REVISTA JURÍDICA DO MPRO
ano 3 - nº4 - jan-dez/2020

A LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO E AS LICITAÇÕES: UMA ANÁLISE DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 13.655/2018

THE LAW OF INTRODUCTION TO THE RULES OF BRAZILIAN LAW AND BIDDING: AN ANALYSIS OF THE MAIN CHANGES PROMOTED BY LAW No. 13,655 / 2018

Tiago Berchior Cargnin[1]

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo examinar as principais alterações recentes na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e seus impactos jurídicos nas licitações e contratos administrativos. Para esse propósito, restringiu-se o objeto da análise aos artigos 20, 22 e 28 da LINDB, uma vez que são mais propícios de ser observados sob a óptica das contratações públicas, ao passo que também receberam críticas pelos discordantes do projeto de lei. Discutiu-se se a novidade legislativa privilegia a segurança jurídica. Também foi abordada a relação das decisões administrativas e os respectivos órgãos de controle. Por derradeiro, abordou-se o novo dispositivo inerente ao erro grosseiro e a situação dos pareceristas jurídicos nas contratações públicas.

Palavras-chave: Consequencialismo, Pragmatismo, Erro Grosseiro.

ABSTRACT: This article aims to examine the main recent changes in the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law and their legal impacts on public tenders and contracts. For this purpose, the object of the analysis was restricted to articles 20, 22 and 28 of LINDB, since they are more likely to be observed from the perspective of public contracts, while they also received criticism from those who disagreed with the bill. It was discussed whether the legislative novelty favors legal certainty. The relation of administrative decisions and the respective control bodies was also addressed. Finally, the new device inherent to gross error and the situation of legal advisers in public contracts were addressed.

Keywords: Consequentialism, Pragmatism, Gross Error.

1 Assessor jurídico do Ministério Público de Rondônia. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera – Uniderp. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Curitiba. Bacharel em Comunicação Social pela PUC-PR. Professor da União das Escolas Superiores de Rondônia de 2015 a 2019. E-mail: tiagobcargnin@gmail.com.

INTRODUÇÃO

No dia 25 de abril de 2018, foi promulgada a Lei nº 13.655/2018, que inseriu 10 (dez) artigos no Decreto-Lei nº 4.657/1942, conhecido como a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Trata-se de novos dispositivos voltados especialmente ao Direito Público, tendo em vista que trazem regras inerentes ao contencioso administrativo.

A partir desse momento, passou-se a discutir se as novas regras "engessam" a administração pública e o ativismo judicial ou se a norma apenas proporciona ao administrador público maior segurança jurídica.

Tal discussão ganha peso, na medida em que a LINDB é considerada uma norma de sobredireito, isto é, uma norma que regulamenta outras normas. Essa percepção, inclusive, foi positivada pelo legislador brasileiro, pois, em meados de 2010, abandonou-se a nomenclatura outrora utilizada de "Lei de Introdução ao Código Civil", haja vista que a lei em exame se aplica a todos os ramos, não apenas ao Direito Privado.

Por representar relevância à Teoria Geral do Direito, os novos dispositivos impõem regramentos atinentes ao controle de atos administrativos, interpretação de normas de gestão pública, responsabilidade do agente público e revisão de atos e contratos administrativos, o que abarca fatalmente as licitações e contratos delas derivados.

Nessa trilha, este projeto visa a analisar as principais alterações recentes na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e seus impactos jurídicos nas licitações e contratos administrativos.

Em atenção à complexidade do tema, optou-se por limitar esta investigação aos novos artigos 20, 22 e 28 da LINDB, por se tratar dos dispositivos com mais relevância para as contratações públicas.

Cuida-se de pesquisa bibliográfica, uma vez que o propósito do artigo foi examinar as inovações legislativas do ponto de vista teórico. Ademais, por tratar-se de recente inovação legislativa, a maior parte dos materiais pesquisados foi composta de artigos científicos, cujos autores são estudiosos renomados no Direito Civil e Administrativo, como Maria Helena Diniz, Marçal Justen Filho, Gustavo Binenbojm, André Cyrino, Eduardo Jordão, entre outros, ao passo que também se buscou procurar, na medida do possível, o entendimento jurisprudencial relacionado aos novos dispositivos legais.

