I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos

Janaína Rigo Santin

José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-026-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direito Administrativo e Gestão Pública III, durante o I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 23 a 30 de junho de 2020. Cabe ressaltar a magnitude do evento diante do momento presente, no qual vivenciamos uma das maiores pandemias da história - a Covid-19. E mesmo diante de tantas adversidades atingiu seu escopo com grande sucesso. O encontro ofereceu aos participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssima qualidade, reunindo um amplo, qualificado e diversificado conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com produções científicas marcadas pela destacada pertinência acadêmica e substancial importância empírica.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – CONSTITUIÇÃO, CIDADES E CRISES. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores socioambiental, estatal e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 20 (vinte) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares. Os trabalhos ora publicados foram divididos em três eixos temáticos: Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade; Discricionariedade administrativa e segurança jurídica; Direito regulatório, eficiência e a moderna gestão pública.

No tocante aos diversos Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade, 8 (oito) artigos enfrentaram temas que trataram de questões ligadas 1) Análise do controle judicial da atuação administrativa discricionária sob a luz do paradigma do Estado Democrático de Direito e a constitucionalização do Direito Administrativo (Cleonácio Henrique Afonso Silva, Davi Prado Maia Oliveira Campos e Daniel Ferreira dos Santos); 2) Espetacularização do Controle e o Déficit de eficiência nas políticas de desapropriação (Sílzia Alves Carvalho e Daniel Lopes Pires Xavier Torres); 3) Limites Impostos pela

LINDB ao poder sancionador exercido pela Corte de Contas potiguar(José Anderson Souza de Salles); 4) O perigo do controle judicial sobre os atos normativos regulatórios discricionários das agências reguladoras federais, quando exorbita a sua legitimidade constitucional de atuação e substitui o administrador (Carolina Feitosa Cruz Cabral); 5) O assédio moral na Administração Pública como ato de improbidade: o direito à dignidade humana no trabalho (Marlisa Ramos de Oliveira, Giovana Tognolo Vilela Macedo e Felipe Pedroso dos Santos); 6) Das sanções administrativas no âmbito das licitações (Renata Souto Rocha e Sarah Lara Alves Martins); 7) O controle (não) consensual dos acordos firmados na fase inquisitória e preparatória à ação de improbidade administrativa (Flávia Baracho Lotti Campos de Souza), e 8) A responsabilidade das empresas prestadoras de serviços públicos frente aos seus usuários: uma análise crítica sobre o tema (Sandro Eduardo Roussin Soares).

O próprio volume de trabalhos apresentados nesta temática demonstra a sua importância e a relevância que os sistemas de controle e enfretamento à improbidade administrativa representam para a consolidação do paradigma do Estado democrático de direito, no sentido de conciliar as tensões entre a legitimidade da gestão pública e as esferas socioestatais.

Com relação ao eixo Discricionariedade administrativa e segurança jurídica, foram apresentados os trabalhos 1) Discricionariedade administrativa: o conceito de interesse e a falsa concepção da supremacia a priori do interesse público (Sérgio Augusto Veloso Brasil); 2) Reflexões sobre a aplicabilidade do princípio da segurança jurídica no processo administrativo em face da teoria científica de Karl Raimund Popper (Gláucia Milagre Menezes e Ricardo Torres Oliveira); e 3) Segurança Jurídica e estabilização na interpretação de normas de conteúdo indeterminado na atividade administrativa (Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro e Ivan Lira de Carvalho). Assim, o administrador público, com intuito de proporcionar a prestação de serviços à sociedade civil não pode afastar-se da necessária e imprescindível submissão aos termos legais e constitucionais. Os trabalhos demonstram profundidade teórica e preocupação com a garantia dos direitos fundamentais, trata-se de tema atual e pujante na Administração Pública, assim merece atenção especial dos estudiosos do Direito Administrativo e da gestão pública.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo Direito regulatório, eficiência e a moderna gestão pública, com um conjunto de 9 (nove) artigos que abordaram diferentes aspectos da temática, quais sejam: 1) O direito ao erro do administrador público e o dever de precaução (Fernando Angelo Ribeiro Leal); 2) Regulação paternalista em tempos de pandemia (André Martins Bogossian); 3) O princípio da eficiência na atividade regulatória brasileira (Ana Flávia Lins Souto); 4) A força normativa das agências reguladoras no Estado brasileiro: similitudes e diferenças do modelo americano (Kelly Helena Santos Caldas, Miriam Coutinho de Faria

Alves e Tâmis Hora Batista Fontes Couvre); 5) A aplicação analógica da nova Lei Geral das Agências Reguladoras ao regime especial de autarquias tradicionais (Daniela dos Santos Ferreira de Almeida); 6) Exigibilidade constitucional da sustentabilidade nas contratações públicas: normas técnicas e gestão de riscos como instrumento de eficiência (Salete Oro Boff e Dionis Janner Leal); 7) Controvérsia na aplicação da obrigatoriedade de contratação dos egressos do sistema prisional nas licitações públicas (Melissa Lara Andrade); 8) Gestão de Parques Urbanos Municipais por particulares; reflexões sobre a utilização da concessão de serviço público à luz da experiência do município de São Paulo (Juliana Patricio da Paixão) e 9) A competência do Poder Executivo estadual para decretar o fechamento de rodovias e aeroportos durante o estado de calamidade (Lucas Fagundes Isolani e Rafael Clementino Veríssimo Ferreira). Os autores destacaram os principais teóricos da atualidade, bem como as construções legislativas mais modernas e importantes. Percebeu-se uma análise detalhada e analítica sobre as principais questões abordadas.

Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada das temáticas selecionadas.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin - Universidade de Passo Fundo e Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam - Universidade Federal de Santa Catarina

Nota técnica: O artigo intitulado “Reflexão sobre a aplicabilidade do princípio da segurança jurídica no processo administrativo em face da teoria científica de Karl Raimund Popper” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito "Instituições Sociais, Direito e Democracia" - Universidade FUMEC, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública III apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme

previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

SEGURANÇA JURÍDICA E ESTABILIZAÇÃO NA INTERPRETAÇÃO DE NORMAS DE CONTEÚDO INDETERMINADO NA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

LEGAL CERTAINTY AND STABILIZATION IN THE INTERPRETATION OF RULES OF UNDETERMINED CONTENT IN ADMINISTRATIVE ACTIVITY

Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro [1]
Ivan Lira De Carvalho [2]

Resumo

O presente trabalho trata da interpretação das normas de conteúdo indeterminado na atividade administrativa. Nesse contexto, serão abordadas questões referentes à segurança jurídica, na sua perspectiva objetiva (estabilidade) e subjetiva (boa-fé), legítima confiança, padrão decisório na produção da norma concreta e regime de transição. A metodologia consiste numa abordagem qualitativa a partir da análise bibliográfica. Objetiva descortinar as implicações decorrentes da ação do intérprete quando da aplicação de normas de conteúdo indeterminado, na execução da atividade administrativa, e suas relações com a necessidade de constituição e preservação da segurança jurídica.

Palavras-chave: Segurança jurídica, Normas de conteúdo indeterminado, Atividade administrativa

Abstract/Resumen/Résumé

The present work deals with the interpretation of the norms of indeterminate content in the administrative activity. In this context, issues related to legal certainty will be addressed, in their objective (stability) and subjective (good faith) perspective, legitimate trust, decision-making standard in the production of the concrete rule and transition regime. The methodology consists of a qualitative approach based on bibliographic analysis. It aims to unveil the implications arising from the interpreter's action when applying rules of undetermined content, in the execution of administrative activity, and its relations with the need for constitution and preservation of legal security.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Legal certainty, Rules of undetermined contente, Administrative activity

[1] Mestrando em Direito pela UFRN. Procurador Federal.

[2] Doutor em Direito pela UFPE. Professor da UFRN (Graduação e Mestrado). Juiz Federal.

1 INTRODUÇÃO

Administrar é aplicar a lei de ofício, já anunciava o potiguar Seabra Fagundes, na década de 1950, ao se referir ao exercício da atividade administrativa, em razão do princípio da legalidade que, para o gestor público, afigura-se como valioso instrumento para nortear a tomada de decisões necessárias à consecução dos fins de sua atividade administrativa.

O princípio da legalidade dá sustentação não apenas ao exercício da atividade administrativa, mas é elemento essencial ao Estado de Direito, com assento na Constituição Federal de 1988, como cláusula geral, previsto no artigo 5º, sendo especificamente previsto para Administração Pública no *caput* do artigo 37.

Nesse contexto, não há dúvidas quanto à vinculação do Estado à lei, ou seja, há uma vinculação positiva das ações administrativas ao disposto nas leis, daí por que a afirmação de que a Administração Pública somente pode fazer aquilo que está autorizada por lei.

Porém, indaga-se: o gestor público deve atuar tal qual um robô na execução das políticas públicas e na concretização da atividade administrativa, afastando sua atividade criativa e inovadora?

Noutras palavras, não pode o administrador, ao interpretar as normas sobre gestão pública, criar *standards* decisórios que considerem as particularidades da situação que se apresenta e as consequências práticas de sua decisão?

Ora, as leis nem sempre utilizam termos precisos e determinados na sua moldura normativa, de modo que cabe ao seu intérprete, nesse caso, ao administrador público, dentro de sua atuação discricionária, analisar as normas de conteúdo indeterminado e, a partir daí, tomar a decisão que melhor concretize o interesse público.

Aqui, faz-se necessário questionar: é possível falar em segurança jurídica na atividade administrativa quando da aplicação de normas de conteúdo indeterminado? Ainda, diante de tais normas, como lidar com a cambialidade interpretativa na execução da atividade administrativa?

Portanto, a partir de uma análise bibliográfica, por meio de uma abordagem qualitativa, pretende-se compreender as consequências decorrentes da interpretação das normas de conteúdo indeterminado na atividade administrativa e suas relações com a necessidade de instituição e preservação da segurança jurídica, subjetiva (boa-fé) e objetiva (estabilidade), como elemento essencial às relações constituídas entre a Administração Pública e os cidadãos.

2 Administração Pública: Princípios e Segurança jurídica

O Estado de Direito, segundo Sundfeld (2014), realiza suas atividades embaixo da ordem jurídica, valendo-se, para tanto, de normas jurídicas para se impor aos cidadãos. Portanto, a Administração Pública ao perseguir a realização do interesse público, deve fazê-lo em conformidade às leis, em razão do princípio da legalidade, na sua acepção material – norma geral e abstrata - e formal – ato de vontade atribuível aos seus próprios destinatários.

