

O consequencialismo como ferramenta da moderna hermenêutica jurídica

Consequentialism as a tool of modern legal hermeneutics

Marilene Carneiro Matos¹

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) - Brasil

Sumário: 1. Introdução; 2. As correntes consequencialistas e a Teoria da Ponderação do Alexy; 3. A Estabilização do Ato Administrativo inválido no tempo: a Teoria do Fato Consumado; 4. A modulação dos efeitos das declarações de inconstitucionalidade: da jurisprudência à previsão legislativa; 5. A ponderação como ferramenta de hermenêutica jurídica; 6. O consequencialismo da LINDB; 7. Conclusões Finais; 8; Referências bibliográficas.

Resumo: A teoria romana das nulidades se assentava na premissa de que só havia duas soluções passíveis para atos jurídicos com defeitos: a anulação ab initio, não se admitindo a produção de efeitos. Entretanto, especialmente em Direito Público, onde vige o primado da presunção de legitimidade dos atos administrativos, ao longo do tempo os juristas se viram às voltas com sérios problemas decorrentes dos efeitos produzidos por atos inválidos. A partir da Teoria dos Três Planos Jurídicos desenvolvida no Brasil de forma pioneira por Pontes de Miranda, restou inconteste que tanto os atos jurídicos como as leis têm aptidão para produzir efeitos, ainda que maculados de nulidade. O presente trabalho analisa então o consequencialismo positivado pela LINDB como uma possível ferramenta da moderna hermenêutica capaz de oferecer respostas novas ao antigo problema dos efeitos jurídicos produzidos por atos inválidos.

Palavras-chave: Nulidades dos Atos; LINDB; Consequencialismo.

Abstract: The Roman theory of nullities was based on the premise that there were only two solutions that could be possible for legal acts with defects: the annulment ab initio, not admitting the production of effects. However, especially in public law, where they monitor the primacy of the presumption of legitimacy of administrative acts, over time jurists found themselves in serious trouble stemming from the effects produced by invalid acts. From the Theory of The Three Legal Plans developed in Brazil in a pioneering way by Pontes de Miranda, it was undisputed that both legal acts and laws have the aptitude to produce effects, even if tainted with nullity. The present work analyzes then the consequentialism positive by LINDB as a possible tool of modern hermeneutics capable of offering new answers to the old problem of legal effects produced by null acts.

Keywords: Nullities of the Acts; LINDB; Consequentialism.

1. Introdução

Há muito que o Direito não se contenta com a versão antiga do Juiz como a "boca do Direito", mero aplicador quase autômato das prescrições inscritas nas regras legais. A decisão legislativa expressa por meios das normas não consegue

¹ Advogada especialista em Direito Administrativo. Mestre e Doutoranda em Direito Público pelo IDP. Professora Universitária. Palestrante. Autora de livros Jurídicos.

solucionar a complexidade dos casos concretos, vez que a realidade é bem mais rica do que a prévia visão do legislador pode alcançar, surgindo questões na aplicação prática da lei que demandam algo mais do jurista do que simplesmente subsumir os comandos constantes nas normas às situações em concreto que devem ser decididas.

Exemplo de complexidade que não é passível de ser abarcada completamente pelas previsões normativas, a questão da validade/invalidade de atos administrativos constitui fonte de perplexidade que tem atormentado os estudiosos do tema, às voltas com as diversas soluções que tem sido construídas ao longo do tempo. Isso porque a construção romana clássica da validade dos atos jurídicos seguia um paradigma dicotômico que admitia apenas duas alternativas: ou o ato era válido e produzia todos os efeitos, ou era inválido e deveria ser anulado desde o início, sendo inconcebível que produzisse qualquer efeito. Uma solução simples, mas que não atendia com respostas viáveis os casos complexos.

Influenciada por tal visão simplista, a própria Corte Constitucional brasileira consagrava a solução preconizada pelo Direito Romano quanto às nulidades do ato administrativo, tendo inclusive editado a Súmula 473 em que constava tal entendimento, expresso no conteúdo do Verbete, o qual pregava de modo incontestado que:

“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” (grifos não originais)².

Ocorre que, especialmente na área do Direito Público, que tem como um de seus primados a presunção de legitimidade e legalidade dos atos estatais, a visão clássica romana entrava em rota de colisão com a realidade cotidiana, que testemunha a produção de efeitos jurídicos por atos eivados de nulidades, enquanto não sobreviesse decisão que os desconstituísse. Tais efeitos às vezes eram produzidos durante longo lapso temporal e, ainda que fosse declarada a invalidade do ato, a modificação que ele havia produzido na realidade poderia ocasionar situações em que se questionava se realmente se atendia o interesse público no seu desfazimento. De igual forma, leis inconstitucionais até que fossem assim declaradas, produziam todos os efeitos na regulação das situações para as quais foram criadas.

Ou seja, quando se trata de Direito Público, atos eivados de vícios produzem sim efeitos que, não raro, perduram por grandes períodos de tempo. De igual modo, leis inconstitucionais, enquanto não sejam assim declaradas, tem o potencial de perdurar por muito tempo, às vezes décadas, criando expectativas, constituindo situações e, porque não admitir, gerando direitos adquiridos.

A partir de tal constatação, diversas teorias têm sido desenvolvidas para dirimir as situações reguladas tanto por leis quanto por atos administrativos maculados de vícios, dentre elas a técnica da ponderação, da qual, por sua vez, deriva o denominado consequencialismo. Nesse sentido, o presente trabalho se propõe a analisar o consequencialismo sob o viés de ferramenta de hermenêutica moderna.

2. As correntes consequencialistas e a Teoria da Ponderação de Alexy

Diante da insuficiência da clássica e dicotômica concepção romana de (in)validade de atos administrativos, vislumbrou-se a necessidade do desenvolvimento de teorias para solucionar o problema de normas e atos

²BRASIL. Súmula nº 473, disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>, acesso em: 23 de out 2021.

administrativos inválidos que perduraram e produziram efeitos, muitas vezes durante considerável lapso temporal.

