a doutrina e o trabalho acadêmico para rebater essa cultura de presunção de má-fé do gestor público.

Ao comentar a finalidade da introdução do art. 20 na Lindb, assim disse Marçal Justen Filho:

As inovações introduzidas pela Lei nº 13.655/2018 destinam-se preponderantemente a reduzir certas práticas que resultam em insegurança jurídica no desenvolvimento da atividade estatal. O art. 20 relaciona-se a um dos aspectos do problema, versando especificamente sobre as decisões proferidas pelos agentes estatais e fundadas em princípios e valores de dimensão abstrata. A finalidade buscada é reduzir o subjetivismo e a superficialidade de decisões, impondo a obrigatoriedade do efetivo exame das circunstâncias do caso concreto, tal como a avaliação das diversas alternativas sob um prisma de proporcionalidade (JUSTEN FILHO, 2018, p. 14).

Diz ainda Marçal Justen Filho quanto às críticas recebidas do projeto quanto à previsão das consequências práticas antes da decisão:

A exigência do art. 20 não implica demandar a capacidade de a autoridade prever aquilo que seja imprevisível ou conhecer aspectos impossíveis de serem avaliados da realidade. Ou seja, não se impõe à autoridade uma condição sobre-humana. O dispositivo apenas exige que a autoridade tome em consideração a relevância política, social e econômica das decisões que adotará. O juízo estimativo quanto ao futuro é inerente à condição humana e se relaciona com o reconhecimento de que a autoridade tem o dever de considerar os efeitos práticos do exercício de suas atribuições (JUSTEN FILHO, 2018, p. 14).

Ou seja, não se requer algo fora do normal, mas, sim, as consequências práticas possíveis dentro de uma normalidade, verificando o contexto econômico, social, de estrutura, de prática e histórico.

Era muito cômodo para muitos órgãos de controle, ao verificar, por exemplo, uma ilegalidade formal de um processo licitatório, simplesmente determinar sua nulidade e responsabilização do gestor.

No entanto, é preciso se colocar na situação do gestor. Ao anular o hipotético contrato, como fica a prestação do serviço público? Imagine tratar-se de um contrato de prestação de coleta de resíduos sólidos (lixo). Ficaria a cidade por quanto tempo sem

• HÉLDER SEBASTIÃO SANTOS
• RODOLPHO BARRETO SAMPAIO JUNIOR

coleta de lixo? Por uma obediência ao princípio da legalidade, anula-se o contrato no mundo do direito e, no mundo dos fatos, permite-se um caos social de limpeza urbana?

São exatamente situações desse tipo que a nova hermenêutica da norma visa a modificar. Em referido caso, essas consequências práticas – que, como se viu, não são nada fora do normal de se prever – deverão ser consideradas e o órgão de controle deve ponderar e decidir. Poderia, por exemplo, prever-se um período de transição entre a cessação do contrato e o estabelecimento de um novo, que viesse a substituir aquele tido como ilegal, ou a permissão de uma contratação direta por tempo determinado, mas, em nenhuma hipótese, dar maior relevo a requisitos formais de legalidade pura e cega, sem considerar os efeitos práticos no mundo dos fatos.

Além disso, também visa a norma a acabar com a ideia de que o gestor erra porque é mal-intencionado, corrupto, incapacitado. A verdade é que os gestores decidem cada vez mais pressionados por demandas urgentes da sociedade e, ao mesmo tempo, com poucos recursos, precariedade nos recursos humanos de servidores, estrutura sem condições mínimas de trabalho, entre tantas outras situações que afetam o dia a dia do gestor.

Essa mudança de prisma a olhar as condutas dos gestores é o primado pela deferência, que, segundo Vanice Regina Lírio do Valle:

Significa dizer que deflagrada a iniciativa de controle judicial, a primeira investida do agente controlador é de ser no sentido de conhecer os termos da estratégia desenhada pela Administração Pública para o trato da matéria. Existe uma política pública em curso? Quais os seus termos? Ela foi aplicada à hipótese? A alegada violação a direito decorre da estrita aplicação à esfera individual dessa mesma política pública? Ou a hipótese de fato contempla uma simples falha de serviço, com a não aplicação da estratégia de ação que o Estado traçara para si? Ou ainda, o que se tem é uma situação individual ou coletivo [sic] que se julga erroneamente excluída da política pública existente e em curso? (VALLE, 2020, p. 10).