1 O ARTIGO 20 DA LINDB E A SEGURANÇA JURÍDICA

De acordo com o novo artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, "Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão."

Ainda quando a norma em vigência compunha o projeto de lei nº 7.448/2017, o Tribunal de Contas da União emitiu parecer opinando pela inconstitucionalidade do artigo acima transcrito. Segundo a Corte de Contas, o magistrado, ao exercer o controle de legalidade de atos administrativos, já possui a incumbência de fundamentação. Nessa trilha, o dispositivo afrontaria o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal:

> Além disso, esse dispositivo inverte o ônus da prova, que originariamente é do administrador público, em decorrência do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, segundo o qual "Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária".
> Isso porque o dever de demonstrar as alternativas possíveis é do agente público que pratica o ato posteriormente invalidado. E o administrador deve cumprir esse dever antes da prática do ato, exatamente para se certificar de que, analisadas as "possíveis alternativas", ele faz a melhor escolha.
> Portanto, trata-se de dispositivo inconstitucional por ofensa ao parágrafo único do art. 70. (PROCESSO TCU/CONJUR: TC-012.028/2018-5)

Maria Helena Diniz (2018) tece comentários sobre a exigência legal de expor as consequências práticas quando a decisão estiver fundada em valores jurídicos abstratos. Para a autora, a necessidade de motivação é inerente ao próprio Estado de Direito, uma vez que esse modelo parte do pressuposto de que o administrador público tem o ônus de demonstrar a necessidade e adequação da medida adotada.

Além disso, a legislação não dá azo para a adoção de conceitos indeterminados indistintamente. Por isso, na hipótese em que houver solução legislativa expressa para um determinado problema, fica inviável valer-se desse instituto (DINIZ, 2008, p. 308).

Assim, o novel dispositivo contempla a responsabilidade decisória da autoridade, tendo em vista que, num cenário com mais de uma possibilidade de solução, o princípio republicano reforça a necessidade de fundamentação da atitude acolhida ou mesmo da invalidação do ato (DINIZ, 2008, p, 308).

Feitas essas considerações iniciais, registre-se que o artigo 20 da LINDB, ao contrário do que possa parecer, não se destina exclusivamente ao ativismo judicial. Isso porque sua redação literal fala "nas esferas administrativa, controladora e judicial". A regra aqui estudada é medida imposta a todas as esferas de controle.

A esfera administrativa abrange todo o aparelho estatal interno de que dispõe a Administração, previsto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal, no intuito de verificar a compatibilidade de seus atos com o ordenamento jurídico. Cuida-se de exteriorização do princípio da autotutela, que permite a revisão do feito sem intervenção do Poder Judiciário (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1208).

Já a dimensão controladora engloba a estrutura voltada para a fiscalização de um órgão para outro, com fulcro principalmente nos artigos 70 e 71 da Carta Magna, cuja função típica é atribuída ao Poder Legislativo, auxiliado, sobretudo, pelos Tribunais de Contas.

A terceira esfera prevista na norma é a judicial, que possui permissivo no princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário ante a lesão de direitos (art. 5º, XXXV, da CF/88). Todavia, saliente-se que a fiscalização exercida pelo magistrado sempre será do ponto de vista da legalidade e não do mérito, uma vez que a independência dos poderes não autoriza ingerência de um sobre o outro (artigo 2º da Constituição Federal).

Para compreender a finalidade da restrição legal da aplicação de valores jurídicos abstratos, é necessário discorrer acerca de suas implicações jurídicas e práticas.

A partir do que se depreende da nova legislação, vê-se que sua preocupação primordial é com a aplicação do direito, uma vez que a decisão da autoridade estatal se mostra relativa a um caso concreto.