Antes de mais nada, é imperioso registrar que o conceito de lei não se confunde com o conceito de norma jurídica, como nos lembra Filho (2015), ao elucidar que a lei é ato estatal, produzido de forma isolada ou concertada entre diversos órgãos estatais. Segundo o autor, a norma jurídica trata do comando que se ocupa da conduta, sendo produto de um processo lógico-valorativo concebido a partir do texto das leis.

Nesse contexto, o autor afirma que a palavra lei assinala um ato jurídico estatal por meio do qual se produzem normas jurídicas, que se traduzem num conjunto de valorações dos membros da sociedade.

O filósofo do direito Hart (2007) nos lembra que as leis não se limitam apenas a prescrever fórmulas obrigando as pessoas a agirem de determinado modo, quer queiram, quer não. Para o autor, as leis têm variadas funções sociais e que, em razão disso, em determinadas situações, conferem aos indivíduos poderes jurídicos para criar suas relações jurídicas, estruturando direitos e obrigações, por meio de certos procedimentos e condições específicas, como por exemplo, quando celebram, contratos e testamentos.

Assim, a titularidade para a execução de interesses públicos, de modo imediato, decorre do Direito Positivo, principalmente da lei, de acordo com a doutrina de Furtado (2016), razão por que as prerrogativas atribuídas ao Estado para a sua concretização devem ser exercidas nos estreitos limites traçados pela lei.

A visão tradicional sobre a legalidade administrativa, majoritária na doutrina administrativista brasileira e nos tribunais pátrios, é no sentido de que a Administração estaria autorizada a agir nas situações admitidas pela lei, privilegiando um sistema formalmente legalista.

Nesse contexto, tem-se a sensação de que o administrador público atua como braço mecânico do legislador, nas palavras de Sundfeld (2014), em virtude da concepção de vinculação positiva à lei e, portanto, de que administrar é aplicá-la de ofício.

Entretanto, na atualidade, o princípio da juridicidade vem ganhando força enquanto instrumento norteador da atividade administrativa, haja vista a necessidade de que o Estado deve agir em conformidade com o Direito, não apenas com à lei.

Assim sendo, a concretização do interesse público deve se compatibilizar, não apenas com a legalidade estrita, mas em harmonia com a moralidade e a legitimidade que, em conjunto, constituem o conteúdo do princípio da juridicidade, conforme ensina Neto (2014).

O Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a aplicação do princípio da juridicidade, asseverou que na nova sistemática constitucional, administrar é aplicar o Direito de ofício, não só a lei, atualizando, assim, o conceito de Seabra Fagundes.

Aqui um questionamento se faz necessário: o que é Direito? Segundo Hart (2007) a resposta para esta pergunta passa pela compreensão do conteúdo obrigatório que decorre de suas normas. Para o autor, o direito tem como característica sobre-eminente, em qualquer lugar e tempo, o fato de que sua existência significa que certas espécies de conduta humana deixam de ser facultativas, passando em certo modo a ser obrigatórias.

Conforme aduz Sundfeld (2014), a lei está na origem de tudo, mas a atividade administrativa não se resume a sua mera execução, estando sujeita a um complexo de normas, fontes e mecanismos, como por exemplo os precedentes judiciais e as súmulas de jurisprudência vinculante do Supremo Tribunal Federal.

É preciso perceber, porém, que a vinculação do administrador ao braço mecânico do legislador não deixa simplesmente de existir, isto porque não é dado ao agente administrativo, no cumprimento de suas funções institucionais, praticar atos, celebrar contratos, expedir ordens que não guardem compatibilidade com à lei, logo, por ela não autorizados.

Por outro lado, isso não significa, porém, uma robotização na execução das políticas públicas e na concretização da atividade administrativa, isto porque, segundo Hart (2007), o âmbito de aplicação de uma lei é uma questão que decorre particularmente da interpretação que lhe é dada, de modo que é permitido ao gestor público, conforme registra Motta (2019), precisar o sentido, alcance, extensão, condições e as alternativas para aplicação da norma ao caso concreto, mediante atividade interpretativa.

Claro que as soluções criativas e inovadoras podem e devem ser construídas na gestão da coisa pública, por meio de decisões administrativas que considerem a contextualização dos fatos e a necessária relação de congruência entre eles e as normas que dão sustentação ao decidido.

Um exemplo trará luzes ao entendimento da situação: imagine que o administrador público do município X deseje fomentar a produção econômica no comércio local, haja vista o alto índice de desemprego dos munícipes. Para tanto, publica edital de pregão eletrônico e o restringi à participação de microempresas e empresas de pequeno porte daquela municipalidade. Indaga-se: tal restrição é possível ou viola o estatuto geral de licitações - Lei n. 8.666/1993 – que proíbe o estabelecimento de distinções ou preferências em razão da sede das licitantes?

Em uma intepretação literal da norma, poderia se chegar à conclusão de que a pretensão do gestor público não encontra amparo na lei geral de licitações, no entanto, o princípio do desenvolvimento sustentável deve ser observado no processo de contratação pública, nas suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural.