Eduardo Jordão vai além ao dizer que o próprio art. 22 pode fomentar o exercício da deferência pelos órgãos de controle, numa mudança de paradigma:

Isso significa que o art. 22 pode ser entendido como o fundamento normativo específico, no nosso direito, para a adoção da deferência judicial (ou, mais amplamente, deferência do controlador) às interpretações razoáveis da administração pública. Não que este fundamento

normativo específico fosse imprescindível ou que houvesse qualquer vedação anterior, no ordenamento jurídico brasileiro, à adoção das teorias da deferência, tão comuns em tantos países estrangeiros. Mas é provável que esta previsão específica encoraje ainda mais os controladores a atuarem neste sentido, em respeito a interpretações e decisões razoáveis da administração em contexto de indeterminação jurídica, ou, na expressão da lei, em contexto de “dificuldade” jurídica (JORDÃO, 2018, p. 78).

É o que há muito tempo buscavam os gestores, um pouco de deferência com seu trabalho diário. É preciso ter empatia com quem resolve colocar seu tempo, seu nome e sua reputação em prol do interesse público, tomando decisões diárias e sendo objeto de controle constante, tal qual vivesse em observação de um *big brother*, sem saber qual será a reação de seus vigilantes, sendo que, a depender da reação, pode lhe gerar as mais diversas sanções, podendo, inclusive, adentrar em seu patrimônio pessoal para, por exemplo, ressarcimento ao erário.

A hermenêutica e até mesmo a prática dos atos públicos, enquanto instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais instituídos no pacto social – materializado na Constituição Federal –, devem ser dinâmicas à medida que a própria sociedade é dinâmica.

Ensina Márcio Luís de Oliveira que:

Nesse sentido, a condição humana é, inevitavelmente, dinâmica e, por conseguinte, está em constante formação, adaptação, desconstrução e transformação, no tempo e no espaço (naturais e simbólicos). Mas a própria dinâmica da existência humana lhe impõe o signo da historicidade e, por isso mesmo, o da finitude real (morte biológica) e/ou o da finitude idealizada (expectativa ou negativa de transcendência) (OLIVEIRA, 2016, p. 50).

Portanto, a hermenêutica das normas de direito administrativo que visa a uma nova abrangência territorial, temporal e humana das decisões administrativas, num viés consequencialista, à correção das injustiças estatais e às respostas apropriadas para o alcance dos objetivos fundamentais da República (FRANÇA, 2019), com o auxílio do novo art. 20 da Lindb, constitui um novo sistema jurídico para a administração pública e, em muito, contribuirá para a realização das políticas públicas no Brasil.

• HÉLDER SEBASTIÃO SANTOS
• RODOLPHO BARRETO SAMPAIO JUNIOR

4. Considerações finais

Cuidou este trabalho, de forma singela, de discutir pontos cruciais sobre a inovação legislativa introduzida na Lindb através da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

O contexto que fomentou o debate doutrinário e recepcionado pelo Congresso Nacional era de um controle externo punitivista, que não demonstrava empatia ou deferência aos gestores públicos.

Tal fato tem gerado inércia na Administração Pública, pois impera uma *administração pública do medo*. Isso gera prejuízos à sociedade, pois os direitos fundamentais – que geram a criação e efetivação de várias políticas públicas – têm sido afetados pela não decisão. Além disso, o medo da repercussão que o controle externo pode promover nas suas análises *a posteriori* tem dificultado para a Administração o recrutamento de agentes públicos capacitados, pois as pessoas preferem trabalhar na iniciativa privada, em que possuem segurança pessoal maior, do que fazerem parte de órgãos públicos e terem seu Cadastro de Pessoa Física (CPF) “carimbado” depois com ações de improbidade, condenações para ressarcimento ao erário, bloqueio de bens, entre outros.