Essa aplicação do direito pode ter um viés mecanicista, que parte do pressuposto de que o ordenamento jurídico já dispõe de todas as soluções nas normas abstratas, mesmo que implicitamente. Nessa visão, o agente que possui competência para decidir não inova. Trata-se de um posicionamento idealista.

Contudo, a concepção que se evidencia mais adequada da aplicação do direito é a realista. Nesse enfoque, o arcabouço normativo sufraga conjuntos de padrões abstratos, de maneira que não há possibilidade de se encontrar soluções para todos os casos concretos. Nem toda situação possuirá previsão legalmente antecipada.

Por essa razão, a aplicação pelo sujeito investido de competência decisória envolverá utilização da norma geral e abstrata, que funcionará como delimitadora da autonomia do gestor (JUSTEN FILHO, 2018, p. 16).

Todavia, nem sempre é fácil determinar a solução efetiva para o caso concreto. Tal dificuldade é oriunda do emaranhado de soluções que as normas abstratas possibilitam. Outro aspecto que intensifica esse bloqueio é a proliferação de normas gerais e abstratas positivadas.

Essa proliferação possui, dentre outras raízes, a afirmação das sociedades multiclasse. Diferentemente do início do século XX, a composição atual dos parlamentos é revestida de representantes das mais variadas parcelas das sociedades, que nem sempre têm os mesmos interesses.

Como a produção legislativa depende da circunstancial formação da maioria, a delimitação de interesses comuns, muitas vezes, resulta na constituição de leis de conteúdo geral e impreciso (GIANNINI, p. 45-50 apud JUSTEN FILHO, 2018, p. 17-18).

Outro fator que contribui para a reprodução de normas vagas é a defasagem das normas concretas. Isso ocorre porque os dispositivos legais tendem a refletir um momento existencial da sociedade que os criou naquele momento. A partir da "aceleração do tempo", por conta do ambiente altamente globalizado, surgem inúmeras demandas cujas respostas nem sempre estão legalmente previstas.

Com efeito, as soluções legislativas de outrora, por vezes, restam obsoletas, o que motiva novamente a consagração de normas gerais e abstratas, tendo em vista que sua flexibilização pode diminuir esse risco de defasagem (JUSTEN FILHO, 2008, p. 19).

Nesse panorama, a pulverização de dispositivos abertos pode levar a alguns problemas, que os novos dispositivos da LINDB buscam combater. O primeiro deles é a própria "preguiça" do exercício da competência decisória.

Nessa senda, desponta-se a oportunidade do simplismo decisório – a autoridade administrativa opta por uma decisão mais superficial, que nem sempre é adequada ao problema. Ressalte-se que essa "preguiça" não necessariamente representa ausência de dedicação pelo administrador público, mas sim seu "ceticismo quanto à viabilidade ou utilidade de aprofundamento" (SUNDFELD, 2014, p. 205 apud JUSTEN FILHO, 2018, p. 21-22).

Com efeito, surgem os chamados casos difíceis, que podem ser

resolvidos com diversas alternativas, inclusive contraditórias entre si. Para tais problemas, a decisão possui respaldo em normas genéricas, o que permite a variação de entendimentos de agente para agente. Por isso, o resultado são situações similares solucionadas de maneiras heterogêneas com fulcro na mesma norma jurídica. Nessa trilha, emerge o principal problema da discussão acerca da Lei nº 13.655/2018: a elevação da insegurança jurídica.

Um possível impasse dessa insegurança é o fato de que a invocação de fórmulas genéricas pode dissimular uma escolha subjetiva potencialmente arbitrária. Nessa perspectiva, os valores fluidos se apresentam como um discurso retórico, a fim de justificar uma decisão pessoal do agente (JUSTEN FILHO, 2018, p. 23–26).

Marçal Justen Filho (2018) afirma que

> Em outras hipóteses, ocorre um processo valorativo intuitivo e não consciente. Existe um processo de formação da vontade decisória que é produzido de modo espontâneo e aleatório. A autoridade atinge uma conclusão sobre o caso, sem seguir um percurso consciente predeterminado. Tendo formado a sua decisão, a autoridade desenvolve um processo de racionalização. Isso significa dar uma aparência de racionalidade a uma decisão fundada em impulsos, vontades e outras manifestações de subjetivismo.