Nesse sentido, não se pode deixar de mencionar a Teoria dos três planos jurídicos, desenvolvida de forma pioneira no Brasil por Pontes de Miranda³. Segundo tal doutrina, para que a norma ingresse e surta efeitos no mundo jurídico, basta que sejam cumpridas determinadas exigências formais, a partir das quais a norma adquire existência jurídica. Em um segundo plano, a norma, apesar de atender aos requisitos de existência, não atende aos de validade, vez que contraria disposições de normas superiores, onde temos o plano em que se analisa a validade ou invalidade da norma. Em um terceiro momento, verifica-se que tanto as normas válidas como as inválidas são aptas a produzir efeitos, revestem-se ambas de eficácia. É inegável, então, a aptidão que ostentam as normas inválidas para ingressarem no mundo jurídico e produzirem efeitos.

A construção teórica dos Planos Jurídica parece singela, quase uma obviedade nos tempos atuais, mas significou muito em termos de revisão da teoria do controle normativo, vez que a partir do reconhecimento da invalidade de determinada prescrição normativa, surgem outros problemas ainda mais relevantes. Nesse sentido, depara-se o intérprete com os efeitos que a norma inválida produziu enquanto não foi assim declarada. Em muitas situações, há que se perquirir qual a solução que melhor atende ao interesse público: desconstituir totalmente a norma inválida; anulá-la apenas parcialmente ou convalidá-la.

De forma similar, o problema da invalidade dos atos administrativos viciados que adentraram o ordenamento jurídico e produziram efeitos até serem invalidados também coloca o intérprete em situação de perplexidade acerca de qual solução melhor atenderá ao interesse público, considerando-se que, para alguns, o ato administrativo é considerado como “lei do caso concreto”.

Diante da gravidade do problema ocasionado pelos efeitos produzidos por leis e por atos administrativos inválidos, tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm se debruçado na busca de soluções.

3. A Estabilização do Ato Administrativo inválido no tempo: a Teoria do Fato Consumado

Sendo inconteste, mormente após o desenvolvimento da teoria dos três planos jurídicos, que atos administrativos inválidos têm existência jurídica e produzem efeitos, os problemas advindos de tais efeitos têm movimentado os juristas na direção de construções teóricas que forneçam soluções que melhor atendam ao interesse público.

Nesse sentido, vale trazer à colação um interessante e histórico caso decidido pelo Tribunal Administrativo Federal da Alemanha no ano de 1950, que ratificou uma decisão do Tribunal de Berlim, de forma a tornar válida uma pensão concedida a viúva de um servidor público, embora contivesse vícios de legalidade.⁴ A Decisão é considerada um ponto de inflexão, por colocar em evidência a necessidade de sopesar as circunstâncias concretas em casos que a solução mais evidente seria pura e simplesmente invalidar o ato que contém vícios. Nesse sentido, os magistrados da Corte Alemã consideraram diversas circunstâncias concretas para decidir a melhor solução a ser adotada no caso da viúva, vez que ela, diante de uma decisão do Estado sobre a qual não tinha qualquer motivos para duvidar, planejou sua vida, procedendo até mesmo a uma mudança de país de residência. Considerou-

³ MIRANDA, P.D. “Tratado de direito privado”, *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2012, pp. 61-62.

⁴ MAURER, H. *Elementos de direito administrativo alemão*, Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 2000, pp. 78-79.

se ainda que a interessada não tinha contribuído ou agido de má-fé para a decisão estatal.

O caso da viúva de Berlim pôs em evidência que nem sempre anular atos inválidos constitui a melhor solução, ante eventuais circunstâncias em concretos, para atendimento do interesse público. Decidiu a Corte por manter o ato ilegítimo, porque desprovido de legalidade, ao argumento de outro valor também albergado pelo texto constitucional, qual seja, a segurança jurídica.

Nesse sentido, em terras brasileiras surgem também no Brasil da década de 50 correntes jurisprudenciais que decidem por estabilizar atos jurídicos eivados de vícios insanáveis, ao argumento de que anulá-los não seria a solução mais acertada tendo em vista valores constitucionais como a segurança jurídica, a razoabilidade e a proporcionalidade.

Com efeito, diversas situações construídas ao pálio de atos viciados perduram por um período considerável e constituem efeitos que demandam maiores cuidados por parte do aplicador. Alguns deles não são passíveis de simplesmente serem desconstituídos. Exemplifica tal situação o profissional que conclui com sucesso ensino superior do qual ingressou com liminar, foi aprovado e está exercendo a profissão quando, anos depois, a medida provisória é revogada. Diversas outras situações podem ser mencionadas como remoção de agente de polícia; manutenção de vencimentos assegurado em liminar cassada pela segunda instância; mudança de local de prova de concurso, dentre outras⁵.

Para decidir tais casos, surgiu a construção jurisprudencial e doutrinária denominada teoria do fato consumado. Segundo tal Teoria, a desconstituição de atos inválidos que geraram efeitos e que criaram nos destinatários legítimas expectativas trariam mais prejuízos que benefícios ao interesse público.

"O fato consumado tem sido aplicado com base nos princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da isonomia, os quais têm sido invocados para sustentar que o particular não deve ser penalizado pela excessiva mora administrativa ou judicial em decidir dada situação que perdurou no tempo, e que lhe trouxe uma forte expectativa de que não mudaria"⁶.