Assim, a dimensão econômica pode ser interpretada para além do seu âmbito regular de incidência, qual seja, o equilíbrio entre a produção, distribuição e consumo de bens, e a exploração dos recursos ambientais, agregando-lhe o viés de meio adequado para fomentar o desenvolvimento econômico por meio das microempresas e empresas de pequeno porte locais, abrindo espaço para a produção de externalidades sociais positivas, tais como geração de empregos e melhoria na qualidade de vida da população local.

Em contrapartida, não se pode descuidar da imprescindibilidade da estabilização das decisões administrativas como meio à criação e à manutenção da segurança jurídica, sendo esta, segundo Mello (2013), da essência do próprio Direito, notadamente de um Estado de Direito, tornando-se necessária para ensejar certa estabilidade[1], gerando um mínimo de certeza na regência da vida social.

2.1 Processo Administrativo e Segurança Jurídica

Conforme Medauar (2018), a segurança jurídica almeja a preservação da estabilidade nas relações, situações e vínculos jurídicos, tendo como um de seus desdobramentos o princípio da proteção da confiança, que se relaciona com a conservação de direitos e expectativas quanto à atuação dos agentes administrativos.

Muito se fala em segurança jurídica e irretroatividade dos efeitos das decisões administrativas, no entanto, é imperioso destacar a relevância da estabilidade das decisões dos

[1] Esta relação será abordada com mais detalhes em tópico posterior.

agentes públicos, na execução de suas atribuições, como elemento necessário à segurança jurídica, notadamente numa perspectiva de tutela da confiança e da boa-fé.

Noutras palavras, a estabilização das relações Administração-administrados tem relação direta e imediata com a interpretação das normas, notadamente as de conteúdo indeterminado. Assim, como nos lembra Filho (2018), nesse cenário o cidadão almeja a consolidação das ações administrativas – *perspectiva de estabilidade* – como meio necessário à solidificação de sua confiança nos atos estatais, esperando a manutenção do comportamento administrativo – promessa de atuação - quando da repetição futura da mesma situação ou a criação de regras de transição face à mudança de interpretação e, portanto, da inauguração de nova ação administrativa.

Assim, a segurança jurídica compreende dois aspectos, de acordo com as lições de Oliveira (2018): um objetivo, que consiste na certeza do direito – consolidação do ordenamento jurídico; e outro subjetivo, que traduz a necessária tutela da confiança das pessoas em relação às expectativas geradas pela prática de atos estatais.

Nesse cenário, a doutrina publicista tem destacado o advento da coerência administrativa como formulação principiológica orientada à tutela da segurança jurídica e da boa-fé nas relações com os administrados, ou seja, a Administração deve manter um desempenho congruente na atuação dos órgãos que integram a sua estrutura, de acordo com Neto (2014).

Dito de outro modo, a atividade administrativa deve ser orientada pela harmonização interorgânica, de maneira a evitar decisões e atos administrativos contraditórios entre si. Com isso, preserva-se não apenas a segurança jurídica, mas igualmente a confiança dos administrados que, segundo Di Pietro (2019), esperam e acreditam que o Poder Público praticará atos lícitos que serão mantidos e considerados por terceiros e pela própria Administração.

A autora ainda destaca que o princípio da proteção da confiança tutela a boa-fé do administrado em relação à Administração Pública, quer dizer, dá guarida a confiança que o particular deposita naquela. O cidadão acredita que a conduta da Administração tem conformidade com a lei e com o direito.

Ainda que a doutrina não reconheça a praxe – prática administrativa – como fonte do Direito Administrativo, não se pode esquecer a necessidade de a coerência nortear as decisões administrativas, notadamente quando da interpretação da norma administrativa e da vedação

legal de aplicação retroativa quando a Administração realiza nova intepretação – segurança jurídica na acepção subjetiva.

Nesse cenário, é interessante perceber que, da estreita relação que há entre os princípios da segurança jurídica, boa-fé e proteção da confiança, resulta o conteúdo valorativo que orienta a atuação concertada dos órgãos públicos, para fins de consolidação das ações administrativas com a consequente estabilização dos atos e das decisões dos agentes públicos.

No Brasil, a segurança jurídica tem assento constitucional no *caput* do artigo 5º, que dispõe sobre a garantia da "segurança", devendo esta ser compreendida não apenas em sua acepção física, mas também em sua feição jurídica. De acordo com a Lei n. 9.784/1999, o processo administrativo, no âmbito da Administração Pública Federal, será norteado pelo princípio da segurança jurídica.

Na sua matriz constitucional, no entanto, Mello (2013) destaca que o referido princípio não está radicado em dispositivo específico da Constituição Federal por ser elemento essencial à constituição do Estado de Direito e, deste modo, está contido no sistema constitucional como um todo.

O princípio da confiança não está previsto de forma expressa no ordenamento jurídico brasileiro, no entanto, trata-se de elemento subjetivo que integra a segurança jurídica, resultando de forma implícita do ordenamento jurídico. A boa-fé está positivada no artigo 2º, parágrafo único, IV, da lei brasileira de processo administrativo.

A atividade administrativa decisória apta a impactar a esfera de interesse de sujeitos determinados, conforme assinala Filho (2015), deve ser desenvolvida mediante a instauração de processo administrativo no qual sejam oportunizados a ampla defesa e o contraditório.