Em face de tais problemas, Maria Helena Diniz (2018) afirma que o artigo 20 da LINDB proporciona esse subjetivismo, tendo em vista que o administrador poderá analisar as consequências práticas ao caso concreto de forma livre.

Lado outro, Justen Filho (2018) preconiza que a finalidade da norma é exatamente reduzir o subjetivismo e a superficialidade, impondo o necessário cotejo das circunstâncias do problema.

Registre-se que a interpretação literal do dispositivo é suficiente para chegar à conclusão de que o artigo 20 da LINDB não veda a adoção de normas de cunho abstrato. O que se determina, a fim de mitigar a insegurança jurídica acima exposta, é que o agente de competência decisória, ao utilizar um conceito jurídico indeterminado, deve levar em conta as consequências práticas da decisão, no bojo da sua fundamentação.

Ademais, o Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta os artigos 20 a 30 da LINDB, em seu artigo 3º, pacifica que a necessidade de observância às consequências práticas aplica-se à decisão que se basear exclusivamente em valores jurídicos abstratos.

Cite-se, por exemplo, o artigo 59 da Lei nº 8.666/1993, que permite à autoridade competente revogar o procedimento de licitação por razões de "interesse público" superveniente. Uma vez que o objeto da revogação pressupõe um ato ou procedimento lícito (MARINELA, 2016, p. 450), deve a decisão articular os aspectos práticos com o interesse público do caso concreto, tendo em vista que a revogação retirará do mundo jurídico uma licitação validamente finalizada.

Nota-se, ainda, que o dispositivo em xeque comporta interpretação contrária, ou seja, se a decisão pautou-se em regra jurídica específica e de baixo teor de abstração, não há necessidade de sua fundamentação realizar esse cotejo.

Dessa forma, a decisão que desclassifica a proposta de um licitante (ou mesmo sua manutenção ou reforma pela via jurisdicional) não exigirá do agente público a avaliação de todas as suas consequências práticas, já que apenas é necessário verificar se o participante formulou oferta em conformidade com o edital de convocação (art. 48, I, da Lei nº 8.666/1993).

Logo, afasta-se o preceito de que a Lei nº 13.655/2019 impõe a preponderância do consequencialismo. Afinal, o que ainda define a solução administrativa é o ordenamento jurídico. É incorreto afirmar que as consequências determinarão a decisão, independentemente das normas. Na realidade, as consequências apenas são sobrepesadas no processo decisório (JUSTEN FILHO, 2018, p. 38).

Além do *caput*, o artigo 20 possui um parágrafo único que trata das possíveis invalidades dos atos e contratos administrativos, cujo teor assim dispõe: "Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas."

A novel legislação reforça a obrigatoriedade da utilização do princípio da proporcionalidade nas decisões fundadas em normas gerais e abstratas (JUSTEN FILHO, 2018, p. 23). Tal princípio examina se a medida ou decisão tomada mostra-se compatível com o fim a que se propõe, no intuito de não se demandar ação mais contundente que o necessário (MARINELA, 2016, p. 111-112).

Por isso, a previsão dos efeitos práticos da decisão é indispensável para verificar se a escolha apresenta compatibilidade com o valor invocado. Para isso, procura-se traçar um raciocínio lógico, pautado nos conhecimentos

técnicos ou na experiência (JUSTEN FILHO, 2018, p. 29).

Nesse diapasão, o parágrafo único do artigo 20 da LINDB positiva os elementos "necessidade" e "adequação" do princípio da proporcionalidade, impondo à decisão avaliar as alternativas possíveis. Isso permitirá saber se a preferência está mais condizente com a finalidade pretendida. "Assim, por exemplo, será inválida a decisão que adotar uma solução de maior potencial restritivo de que outra" (JUSTEN FILHO, 2018, p. 33).