Justamente por reconhecer a importância dos efeitos de atos inválidos, cabe mencionar o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Ação Cível Originária nº 79 do Mato Grosso, em que a União solicitou a anulação de títulos de concessão de domínio de terras públicas deferidas para fins de colonização, vez que levada a efeito ignorando a exigência de prévia autorização do Senado Federal, como era estabelecido pelo art. 146, § 2º, da Constituição Federal de 1946. Neste caso, mesmo diante da constatação da inconstitucionalidade, o relator destacou que a questão fora decidida "há mais de meio século", bem como invocou os Princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança para justificar a manutenção do ato. O Relator contou com voto favorável da maioria da Corte⁷.

No tocante a atos administrativos viciados, outra polêmica se situa em relação à assunção e posterior efetivação de substituto como titular de cartório diante do estabelecido pelo § 3º do art. 236 da Constituição, o qual prevê que "o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses"⁸.

⁵MATOS, M.C. "Princípio da proteção da confiança legítima: limite ao Estado legislador", *Câmara dos Deputados*, Brasília, 2020, p. 44.

⁶MATOS, M.C. *Idem*.

⁷BRASIL. *Ação Cível 79 – MT*, disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur209877/false>, acesso em: 05 mar. 2022.

⁸BRASIL. *Constituição*, disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em: 01 mar de 2022.

Ocorre que o Conselho Nacional de Justiça tem proferido decisões desconstitutivas de tais serventias, por entender que configuram contradição à exigência constitucional de concurso público. Em outra mão, os interessados têm judicializado a questão, alegando a ocorrência da decadência prevista na Lei do Processo Administrativo Federal, Lei nº 9784 de 1999, a qual prevê em seu artigo 54⁹ que a Administração decai do direito de anular atos administrativos com efeitos favoráveis a terceiros, o prazo de cinco anos, salvo comprovada má-fé.

No entanto, nessas hipóteses, em particular, o STF tem entendido pela inaplicabilidade do prazo decadencial da Lei nº 9784 de 1999, por restar configurada “flagrante inconstitucionalidade” nas nomeações desprovidas do processo seletivo público após a Carta de 1988. Tal linha de decisão foi adotada por ocasião do julgamento do MS nº 29.557 do Distrito Federal¹⁰ restando assente que o prazo decadencial de cinco anos para revisão de atos administrativos (art. 54 da Lei nº 9.784/1999 e art. 91, parágrafo único, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça) não se aplica a situações inconstitucionais, nas quais ocorreu a delegação de serventia extrajudicial sem a prévia realização do devido concurso público¹¹.

Vê-se que a jurisprudência pátria tem procedido a ponderação de valores para decidir questões com base na Teoria do Fato Consumado. Com efeito, acaso levada às últimas consequências os vícios de atos administrativos e se aplicasse de forma indiscriminada a anulação, outros valores igualmente albergados pelo texto constitucional como a proteção da confiança legítima, a proporcionalidade e a razoabilidade ficariam a descoberto.

Dessa forma, deflui-se que a aplicação da teoria do fato consumado pelas Cortes Superiores leva em conta fatores “extrajurídicos”, de forma a considerar as circunstâncias que circundam os casos concretos que lhes são submetidos, numa espécie de ponderação dos valores constitucionais envolvidos na hipótese em julgamento.

A partir da jurisprudência consolidada no tocante à necessidade de conferir estabilização a atos viciados em algumas hipóteses, o próprio Legislativo prestigiou tal possibilidade mediante a edição da Lei do Processo Administrativo Federal, de nº 9784 de 1999, que no seu artigo 54 estabelece o prazo decadencial de 05 (cinco) anos para a Administração anular atos de que decorram efeitos favoráveis a terceiros, desde que não hajam concorrido com má-fé para a ocorrência do ato. Vê-se aqui uma ponderação prévia que o próprio legislador faz entre a legalidade estrita e a segurança jurídica.

4. A modulação dos efeitos das declarações de inconstitucionalidade: da jurisprudência à previsão legislativa

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já admitia a modulação de efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade antes mesmo da edição da Lei nº 9868 1999¹², que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Tal possibilidade é levada a efeito a partir da ponderação de valores constitucionais, em que a constitucionalidade das normas é sopesada com outros princípios como a segurança jurídica, a proporcionalidade e a razoabilidade.

⁹BRASIL. *Lei nº 9.784 de 1999*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm, acesso em: 05 mar. 2022.

¹⁰BRASIL. *MS nº 29.557 - DF*, disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur348054/false>, acesso em: 05 mar. 2022.

¹¹No MS nº 28.273 - DF, o STF decidiu, por unanimidade, que o exame da investidura na titularidade de cartório sem concurso público não está sujeito ao prazo previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999. *In: BRASIL. MS nº 28.273 - DF*, disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur224678/false>, acesso em: 01 mar. 2022.

¹²BRASIL. *Lei nº 9.898 de 1999*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm, acesso em: 05 mar 2022.

Importante observar que a ponderação desses valores leva em conta também o impacto da eventual declaração de inconstitucionalidade de dada norma sobre o interesse público, a partir da análise das circunstâncias concretas.

Com efeito, um caso paradigmático que merece menção é o da ADI nº 4.029/DF¹³, proposta pela Associação Nacional dos Servidores do Ibama (Asibama Nacional) em vista da Lei Federal que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), de nº 11.516/2007. Tal norma resultou da conversão da Medida Provisória nº 366/2007, a qual, entretanto, não seguiu o rito previsto pelo § 9º do art. 62 da CF, com a prévia análise da comissão mista de deputados e senadores.

Embora reconhecendo a inconstitucionalidade formal da norma, o relator entendeu que seria atentatório à segurança jurídica admitir-se que toda e qualquer leis originada de MP sem a observância do rito do art. 62, § 9º, da Constituição, desde a EC nº 32/2001, deveriam ser declaradas inconstitucionais e “expurgadas ex tunc” do ordenamento jurídico. No entender do Min. Luiz Fux, relator da matéria seria “inimaginável a quantidade de relações jurídicas que foram e ainda são reguladas por esses diplomas, e que seriam abaladas caso o Judiciário aplique, friamente, a regra da nulidade retroativa”.