Nessa perspectiva, o processo administrativo pode ser compreendido sob duas vertentes: primeira, está inserido no rol das garantias constitucionais asseguradas aos administrados – LV, do artigo 5º, da Constituição Federal; e segunda, é um meio para controle da formação das decisões estatais, que devem estar afinadas com os valores decorrentes da juridicidade, segurança jurídica e legítima confiança.

Nesse segundo aspecto, sobressai o debate sobre a interpretação da norma administrativa e a vedação de sua aplicação retroativa quando a Administração realizar nova interpretação – artigo 2º, parágrafo único, XIII, da Lei n. 9.784/1999. Trata-se, por conseguinte, de determinação legal que prestigia a consolidação da interpretação administrativa, modulando os efeitos das alterações interpretativas para o futuro.

Segundo Larenz (1991), a interpretação busca compreender o sentido do texto legal, sendo este o seu objeto, para fins de apresentação e transmissão do sentido disposto no texto, mas, de certo modo, ainda oculto. Assim, por meio da interpretação é enunciado, com maior clareza, aquele sentido.

Nesse ínterim, Camargo (2003) aponta que o direito, na condição de norma individual e concreta, corresponde à sua compreensão, que abriga diversas possibilidades de interpretação. Assinala ainda, que o ato de concretizar a norma é produto da ação interpretativa, que se trata de ação mediadora no sentido de procurar compreender aquilo que foi dito e escrito por alguém.

Assim, a interpretação da norma administrativa, por quem seja titular de atribuições legais para tanto, revela-se como meio para produção da norma individual e concreta, que deve orientar o desenvolvimento da atividade administrativa para adoção de um padrão decisório, aplicável em situações semelhantes, que sirva de modelo à coerência administrativa para fins de densificação da segurança jurídica – certeza do direito e confiança na promessa estatal.

2.2 O Dever de Segurança Jurídica

A segurança jurídica está relacionada com a estabilidade do Direito, que se concretiza – norma individual - mediante o processo de compreensão e interpretação da norma. A Lei n. 13.655/2018, que alterou o Decreto n. 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), dispõe que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas.

Nesse cenário, o administrador público tem o dever de agir para consolidar a segurança jurídica à sua atividade interpretativa, fomentando a proteção da relação de confiança dos administrados no comportamento administrativo.

Para tanto, o sistema jurídico vigente (LINDB) faculta-lhe a edição de orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas, instrumentos dotados de força vinculante em relação aos órgãos ou entidade da administração pública a que se destinam[2].

Tais instrumentos, em síntese, consolidam o produto da ação de interpretar as normas administrativas, agregando estabilidade às decisões dos agentes públicos dentro de um padrão objetivo de racionalidade, assegurando harmonia na execução das atividades administrativas.

Para Moreira e Pereira (2018), o artigo 30 do Decreto-lei n. 4.657/1942, alterado pela Lei n. 13.655/2018, tem como razão implícita a tutela da segurança jurídica no ato decisório de

[2] Artigo 30 do Decreto-lei n. 4.657/1942, alterado pela Lei n. 13.655/2018 e artigo 19 do Decreto n. 9.830/2019.

todas as autoridades públicas. Os autores entendem que há um dever específico para atuação vocacionada à tutela da segurança jurídica e da confiança legítima dos cidadãos no processo público-decisório.

Nesse âmbito, a lei de introdução às normas do direito brasileiro, com as alterações já citadas, afigura-se como instrumento de construção de um sistema decisório do Estado com coerência, racionalidade, legitimidade e institucionalidade nos processos de tomada de decisões, conforme defendem os autores. Por esta razão, a Lei n. 13.655/2018 é conhecida como Lei de Segurança Jurídica.

3. Segurança Jurídica, Interpretação e Normas de Conteúdo Indeterminado

A Lei de Segurança Jurídica – Lei n. 13.655/2018, ao promover alterações no Decreto-lei n. 4.657/1942, prescreve que a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelece interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para o cumprimento daqueles, de modo proporcional, equânime, eficiente e sem prejuízos aos interesses gerais.

Nesse contexto, no que importa aos fins desta reflexão, destacamos, inicialmente, a compreensão de Kelsen (2009) sobre a indeterminação no ato de aplicação do Direito, seja intencional ou não intencional. Segundo o autor, ainda que haja vinculação na relação norma de escalão superior para com as normas de escalão inferior, este vínculo de determinação nunca será completo, posto que o resultado de uma interpretação sempre será a fixação de uma moldura representativa do Direito a ser interpretado.

De outro modo, no ato de produção da norma ou de sua execução, o agente disporá de uma moldura normativa (possibilidades realizáveis), de onde extrairá uma das soluções possíveis – uma das normas individuais que podem ser produzidas a partir de um quadro normativo – norma geral.

É importante registrar que o modelo kelseniano está sendo utilizado para fins de reflexão inicial sobre as dificuldades que podem ser enfrentadas na atividade administrativa, notadamente nos casos de interpretação de normas de conteúdo indeterminado – por exemplo, o que se entende por interesse público?!

Nesse ponto, a dificuldade não estaria apenas relacionada às escolhas possíveis dentro da moldura normativa, mas também à necessidade de densificação do conteúdo da norma, isto

porque, segundo a Lei de Segurança Jurídica, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão administrativa, controladora ou judicial. Aqui, há uma integração do Direito aos fatos, especialmente quanto às consequências.