Ratifica-se a importância da alteração legislativa, pois se tenta demonstrar que as pessoas que integram a Administração Pública não o fazem visando ao cometimento de atos ilícitos, de dolo para causar danos ao erário. Muitas vezes, têm pouco aparato técnico e de recursos humanos e, com a pressão que sofrem da sociedade e do próprio controle, podem acabar errando (mesmo agindo de boa-fé) quando decidem em cada caso concreto.

Dessa forma, a nova hermenêutica, no viés consequencialista que a norma propõe, especialmente no bloco normativo formado pelos arts. 20, 21 e 22, além de determinar a fundamentação dos atos públicos como parte intrínseca do próprio ato e a análise das consequências jurídicas que o ato ou sua invalidação podem causar, também convida o controle a ter a deferência e empatia com o gestor.

O fomento ao estudo das alterações promovidas pela Lei nº 13.655, de 2018, especialmente pelos artigos 20, 21 e 22, é de extrema importância para uma administração pública moderna, eficiente e que aja com segurança jurídica, tanto ao emitir quanto ao controlar decisões, o que, pode-se concluir, é de grande importância para a efetivação dos direitos fundamentais num contexto de melhor atuação do Estado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números*. 2021. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT. Acesso em: 8 set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016 [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015*. 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Parecer do Projeto de Lei nº 7.448/2017*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2018b. Disponível em: <https://cdn.oantonista.net/uploads/2018/04/PL-7448-2017-Inteiro-teor-Altera-LINDB-Parecer-Conjur-2018-04-20.pdf>. Acesso em: 8 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria-Geral da Mesa, Coordenação de Arquivo e Coordenação de Biblioteca. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/5529>. Acesso em 9 set. 2021.

CÂMARA, J. A. Art. 24 da LINDB - Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], p. 113-134, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77652. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77652>. Acesso em: 10 set. 2022.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de direito administrativo*. 31. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2017.

CAVALCANTI, F. Contexto histórico do direito administrativo brasileiro e os atos administrativos. *Revista Acadêmica*, v. 84, n. 1, p. 339-394, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/356/300>. Acesso em: 12 set. 2021.

DEARAÚJO, E. N. O direito administrativo e sua história. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 95, p. 147-166, 2000. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67460/70070>. Acesso em: 12 set. 2021.

FRANÇA, P. G. Ato administrativo, consequencialismo e *compliance*: gestão de riscos, proteção de dados e soluções para o controle judicial na era da IA. 4. ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

• HÉLDER SEBASTIÃO SANTOS
• RODOLPHO BARRETO SAMPAIO JUNIOR

GOMES, J. J. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*: Lindb. São Paulo: Atlas, 2012.

JORDÃO, E. Art. 22 da Lindb - acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 277, Edição Especial, p. 63-92, 2018. DOI 10.12660/rda.v0.2018.77650

JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da Lindb - dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 277, Edição Especial, p. 13-41, 2018. DOI 10.12660/rda.v0.2018.77648

MACCORMICK, N. On legal decision and their consequences: from Dewey to Dworkin. *New York University Law Review*, v. 58, n. 2, p. 239-258, 1983.

MENDONÇA, J. V. S. de. Art. 21 da Lindb - indicando consequências e regularizando atos e negócios. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 277, Edição Especial, p. 43-61, 2018. DOI 10.12660/rda.v0.2018.77649

MIRAGEM, B. *Direito administrativo aplicado*. 3. ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MOTTA, F.; NOHARA, I. *Lindb no direito público: Lei 13.655/2018*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

OLIVEIRA, M. L. de. *A Constituição juridicamente adequada*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2018-. ISSN 2238-5177 versão on-line. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/index>. Acesso em: 5 set. 2021.

SOUZA, L. S. F. de. As recentes alterações da Lindb e suas implicações. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 14. p. 125-132, 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de percepção da corrupção 2020*. 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/retrospectiva-brasil-2020>. Acesso em: 19 set. 2021.

VALLE, V. R. L. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: resgatando a objetividade como atributo do controle do poder. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 25, n. 1, p. 110-132, jan./abr. 2020. DOI 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i11577