Assim, a Corte decidiu por modular os efeitos da declaração, segundo permissivo do art. 27 da Lei nº 9.868/1999, ao argumento de que a modulação constituía “uma defesa da segurança jurídica, também norma constitucional (art. 5º, caput), sob o prisma do princípio da proporcionalidade”.

Hoje, por disposição legal, o STF pode modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para que produza efeitos somente prospectivos, parcialmente prospectivos ou até mesmo que determine data a partir do qual a declaração de inconstitucionalidade passará a surtir efeitos.

5. A ponderação como ferramenta de hermenêutica jurídica

Após a segunda guerra mundial e a constatação de que a aplicação cega da lei pode levar a verdadeiras atrocidades, da qual o regime nazista que se desenrolou sob estrita autorização legal constitui um dos claros exemplos, ocorreu uma verdadeira mudança de paradigma em relação ao fenômeno jurídico, passando a ser questionamento o entendimento segundo o qual soluções jurídicas sempre poderiam ser estabelecidas a priori, bastante o “enquadramento” ou subsunção da hipótese a normas abstratas.

Neste quadro, surge uma das principais teorias que se propunham a revisar o entendimento do fenômeno jurídico: trata-se da teoria de Theodor Viehweg, apresentada na obra *Tópica e jurisprudência*¹⁴. O cerne da teoria era justamente a necessidade de avaliar as circunstâncias concretas relativas a um caso, antes de proceder-se a aplicação da norma, ou seja, proceder-se a uma análise tópica. Na linha do que já propunha Aristóteles, em seus Tópicos, haveria a necessidade de contraporem-se argumentos, a fim de que os conflitos pudessem ser resolvidos pelo método dialético.

Também contrário ao chamado “abstracionismo jurídico”, que entendia que todas as soluções poderiam ser pensadas de forma prévia e albergadas pelo legislador no texto legal, Chaïm Perelman¹⁵ marcou posição contraposta ao abstracionismo jurídico, defendendo o ponto de vista segundo o qual “nenhuma regra de direito, assim como nenhum valor, é absoluta”. Para o autor, a realidade prática em determinadas circunstâncias assumia um peso maior, ou seja, sempre haveria “situações em que uma regra, seja ela qual for, deverá ser limitada, e em que um

¹³BRASIL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029 - DF*, disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>, acesso em: 05 mar. 2022.

¹⁴VIEHWEG, T. *Tópica e jurisprudência*, Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 2008.

¹⁵PERELMAN, C. *Lógica jurídica*, Martins Fontes, São Paulo, 2004, pp. 129-130.

valor, qualquer que seja sua importância, deverá ceder diante de considerações preponderantes na ocorrência”.

Posicionou-se de igual modo contrário ao abstracionismo o jurista Luis Recaséns Siches¹⁶, mediante sua teoria que propunha que a lógica do racional fosse substituída pela *Lógica do razoável*. Na sua concepção, não se poderia interpretar o Direito, de forma a extrair consequências a partir das premissas, mas sim, as normas deveriam ser interpretadas à luz da confrontação de seus efeitos com os propósitos que inspiraram o legislador quando de sua elaboração. Nas palavras do autor: “a interpretação do Direito não deve ser a consequência de umas premissas, e sim deve guiar-se pela ponderação de seus efeitos ou resultados”.

Diante de várias críticas que surgiram em face da tópica, diante de possíveis riscos à segurança jurídica, juristas alemães propuseram soluções outras denominadas *métodos concretistas*, os quais pregam que as soluções que devem nortear a análise de casos concretos devem partir do concreto e não do abstrato. Entretanto, diferenciam-se da tópica, uma vez que concebem as leis não como simples pontos de vista (*topoi*), mas como o “limite último da interpretação”¹⁷.

A despeito de terem surgido diversos métodos concretistas, respeitadas as diversas contribuições, o que mais teve relevo doutrinário foi o método da ponderação constitucional, de Robert Alexy¹⁸, a qual promoveu profunda modificação na forma como se entende a aplicação do direito. A partir da ponderação de Alexy, passou-se a considerar um direito a partir da perspectiva de constituir uma verdadeira “ordem objetiva de valores”, o que obrigaria a análise das soluções concretas não só a partir da subsunção de normas, mas necessariamente e de forma adicional, o sopesamento ou ponderação de valores relacionados ao caso.

Nessa linha, a premissa necessária da edição de qualquer norma jurídica é a ponderação de princípios (valores) constitucionais atinentes à hipótese. Tal regra é também aplicável aos atos administrativos, na medida em que eles também constituem normas jurídicas do caso concreto. Entretanto, a ponderação no caso concreto que afaste a aplicação material da norma somente deve ocorrer de forma excepcional, vez que a regra geral é que a Administração Pública se submete às leis.

Expostas as linhas gerais da teoria da ponderação, veremos nos tópicos seguintes o acolhimento da teoria a partir das alterações da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

6. O consequentialismo da LINDB

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro sofreu sensíveis alterações em 2018, mediante a inserção de 10 (dez) novos artigos, ao argumento de fomentar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação e interpretação do Direito Público. Para o específico objeto deste trabalho as alterações que ora se ressaltam são as do art. 20 e 21, vez que mais diretamente relacionados com a abordagem consequentialista.

Neste prisma, que passaram a permitir de forma expressa a ponderação de valores tanto na elaboração quanto na aplicação de leis. Tais mudanças vieram como resposta aos reclamos da necessidade de segurança jurídica e eficiência por parte dos gestores públicos, considerando o fenômeno denominado “apagão das canetas”, consistente no medo dos agentes públicos de tomarem decisão e sofrerem as

¹⁶“No se puede interpretar el Derecho extrayendo una consecuencia de ciertas premisas; antes bien, las normas deben ser interpretadas a la luz de la confrontación de sus efectos con el propósito que inspiró la elaboración de la norma”. In: SICHES, L.R. *Introducción al estudio del derecho*, 15º ed., Porrúa, México, 2006, p. 212.