Ademais, efetivada a escolha, construída a solução individual para o caso concreto mediante densificação dos valores abstratos, sem distanciar-se do consequencialismo, caso lançada nova interpretação ou orientação, faz-se necessária a definição do regime de transição.

Outro ponto digno de nota diz respeito à indeterminação ou alcance dos conceitos manuseados na construção das normas. Neste caso, a compreensão do administrador, quando revestida de razoabilidade e conforme o direito, não deve ser afastada pela atuação das esferas controladora e judicial, ainda que tenha preferência por escolhas diversas, caso estivessem na posição de gestor público[3].

Portanto, nesse cenário normativo, parece-nos que a segurança jurídica também está associada, no caso, a dois elementos: primeiro, à criação de padrão decisório – *decision standard* – cuja aplicação reiterada, estável e contínua será necessária à manutenção da coerência na atividade administrativa, propiciando o nascimento do precedente administrativo, que tem um caráter de autovinculação para à Administração; e segundo, ao estabelecimento de regime de transição no caso de cambialidade interpretativa na execução da atividade administrativa, quando necessário.

3.1 Interpretação Administrativa

A norma não é o texto, mas o produto da ação interpretativa do texto legal. Nessa conjuntura, Ávila (2003) esclarece que as normas são construídas a partir dos sentidos que são extraídos, por meio da interpretação do sistema normativo, assim, as normas não são o texto, nem o conjunto deles.

A doutrina administrativista, como regra, não tem dedicado atenção devida às questões hermenêuticas. No entanto, Neto (2014) assevera que a hermenêutica, em Direito Administrativo, deve prestigiar o binômio valor-finalidade que decorre dos seus princípios, com destaque para o princípio da finalidade, por conter a chave interpretativa para a adequada

[3] Enunciado 16 relativo à interpretação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e seus impactos no Direito Administrativo, do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA.

compreensão da norma no Direito Administrativo, para fins de concretização do interesse público a ser identificado na situação concreta.

Nesse cenário, de acordo com Kelsen (2005), o enunciado normativo decorre da manifestação de um órgão sobre um texto de lei, por exemplo, aplicando-o ao caso concreto mediante a criação da norma individual. O caráter normativo e vinculante não adere apenas aos pronunciamentos judiciais, mas igualmente às intepretações administrativas, posto que decorrentes de autoridades administrativas.

Em reforço à conclusão acima, registro afirmação precisa de Sundfeld e Souza e Jurksaitis (2012). Para os autores a interpretação dos textos normativos realizada pelas autoridades administrativas são normas jurídicas. Aduzem que a teoria de intepretação das normas jurídicas admite que as interpretações realizadas por autoridades competentes são dotadas de valor de norma.

A este respeito, Júnior (2019) recorda que a qualificação normativa das interpretações administrativas já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.691 - ADI, que impugnava a Decisão n. 819/1996 do Tribunal de Contas da União. Segundo o autor, para demonstrar o cabimento de ADI, faz-se necessário demonstrar a qualificação normativa do ato impugnado, o que ficou evidente com o deferimento da medida cautelar.

Além do mais, a Lei n. 9.784/1999, ao disciplinar o processo administrativo federal, vedou a aplicação retroativa de nova interpretação da norma administrativa, realizada pela Administração Pública. Sendo assim, não há dúvida quanto ao caráter normativo dessa ação interpretativa, posto que resultante de um texto legal.

Essa vedação agrega segurança jurídica à atividade administrativa, numa perspectiva objetiva - estabilidade das decisões; e subjetiva - confiança dos cidadãos; uma vez que, em termos práticos, a mudança de interpretação ou nova orientação somente podem ser aplicadas com efeitos prospectivos. Assim, da mesma forma a que lei nova não se aplica, como regra, a situações passadas, a nova interpretação sobre norma administrativa não retroagirá para incidir sobre situações pretéritas.

3.2 Cambialidade Interpretativa e Normas de Conteúdo Indeterminado

Inicialmente, tem-se que delimitar a compreensão do que se entende por esfera administrativa, para fins de aplicação das normas de direito público previstas na LINDB. Para

tanto, ainda que haja relativa celeuma sobre o assunto, tem-se que aquela compreende todos os órgãos dos entes do Estado que exercem atividade administrativa, de acordo com Neto[4].

No caso, a decisão administrativa resulta da interpretação de norma de conteúdo indeterminado. Mas em que consistem tais normas? Aqui não há espaço para maiores discussões ou celeumas doutrinárias, de modo que, entende-se tais normas como aquelas em que a ação interpretativa da proposição jurídica[5] para elaboração do sentido normativo (norma individual) carece de atuação construtiva do intérprete para completar a sua significação, dada a impossibilidade de que a interpretação seja realizada tão somente a partir das palavras – conhecimento léxico.

A alteração do padrão interpretativo e, portanto, do enunciado normativo resulta da edição de nova decisão, sendo esta compreendida como operação lógica que representa uma escolha, no caso, qualificada pela produção de efeitos jurídicos diretos ou indiretos, inovando na ordem jurídica.