Ao analisar tal conceito com a Lei de Licitações, vê-se, por exemplo, que, na hipótese de inexecução do contrato, a Administração não precisa necessariamente rescindir unilateralmente com o contratado, desde que uma das sanções do artigo 87 da Lei nº 8.666/1993 seja suficiente para a restauração da prestação do serviço (art. 86 da Lei nº 8.666/1993).

Mesmo na hipótese extremada da invalidade, o Decreto nº 9.830/2019, em seu artigo 4º, §§3º a 5º, referenda o princípio da proporcionalidade, ao permitir que a decisão module seus efeitos, preservando os atos jurídicos já praticados ou estabelecendo momento a partir de que a anulação surtirá efeitos.

Nessa trilha, vê-se que o dispositivo comporta compatibilidade com a legislação licitatória, pois a anulação de uma licitação gera consequentemente a anulação do contrato dela derivado. Tais efeitos, em regra, são retroativos. Contudo, em razão da vedação do enriquecimento ilícito, a Administração deve indenizar o contratado pelos serviços já prestados, bem como indenizar-lhe os prejuízos comprovados não imputados a ele (art. 59 da Lei nº 8.666/1993).

Ao partir dessa premissa, vê-se que o parágrafo único do artigo 20 também dá azo ao instituto da convalidação, que permite a manutenção de um ato ou procedimento administrativo ilícito com vícios sanáveis (MARINELA, 2016, p. 442). Nessa toada, a autoridade administrativa, ao identificar uma irregularidade de forma (considerada vício formal pela doutrina) sem prejuízos ao interesse público e aos licitantes, deve corrigir o defeito, em vez de anular toda a licitação.

2 O ARTIGO 22 DA LINDB E O PRAGMATISMO

O artigo 22 da LINDB possui a seguinte redação:

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

> § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. [...]

Pelo que se depreende do *caput* do art. 22, é necessário que a interpretação das normas administrativas envolva a reflexão acerca das dificuldades corriqueiras do gestor.

Segundo Eduardo Jordão (2018), a Lei nº 13.655/2018 não se preocupa unicamente com a segurança jurídica, mas também com o aprimoramento efetivo da gestão pública nacional. Isso porque a forma como o Direito Administrativo vem sendo interpretado tem gerado ineficiências gerenciais significativas.

Essa proposta de melhora do artigo 22 pauta-se na introdução do pragmatismo. Isso converge com a mudança de paradigma identificada por Mendonça (2014). Conforme ensina, o Direito Administrativo tradicional apresenta as seguintes características: europeizante, conceitualista, sistematizador e centraliza o direito como explicação da vida econômica e social.

Com a virada paradigmática, passa-se à rediscussão da supremacia do interesse público sobre o privado, a juridicidade permeia o controle dos atos da administração, utiliza-se de forma mais enfática o princípio da ponderação nos interesses administrativos, ao passo que a constitucionalização do Direito Administrativo torna-se relevante. Dessa forma (MENDONÇA, 2014, p. 185-189),

> o novo estilo do direito administrativo possui, assim como o antigo, quatro características básicas. Ele é (i) próximo aos métodos americanos, (ii) pragmatista e empiricista, (iii) assistematizador e assistemático, e (iv) descrente na centralidade do direito como chave de interpretação da vida econômica, política e social.

A visão pragmática da Lei nº 13.655/2018 busca combater duas das principais teorias românticas ou ideais. A primeira parte do pressuposto de que o direito é completo e determinado. A segunda presume que a realidade fática da Administração Pública é ideal para a concretização dos objetivos do Direito Público (JORDÃO, 2018, p. 66).

Com relação à idealização do direito, a alteração legislativa em exame tem como ponto de partida a sua indeterminação, com as inevitáveis normas abertas. Malgrado a abstração seja inevitável, a cultura jurídica nacional ainda não a incorporou como algo natural. Pelo contrário, ainda ocorre, no Brasil,

grande força do dogma irracional da completude do ordenamento jurídico, levando a operadores acreditar que nele sempre haverá soluções específicas para todas as questões sociais e práticas.