¹⁷HESSE, K. *A interpretação constitucional*, Saraiva, São Paulo, 2009, p. 106.

¹⁸ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*, 1º. ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 81 e ss.

consequências de um controle administrativo considerados por muitos como disfuncional¹⁹.

No contexto sobre Controle Disfuncional, Rodrigo Valgas dos Santos aduz que:

“De regra, o exercício do controle externo brasileiro adotou medidas desproporcionais e excessivas que em vez de coibir a violação da norma, efetivamente a fomentam. É exatamente o que alude Hood quando exemplifica que a aplicação de pesadas sanções pela demora na entrega do objeto licitado, acaba por gerar disfunções na medida em que licitantes deixam de participar de licitações com prazo de entrega muito curto, impondo gradativos aumentos de prazo e consequente prejuízo à Administração”²⁰.

Egon Bokmann defende que as alterações foram cruciais para reforçar a segurança jurídica:

“Por conseguinte, a LINDB assumiu papel sobranceiro no trato do Direito Público Brasileiro. Todas as autoridades, órgãos e entidades públicas, sem exceção, subordinam-se a ela e lhe devem aplicação irrestrita, obedientes à sua máxima eficácia. Os artigos da LINDB constituem mandamentos que condicionam a validade dos provimentos administrativos. O exercício das competências administrativas foi funcionalizado em vista do direito público da segurança jurídica”²¹.

A despeito das críticas advindas com as alterações à LINDB objeto da Lei nº 13.655 de 2018²², por aqueles que entendiam que promovia um afrouxamento do controle administrativo, pode-se inferir que as inovações constituíram basicamente o estabelecimento por norma legal das práticas concretistas defendidas pela teoria da ponderação e foram também elogiadas pela corrente que as entendiam necessárias e passíveis de amenizar o “apagão das canetas” e o “Direito Administrativo do Medo”. Nesse sentido, é importante ressaltar que a alteração da LINDB significa muito, vez que se trata de norma que dispõe não só sobre interpretação, mas sobre fontes do direito, por isso sendo considerada como diploma que contém normas de “sobredireito”²³.

Sobre os fundamentos das alterações da LINDB, Carlos Ari Suldfeld, um dos autores da legislação, diz que:

“Outro problema é que se espalhou no Brasil uma verdadeira obsessão em punir gestores públicos; falou, pagou; um exagero. Claro que a corrupção e o desvio de recursos públicos têm de ser combatidos com severidade. Mas grande parte dos processos punitivos contra gestores públicos é por falhas operacionais, por questões formais ou por divergências de opinião. Ora, falhas são próprias de qualquer organização; só não erra quem não age. Os controladores por acaso são punidos quando falham? De outro lado, é normal as opções do gestor não coincidirem com as preferências do controlador: o

¹⁹NETO, F.M.D.A. & FREITAS, R.V.D. “O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto”, *Revista Conjor*, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>, acesso em: 25 out. 2018.

²⁰ SANTOS, R.V.D. *Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2021, p. 125.

²¹ MOREIRA, E.B. *A Nova Lei de Introdução: Segurança Reforçada ao Direito Administrativo*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2019.

²²BRASIL. *Lei nº 13.655 de 2018*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm, acesso em: 02 mar 2022.

²³MAFFINI, R. & HEINEN, J. “Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito”, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, pp. 237-278, set./dez., 2018.

direito tem muitas incertezas, não é matemática; divergência de interpretação sobre fatos e leis não é crime. Portanto, punição é um erro para esses casos”²⁴.

A análise consequencialista das nulidades vem consagrada na nova LINDB pelo art. 20²⁵, a qual dispõe acerca de uma necessária ponderação acerca dos efeitos práticos de decisões administrativas, para além da análise abstrata de valores, tanto por parte das autoridades administrativas quanto judiciais. No seu parágrafo único, o dispositivo estabelece ainda que a motivação “demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”.

Para espantar possíveis dúvidas sobre o que seriam consequências práticas, O Instituto de Direito Administrativo Brasileiro tentou clarificar o termo mediante a edição de alguns Enunciados que valem a pena ser mencionados:

“Enunciado 4: As ‘consequências práticas’ às quais se refere o art.20 da LINDB devem considerar, dentre outros fatores, interferências recíprocas em políticas públicas já existentes.

Enunciado 5: A avaliação das consequências práticas, jurídicas e administrativas é indispensável às decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial, embora não possa ser utilizada como único fundamento da decisão ou opinião.

Enunciado 6: A referência a ‘valores jurídicos abstratos’ na LINDB não se restringe à interpretação e aplicação de princípios, abrangendo regras e outras normas que contenham conceitos jurídicos indeterminados”²⁶.

Ademais do art. 20, o art. 22 também é considerado uma regra que homenageia o consequencialismo, vez que dispõe que “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”²⁷. Mais uma vez, vale a pena socorrer-se dos Enunciados do IBDA²⁸ relacionados ao dispositivo:

“Enunciado 11 - Na expressão ‘dificuldades reais’ constante do art. 22 da LINDB estão compreendidas carências materiais, deficiências estruturais, físicas, orçamentárias, temporais, de recursos humanos (incluída a qualificação dos agentes) e as circunstâncias jurídicas complexas, a exemplo da atecnia da legislação, as quais não podem paralisar o gestor.

Enunciado 12 - No exercício da atividade de controle, a análise dos obstáculos e dificuldades reais do gestor, nos termos do art.22 da LINDB, deve ser feita também mediante a utilização de critérios jurídicos, sem interpretações pautadas em mera subjetividade.