A superação do padrão decisório antes definido por meio da adoção de outro modo de compreender a mesma questão - norma de conteúdo indeterminado, impõe ao intérprete o dever de motivação – art. 50, VII, da Lei n. 9.784/1999, quando a decisão administrativa discrepar, no caso analisado, da jurisprudência firmada sobre a questão, de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais, conforme disserta Júnior (2019).

Segundo o Decreto n. 9.830/2019, nova interpretação ou nova orientação administrativa sobre norma de conteúdo indeterminado consiste na alteração de entendimento anterior consolidado.

O primeiro requisito para incidência do artigo 23 da Lei n. 13.655/2018 diz respeito à edição de decisão administrativa que de algum modo caminhe em sentido contrário de decisões anteriores ou que principie nova interpretação, conforme destaca Neto (2019).

Nessa conjuntura, Neto (2018) assevera que o referido artigo tem por objeto uma decisão de feitio hermenêutico que, entretanto, produz preceitos para integração da norma interpretada. A interpretação do texto legal pode resultar na prática de atos administrativos com efeitos vinculantes.

Um exemplo ajudará na compreensão. A autoridade administrativa ao inaugurar ou alterar a compreensão do que seja "informação enganosa [...] sobre a natureza, característica,

---

[4] NETO, Floriano de Azevedo Marques. *Revista Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 93-112, nov. 2018.

[5] Segundo Karla Larenz, a regra do Direito tem a forma linguística de uma proposição, a <proposição jurídica>. Metodologia da Ciência do Direito. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1991, p. 350.

qualidade, quantidade, segurança, desempenho, durabilidade, preço ou garantia de produtos ou serviços", para fins de aplicação do artigo 66 do Código de Defesa do Consumidor, deve observar as prescrições do artigo 23 da Lei de Segurança Jurídica.

Nesse ponto, é possível que se diga que apenas a lei pode inovar na ordem jurídica, entretanto, a ação normativa da Administração, seja por meio da expedição de regulamentos, seja mediante a extração de enunciados normativos - interpretação, encontra amparo no princípio da legalidade, isto porque a Constituição Federal, no art. 5º, II, consigna que a reserva de obrigação é instituída "senão em virtude de lei".

Em outras palavras, o texto constitucional não determina a edição de lei em sentido estrito – "por força de lei", enquanto produto da atividade do Poder Legislativo, como o único meio para imposição de obrigação, de modo que não está sob o império da lei a possibilidade de inovação na ordem jurídica.

Sem dúvida que a criação de normas pela Administração não sucede da atuação livremente discricionária. A atuação do legislador impõe condicionantes a essa ação mediante normas substantivas que orientam em algum grau o conteúdo e o alcance das normas administrativas, sem cerrá-las de modo integral e antecipadamente, como as normas processuais que disciplinam o modo de produção dessas normas, segundo Sundfeld (2014).

O autor continua aduzindo que não é de modo algum correta a dedução de que as leis não estejam presentes quando da produção normativa pela Administração. Ao revés, há abundante condicionamento que decorre diretamente da lei para incidir sobre aquela atuação normativa.

3.2.1 A Necessidade do Regime de Transição

Pois bem, quando da alteração do padrão decisório, com adoção interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, em virtude de decisão administrativa, deve-se estabelecer regime de transição, quando este for indispensável para o cumprimento dos novos deveres ou condicionamentos de direitos.

A Administração, ao aplicar a norma, estabelecerá a modulação dos seus efeitos para o futuro, diferindo no tempo a aplicação da norma resultante da nova interpretação. Aqui, destacamos duas observações: primeira, a cambialidade interpretativa é inerente ao regime de interpretação; e segunda, a regra de transição prestigia a tutela da confiança nas relações Administração-administrados.

Nesse cenário, Neto e Freitas relatam que o Tribunal de Justiça da Corte Europeia – TJCE - caso Tomadini, ao se manifestar sobre mudanças bruscas de regulações, asseverou que a alteração de regulamentos dissociadas de medidas transitórias encontra óbice no respeito à legítima confiança, salvo a existência de interesse público peremptório que se oponha a adoção do regime de transição (2019).

Contudo, não é toda mudança de interpretação que implicará o estabelecimento de regime de transição, a necessidade da regra de transição surgirá quando a atuação administrativa impacte na esfera privada do administrado com a criação de novo dever – antes não exigível, ou o estabelecimento de novo condicionamento de direito – novos critérios sobre isenções fiscais.

Assim, quando for necessário, o regime de transição deverá dispor sobre os seus destinatários – os órgãos e as entidades da Administração Pública e os terceiros, as medidas administrativas que deverão ser adotadas para adequação à nova orientação ou interpretação sobre a norma de conteúdo indeterminado e, por fim, o prazo e o modo para que o novo dever ou novo condicionamento seja cumprido, conforme previsto no artigo 7º do Decreto n. 9.830/2019.

Demais disso, o regime de transição, conforme disposto no artigo 23 da Lei n 13.655/2018, quando necessário para o cumprimento do novo dever ou novo condicionamento de direito, deve garantir aos seus destinatários que os efeitos da decisão administrativa recaiam de forma proporcional, equânime e sem prejuízo dos interesses gerais que orientam a atuação do órgão ou ente da Administração Pública.