Essa leitura irracional, muitas vezes, faz com que o operador se afaste das contribuições que podem ser ofertadas pelos conhecimentos não jurídicos. Outro efeito disso é que os órgãos de controle, por possuir interpretações distintas do administrador público, baseiam-se unicamente na sua solução específica, deixando de considerar se a escolha do gestor é logicamente razoável, e impondo-lhe sanções (JORDÃO, 2018, p. 66-67).

Um caso polêmico atinente a esse posicionamento dos órgãos de controle diz respeito ao MS nº 0800006-24.2019.8.22.0000, ainda pendente de julgamento no âmbito do Tribunal de Justiça de Rondônia. Na espécie, o Tribunal de Contas Estadual determinou a recomposição do Fundo Previdenciário Financeiro do Estado de Rondônia, no valor de R$ R$ 32.258.903,11, no prazo de 30 dias.

Embora ainda não haja julgamento, o Parecer nº 3693/PJ-2019 do Ministério Público considerou que, apesar da obrigatoriedade do reequilíbrio atuarial, o aporte em dinheiro é apenas uma das alternativas trazidas pela legislação, não podendo o TCE-RO substituir a figura do gestor. Além disso, o *Parquet* também consignou que o prazo estabelecido se mostrou fora da realidade econômica, financeira e orçamentária, para quantia tão vultosa.

No que tange à idealização dos fatos, vê-se que o Direito Administrativo tem sido aplicado desconsiderando as dificuldades de várias Administrações Públicas (sobretudo regionais e locais). De se destacar, ainda, que essa falta de percepção ocorre tanto na fase de consagração e enunciação dos objetivos da norma quanto no momento da cobrança dos gestores públicos.

As consequências, dentre outras, desse cenário são (JORDÃO, 2018, p. 68-69):

> (i) a resistência da mão-de-obra mais qualificada de atuar no setor público; (ii) a atração para estes postos principalmente de indivíduos propensos a riscos; (iii) a resistência dos gestores a inovações e atuações que fujam protocolar [...]

Nessa senda, o artigo 22 da LINDB busca uma empatia com o administrador. Se o controlador pretender substituir a decisão administrativa, é fundamental também que enfrente o mesmo ônus suportado pelo gestor (JORDÃO, 2018, p. 70).

Quanto aos obstáculos e dificuldades para fins do dispositivo em

xeque, numa primeira análise, as circunstâncias mais óbvias são aquelas apontadas pelos comentaristas e frequentemente reportadas pela imprensa: empecilhos materiais, financeiros, orçamentários, de pessoal, etc. (JORDÃO, 2018, p. 76).

Um exemplo relevante para o tema é a realização de licitações por pregão. Trata-se de modalidade prevista na Lei nº 10.520/2002, que possui grande preferência pelos órgãos de controle, tendo em vista que desburocratiza as fases do certame, dando celeridade e economicidade para as contratações públicas (MARINELA, 2016, p. 519). Sua forma eletrônica é ainda mais preferível, pois maximiza a competitividade, transparência e controle social (MARINELA, 2016, p. 521).

Em 2019, foi editado o Decreto nº 10.024/2019, tornando obrigatório o pregão presencial para as licitações no âmbito da administração pública federal (art. 1º, §1º). Essa compulsoriedade igualmente foi imposta aos Estados e Municípios que realizem licitações com verbais federais (art. 1º, §3º).

Com o intuito de dar efetividade ao regulamento, a Instrução Normativa 206/2019 do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão (art. 1º) estabeleceu um calendário (com base no critério populacional), de modo que, até 1º/7/2020, todos os Municípios devem ter aderido ao pregão eletrônico:

Todavia, a necessidade de estrutura pode dificultar a integração do sistema de compras governamentais e o cumprimento desses prazos. Isso porque, de acordo com o mapeamento de redes de transporte da Agência Nacional de Telecomunicações em 2019, 28% (vinte e oito por cento) dos municípios brasileiros não possuem *backhaul* de fibra óptica.