Enunciado 13 - A competência para dizer qual é a melhor decisão administrativa é do gestor, não do controlador. O ônus argumentativo da ação controladora que imputa irregularidade ou ilegalidade à conduta é do

²⁴SUNDFELD, C.A. *Chega de axé no direito administrativo*. Disponível em: <http://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld- chega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf>, acesso em: 30 mar. 2022.

²⁵BRASIL. *Lei nº 13.655 de 2018*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1, acesso em: 10 mar 2022.

²⁶IBDA. *Seminário promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB*, disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/noticias/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>, acesso em: 30 mar. 2022.

²⁷BRASIL. *Lei nº 13.655 de 2018*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm, acesso em: 02 mar 2022.

²⁸IBDA. *Seminário promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB*, disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/noticias/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>, acesso em: 30 mar. 2022.

controlador, estabelecendo-se diálogo necessário e completo com as razões aduzidas pelo gestor”.

Não se pode deixar de reconhecer que tal regra decorre de uma tendência contemporânea do Direito, também expressa na Lei nº 9.868 de 1999 – que regulamenta o processo e julgamento das ADIs e ADCs, a qual permite a modulação da declaração da inconstitucionalidade de normas, tendo em conta razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social²⁹.

Segundo tal linha de raciocínio, se qualquer edição normativa não prescinde da ponderação prévia entre princípios constitucionais, a edição de atos administrativos tampouco poderia prescindir, em toda e qualquer hipótese, de uma avaliação acerca das consequências práticas das medidas adotadas. Nesse sentido, defende Marcondes³⁰ que:

“Vigora, no presente momento histórico, uma concepção concretista do fenômeno jurídico, vale dizer, prevalece o entendimento de que as decisões jurídicas devem partir dos problemas concretos, levando em consideração as particularidades desses problemas”.

Nesse sentido, pode-se apontar a decisão do STF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, proferida no julgamento do MS 22.357/DF, em que se decidiu, tendo em conta o peso das circunstâncias práticas apresentadas, por validar 366 (trezentos e sessenta e seis) nomeações de servidores da Infraero, cujas nomeações estavam sendo questionadas ante irregularidades constatadas no processo seletivo. O relator, citando Frederico Marques, concluiu que, no caso, por restar configurada a boa-fé dos contratados, bem como o longo tempo em que estavam na condição de funcionários da Infraero, deveria a segurança jurídica se sobrepor à legalidade estrita.

Nesse sentido, Seabra Facundes já defendia em 1941 que:

“No direito administrativo, importa menos a natureza do defeito em si do que as repercussões que a invalidez do ato, atentas as circunstâncias eventuais, venha trazer ao interesse público, pelo que um mesmo vício pode, muita vez, acarretar consequências diversas”³¹.

Importante asseverar que adoção da teoria da ponderação não significa o desprezo às normas prefixadas pelo Direito em toda e qualquer hipótese. Tal entendimento levaria à indesejável insegurança jurídica. Entretanto, conforme defende Marcondes, na seara do Direito Público, a partir do momento em que a norma ingressa no mundo jurídico, algumas circunstâncias concretas alteram as circunstâncias jurídicas que lhe deram sustentação, dentre elas:

- a) o direito atribui à norma estatal uma presunção de validade e, por isso, protege a confiança legítima de quem acreditou em sua correção;
- b) a boa ou má-fé do administrador e do administrado interferem nas razões justificadoras da retirada ou da manutenção da norma;

²⁹Nesse sentido, estabelece o art. 27 que: “o declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”. In: BRASIL. *Lei nº 9868 de 1999*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm, acesso em: 03 mar. 2022.

³⁰MARTINS, R.M. “As alterações da LINDB e a ponderação dos atos administrativo”, A&C - *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 3, n. 11, Fórum, Belo Horizonte, 2003.

³¹FAGUNDES, M.S. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, 7º ed., Forense, Rio de Janeiro, 2005, p. 70.

c) quanto mais efeitos a norma gera no mundo jurídico, mais peso adquire a estabilização das relações jurídicas, aspecto subjetivo da segurança jurídica”³².

Dessa forma, o art. 20 da nova LINDB constitui regra estabelecida no bojo de um novo entendimento do direito, segundo o qual tanto na elaboração quanto na aplicação de normas jurídicas, é imprescindível proceder-se a prévia análise das consequências práticas da medida a ser adotada. Trata-se da concepção concretista do fenômeno jurídico, que nada mais significa do que o entendimento segundo o qual as decisões jurídicas devem ser tomadas a partir dos problemas em concreto.

O consequencialismo da LINDB tem se espalhado por outros diplomas legais recentes no sistema jurídico brasileiro. Tal é a hipótese do novo tratamento dispensado pela Lei nº 14.133 de 2021³³, que dispõe sobre as licitações e contratações públicas no país, a qual acolhe de forma inequívoca o consequencialismo no tocante ao sistema de nulidades de processos licitatórios e contratos.

Nesse sentido, o artigo 147 do diploma dispõe que, caso se constate irregularidade no procedimento da licitação ou na execução contratual, a declaração de nulidade do contrato somente virá a ser adotada quando se revelar medida de interesse público. Ademais, o dispositivo dispõe expressamente os critérios que deverão ser levados em conta para que se avalie o interesse público na nulidade, tais como impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição do objeto do contrato (inc.I); fechamentos de postos de trabalho³⁴ e custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato³⁵. Ou seja, circunstâncias concretas que circundam o contrato.

Ademais, caso a nulidade seja realmente a alternativa que irá atender ao interesse público, o legislador deu a opção à autoridade administrativa de modular a declaração de nulidade, “com vistas à continuidade da atividade administrativa”, de forma que só tenha eficácia em momento futuro, de forma que se possibilite levar a efeito nova contratação, pelo prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez³⁶.