A proporcionalidade está associada à ideia de ponderação entre o impacto da criação do novo dever ou condicionamento e os objetivos pretendidos com a nova decisão administrativa. Quer dizer, se a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) altera seu entendimento sobre o tempo de vida útil regulatória de equipamentos de transmissão, esta decisão deve vir seguida de regra de transição que permita às concessionárias adotarem medidas necessárias para a adequação das novas taxas de depreciação e novos valores, de modo progressivo e adequado aos custos decorrentes de investimentos e financiamentos, sem descuidar-se do uso eficiente das instalações de transmissão.

Sobre a distribuição dos efeitos de forma equânime, Neto (2018) aponta que diz respeito à distribuição dos encargos entre todos os que foram atingidos pela nova interpretação – capacidade de absorção dos bônus. Em relação à preservação dos interesses gerais, o autor destaca que objetivam evitar transições excessivamente longas ou graduais que atuem como

obstáculos a impedir a realização do objetivo geral da decisão nova. No caso da ANEEL acima, o tempo para execução das novas taxas de depreciação não podem ser excessivamente longos de modo que as concessionárias continuem a usar os padrões antigos, comprometendo os objetivos da decisão administrativa – uso eficiente das instalações de transmissão.

Nesse cenário, deve-se destacar que não há, portanto, um direito universal e imprescindível a um regime de transição, isto porque a previsão do artigo 23 da Lei n 13.655/2018 não se aplica a decisões administrativas (i) temporárias – ainda sujeitas a recursos administrativos; (ii) proferidas com fundamento em leis inconstitucionais – em virtude de erro grosseiro do intérprete; ou que (iii) não produzem efeitos restritivos na esfera patrimonial do administrado – atos administrativos ablatórios, conforme Neto (2019).

Dessarte, a norma que se extrai do artigo referido objetiva a tutela da legítima confiança, preservando as relações jurídicas constituídas e já consolidadas, decorrentes da interpretação de normas de conteúdo indeterminado – densificação do seu sentido no caso concreto, afinando o proceder do agente administrativo com os valores decorrentes da segurança jurídica – boa-fé e previsibilidade - na concretização da atividade administrativa.

4 CONCLUSÕES

O administrador público no desempenho da atividade administrativa enfrenta inúmeras dificuldades, desde problemas estruturais, carência de pessoal, orçamentários, entre outros, e até mesmo a indeterminação do conteúdo de normas que orientam à sua atuação.

No que diz respeito a sua atividade interpretativa tem o dever de agir para consolidar a segurança jurídica, a partir da adoção de um determinado padrão decisório, que decorre da produção e aplicação da norma individual e concreta.

Assim, deve promover a estabilização da interpretação das normas de conteúdo indeterminado, como meio necessário a densificação da segurança jurídica nas relações constituídas entre a Administração e os administrados – certeza do direito e confiança na promessa estatal.

Nesse contexto, a Lei de Segurança Jurídica surge como valioso instrumento à edificação de um sistema decisório revestido de racionalidade, coerência e legitimidade, mediante decisões administrativas aptas a promover a integração do Direito aos fatos, por meio da densificação do conteúdo da norma, ou seja, não se decidirá com base em valores abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão administrativa.

Nesse cenário, portanto, a segurança jurídica está diretamente relacionada a dois elementos essenciais: a uma, a criação de padrão decisório estável de aplicação contínua e reiterada (estabilização interpretativa), como meio para a promoção da coerência na atividade administrativa e, por via de corolário, viabilizar a formação do precedente administrativo; a duas, a definição de um regime de transição aplicável às situações de cambialidade na interpretação de normas de conteúdo indeterminado quando da execução da atividade administrativa, nas situações que se afigurem necessárias.

Assim, a atividade administrativa deve ser norteada não apenas pelo princípio da legalidade, mas sobretudo pela aplicação do Direito de ofício, a partir dos valores decorrentes da juridicidade, segurança jurídica e legítima confiança.

REFERÊNCIAS

ÁVILA. Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros. 2003.

BRASIL. *Decreto Federal n.9.830, de 10 de junho de 2019.* Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.

BRASIL. *Lei Federal n. 13.655, de 25 de abril de 2018*. Dispõe sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

CAMARGO, Margarida Maria Lacombe. *Hermenêutica e argumentação*: uma contribuição ao estudo do direito. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2019.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Atlas. 2018.

FILHO, Marçal Justen. *Curso de direito administrativo.* 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2015.

FURTADO, Lucas Rocha. *Princípios gerais de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum. 2016.

HART, Hebert Lionel Adolphus. *O conceito de direito.* 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2007.

JÚNIOR, Edilson Pereira Nobre. *As normas de direito público na lei de introdução do direito brasileiro*. Paradigmas para interpretação e aplicação do direito administrativo. São Paulo. ContraCorrente. 2019.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes. 2005.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum. 2018.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros. 2013.

MOREIRA, Egon Bockmann. PEREIRA, Paula Pessoa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), nov. 2018.

MOTTA, Fabrício. Pela segurança jurídica, precisamos tratar da interpretação da LINDB. [S.I.], 2019. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 27.jan.2020.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de direito administrativo*: Parte introdutória. Parte Geral. Parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2014.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. *Comentários à lei n. 13.655/2018*. (Lei de segurança para inovação pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018).

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo para céticos. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público. 5. ed. São Paulo: Malheiros. 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Interpretações administrativas aderem à lei? RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 260, maio/ago. 2012.