Segundo a concepção formalista ou legalista acerca das nulidades na esfera administrativa, quaisquer atos e contratos ilegais levariam inevitavelmente a uma única possibilidade: a anulação. Ocorre que, como vimos, em algumas situações, a anulação ou a paralisação da execução contratual não constitui a melhor opção para o atendimento do interesse público. Foi a partir desta constatação que ocorreram as mudanças da LINDB já mencionadas, obrigando o intérprete a avaliar as consequências práticas que advirão da anulação de atos ou contrato. Da mesma forma, o § único do art. 20 estabeleceu o dever de motivar tal decisão, para que fique demonstrada a imperiosidade da medida, além da adequação e proporcionalidade em relação a outras alternativas.

Além da influência do consequencialismo da LINDB no novo normativo das contratações públicas, recentes alterações na Lei de Improbidade Administrativa também demonstram o acolhimento do consequencialismo por parte do Poder Legislativo. Nesse sentido, o art.17-C, incluído na Lei 8.429/92 pela Lei 14.230/21

³²MARTINS, R.M. *Ob. Cit.*, pp. 306-313.

³³BRASIL. *Lei nº 14.133 de 2021*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm, acesso em: 05 mar 2022.

³⁴Segundo o inciso IX da Nova Lei de Licitações). In: BRASIL. *Lei nº 14.133 de 2021*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm, acesso em: 03 mar de 2022.

³⁵Segundo o inciso X da Nova Lei de Licitações. In: BRASIL. *Lei nº 14.133 de 2021*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm, acesso em: 03 mar de 2022.

³⁶Conforme o §2º do artigo 147 da Nova Lei de Licitações. In: BRASIL. *Lei nº 14.133 de 2021*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm, acesso em: 03 mar de 2022.

estabelece que as sentenças proferidas nos processos de improbidade, ademais das disposições do Código de Processo Civil, deverão “considerar as consequências práticas da decisão, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos (inciso II), bem como os “obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados e das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”³⁷.

Com efeito, uma das críticas que se fazia em relação à Lei de Improbidade na sua forma original era a possibilidade de que gestores respondessem com as pesadas sanções da norma, por condutas enquadradas como atentatórias aos Princípios da Administração Pública, justamente pela abertura interpretativa que valores abstratos como “moralidade”, “eficiência”, dentre outros, possibilitava. A situação de pandemia, neste sentido, pode exemplificar uma consequência prática passível de justificar a compra de um equipamento por um valor, ou mediante um procedimento que em circunstâncias normais não seria justificável.

De igual modo, pode-se tais traços consequencialista tanto na Lei da Liberdade Econômica quanto na Lei Geral das Agências Reguladoras, respectivamente nos artigos 5º e 6º. O que sinaliza uma tendência consequencialista na atuação recente do Poder Legislativo.

Entretanto, as alterações da LINDB foram duramente criticadas, pois na visão de alguns, impactariam negativamente no controle. Entretanto, recente trabalho coordenado por grupo público da FGV Direito SP, apresentado em evento online intitulado “Nova LINDB no TCU: um balanço dos dois primeiros anos”³⁸, demonstra que diversas orientações constantes da alteração normativa foram objetos de assimilação em distintas decisões da Corte de Contas, conforme noticiou em palestra proferida por Carlos Ari Sundfeld, em evento do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo³⁹.

Em se tratando de Controle, há vozes doutrinárias que enxergam nas alterações da LINDB um movimento de restrição da esfera de discricionariedade da instância controladora, que passa a ter que justificar provas e argumentos concretos que a decisão objeto do controle foi emitida em desacordo com o dever de probidade.

“É exatamente esse amplo espaço de atuação do Controlador que a Nova Lei de Introdução visa a coibir. A nova racionalidade decisória vem barrar este tipo de interpretação, porquanto passa a exigir do controlador que demonstre através de provas concretas e consequências práticas que o ato praticado pelo agente público estaria eivado da intenção de ferir a probidade administrativa. Amplia-se assim, o ônus de fundamentação do controlador para as acusações do ato de improbidade baseadas nas alegações genéricas de violação aos Princípios da Administração Pública, tipificadas no artigo 11, da Lei 8429/92”⁴⁰.

³⁷Segundo o Inc. II, do art.17-C, da Lei 14.230, de 2021. In: BRASIL. Lei 14.230 de 2021, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14230-25-outubro-2021-791905-norma-pl.html>, acesso em 03 mar de 2022.

³⁸FGV. *Nova LINDB no TCU*, disponível em: <https://direitosp.fgv.br/evento/nova-lindb-tcu-balanco-2-primeiros-anos>, acesso em: 28 mar. 2022.

³⁹ SUNDFELD, C.A. “LINDB: análise de risco e consequências na atuação inovadora”, XXXV Congresso de Direito Administrativo do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA, disponível em: <https://direito.usp.br/noticia/2589619a3206-direito-administrativo-e-inovacao-crie-e-solucoes-em-congresso-organizado-pela-aasp-e-ibda>, acesso em: 03 mar. 2022.

⁴⁰ VALIATTI, T.P. *O impacto da Nova Lei de Introdução (Lei nº 13.655 de 2018) na aplicação da LIA: o desestímulo ao Direito Administrativo do Medo*, disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/columnistas/thiago-priess-valiati/o-impacto-da-nova-lei-de-introducao-l-13655-18-na-aplicacao-da-lia-o-desestimulo-ao-direito-administrativo-do-medo>, acesso em: 30 mar. 2022.

Pode-se afirmar, então, que a alteração normativa introduzida pela Lei nº 13.655 de 2018 promoveram verdadeira mudança de paradigma na interpretação das normas de atuação dos atores na Administração Pública.

7. Conclusões finais

As alterações impactantes da Lei nº 13.655 de 2018 não configuram verdadeira novidade no sistema jurídico brasileiro, vez que as vozes doutrinárias e jurisprudenciais já pugnavam há tempos pela necessidade de maior racionalidade no controle da atuação administrativa. Com efeito, não é de hoje que se discute, e não é peça de ficção, o fenômeno do apagão das canetas, bem como o Direito Administrativo do Medo. Fala-se de um tipo de controle “disfuncional” que, por colocar o gestor sempre na iminência de sofrer uma sanção por seus múltiplos órgãos, não cumpre o papel para o qual foi criado, mas afasta boas pessoas dos cargos de gestão, deixando apenas os mal-intencionados, ou os “sem noção do perigo que correm”.

Embora não constitua propriamente uma novidade na doutrina e na jurisprudência, as alterações da LINDB acabam por objetivar no texto legal construções teóricas importantes e necessárias, fundamentais como instrumento da moderna hermenêutica. Não se concebe mais que o interprete do Direito não tenha em conta a realidade prática que está analisando, que se apegue a valores abstratos e se esqueça que o sistema jurídico não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para concretizar a justiça e garantir a paz social, para “dar a cada um o que é seu”.

A despeito das duras críticas direcionadas às alterações da LINDB, pois, na visão de alguns, impactariam negativamente no controle, a absorção de suas prescrições na recente jurisprudência do TCU, demonstra que esta alteração normativa efetivamente impactou o Controle da Administração Pública no país e evidentemente irá promover alterações na própria cultura da Administração Pública.

A reboque das alterações da LINDB, presenciamos alterações em diversos outras normas de suma importância na Administração, como a Nova Lei de Licitações e Contratos e as alterações na Lei de Improbidade Administrativa. Desta forma, o Legislativo vem oferecendo à hermenêutica jurídica um instrumental de suma importância para conferir maior segurança jurídica aos gestores e aos cidadãos destinatários das leis e dos atos jurídicos, consistente na autorização agora expressa em norma legal, para que se tenha os olhos voltados para a realidade prática na qual o Direito deve atuar, na consecução da melhor solução para realizar o bem-estar coletivo.

8. Referências bibliográficas

ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*, 1º ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madri, 2002.

BRASIL. *Ação Cível nº 79 - MT*, disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2073053>, acesso em: 20 out de 2021.

BRASIL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029 - DF*, disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>, acesso em: 18 out 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.655 de 2018*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm , 15 out 2021.

BRASIL. *Lei nº 14.133 de 2021*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm, acesso em: 15 out 2021.

BRASIL. *Constituição*, disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em: 15 out 2021

BRASIL. *Lei nº 9.784 de 1999*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm, acesso em: 15 out 2021

BRASIL. *Mandado de Segurança nº 23.047-MC*, disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=466214>, acesso em: 16 out 2021

BRASIL. *Balanco da Nova LINDB*, disponível em: <https://direitosp.fgv.br/evento/nova-lindb-tcu-balanco-2-primeiros-anos>, acesso em: 20 out 2021.

BRASIL. *Súmula nº 473*, disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>, acesso em: 15 out 2021

BRASIL. *Lei nº 9.898 de 1999*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm, acesso em: 15 out 2021.

BRASIL. *MS nº 28.273 – DF*, disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur224678/false>, acesso em: 15 out 2021.

FAGUNDES, M.S. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, 7º ed., Forense, Rio de Janeiro, 2005.

HESSE, K. *Temas fundamentais do direito constitucional*, Saraiva, São Paulo, 2009.

IBDA. *Seminário Promovido pelo IBDA aprova enunciados sobre a LINDB*, disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/noticias/seminario-promovido-pelo-ibda-aprova-enunciados-sobre-a-lindb>, acesso em: 30 mar. 2022.

MAFFINI, R. & HEINEN, J. "Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito", *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.277, n.3, pp. 237-278, set/dez., 2018.

MARTINS, R.M. "As alterações da LINDB e a ponderação dos atos administrativo", *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 3, n. 11, Fórum, Belo Horizonte, 2003.

MARTINS, R.M. *Teoria do Ato Administrativo à luz das alterações da LINDB*. Lúmen Juris, Rio de Janeiro, 2019.

MATOS, M.C. "Princípio da proteção da confiança legítima: limite ao Estado legislador", *Câmara dos Deputados*, Brasília, 2020.

MOREIRA, E.B. *A Nova Lei de Introdução: Segurança Reforçada ao Direito Administrativo*, Lúmen Juris, Rio de Janeiro, 2019.

MIRANDA, P.D. *Tratado de direito privado*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012.

NOHARA, I.P. *Motivação do Ato Administrativo na Disciplina de Direito Público da LINDB*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012.

PERELMAN, C. *Lógica jurídica*, Martins Fontes, São Paulo, 2004.

SICHES, L.R. *Introducción al estudio del derecho*, 15º ed., Porrúa, México, 2006.

SUNDFELD, C.A. "LINDB: análise de risco e consequências na atuação inovadora", *XXXV Congresso de Direito Administrativo do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA*, disponível em: <https://direito.usp.br/noticia/2589619a3206-direito-administrativo-e-inovacao-crie-e-solucoes-em-congresso-organizado-pela-aasp-e-ibda>, acesso em: 15 out 2021.

SUNDFELD, C.A. *Chega de axé no direito administrativo*, disponível em: <http://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld-creche-de-axe-no-direito-administrativo.pdf>, acesso em: 15 out 2021.

VALIATTI, T.P. *O impacto da Nova Lei de Introdução (Lei nº 13.655 de 2018) na aplicação da LIA: o desestímulo ao Direito Administrativo do Medo*, disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-priess-valiati/o-impacto-da-nova-lei-de-introducao-l-13655-18-na-aplicacao-da-lia-o-desestimulo-ao-direito-administrativo-do-medo>, acesso em: 30 mar. 2022.

VIEHWEG, T. *Tópica e jurisprudência*, Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 2008.