Outrossim, chama-se a atenção para outro obstáculo: a dificuldade jurídica. Trata-se do problema de se interpretar o que a legislação permite, veda ou determina. O fenômeno decorre da própria complexidade da legislação administrativa, que, ao mesmo tempo em que possui muitos detalhes, por vezes contém indeterminações. Essa adversidade pode se agravar em decorrência da dificuldade material, como nos municípios pequenos que não dispõem de procuradoria ou cujo auxílio jurídico seja precário.

Um problema comum decorrente da dificuldade jurídica na administração pública diz respeito a uma das primeiras etapas do processo licitatório: a elaboração do projeto base. De acordo com artigo 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993, o projeto básico necessita reunir uma série de elementos que

devam caracterizar adequadamente o objeto da futura licitação.

Contudo, o relatório de atividades do ano de 2019 do Tribunal de Contas da União, ao analisar mais de 30 mil obras públicas financiadas com recursos federais, constatou que mais de 30% foram consideradas inacabadas ou paralisadas. Segundo a Corte de Contas (2019, p. 121), uma das principais causas foram contratações feitas com base em projeto básico deficiente.

Diante desse cenário, uma das medidas para mitigar a dificuldade jurídica é a edição de regulamentos e súmulas administrativas acerca da interpretação, conforme preconizado pelo novo artigo 30 da LINDB. Outra saída é o órgão de controle também levar em consideração os impasses do administrador, cogitando uma álea de razoabilidade, isto é, avaliando um leque de opções de interpretações razoáveis.

Tais propostas recebem influência da doutrina *Chevron*, do direito americano (JORDÃO, 2018, p. 78-79), cuja premissa assim dispõe:

> Primeiro, sempre, é a questão de saber se o Congresso disse com precisão em relação à questão específica. Se a intenção do Congresso for clara, esse é o fim da questão; pois o tribunal, assim como o agente, devem efetivar a intenção inequivocamente expressa do Congresso. Se, no entanto, o tribunal entender que o Congresso não abordou diretamente a questão específica, o tribunal não impõe simplesmente sua própria construção do estatuto. Em vez disso, se o estatuto for silencioso ou ambíguo com relação à questão específica, a questão para o tribunal é se a resposta do agente se baseia em uma construção permissível do estatuto. (tradução nossa)

Com efeito, a proposta do artigo 22 é trazer para o campo da realidade (fática ou jurídica) a interpretação das normas administrativas, em especial aqueles inerentes às licitações, tanto pelo administrador quanto pelo controlador.

3 O ARTIGO 28 E A RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS EM LICITAÇÕES

O último dispositivo da LINDB a ser abordado neste ensaio é o artigo 28. Sua redação possui o seguinte texto: "Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro."

Trata-se de regra que gera várias interpretações acerca da responsabilidade do agente público. Conforme ensinam Binenbojm e Cyrino (2018), o ideal é que o administrador apenas faça a aplicação mecânica do direito. Dessa forma, todas as suas ações seriam vistas como probas e corretas,

pois ninguém seria penalizado por concretizar o que está na lei.

Entretanto, a realidade é um pouco diversa do ideal, por conta do que já foi relatado anteriormente sobre a indeterminação de muitas normas jurídicas. Além disso, a lei não contém toda a atividade administrativa, uma vez que administrar implica realizar ações proativas e regular setores da economia. Por isso, erros (não necessariamente grosseiros) são passíveis de ocorrer, mesmo que os órgãos de controle utilizem como parâmetro a aplicação ideal do direito (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 204-205).

Nessa trilha, o objetivo da lei, ao trazer a expressão "erro grosseiro", é "criar um ambiente propício à inventividade, cuidando de gestores e técnicos que buscam inovar os meios de gestão pública" (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 213). Assim, é considerada a falibilidade própria do ser humano, deixando a responsabilização apenas para os erros que transcendam o cuidado mediano e os casos de dolo.

De início, é mister identificar quem é o destinatário do artigo 28. Nota-se que a lei utilizou a expressão "agente público", o que é entendido pela doutrina e jurisprudência majoritárias como qualquer pessoa que atue em nome do Estado, mesmo que esporadicamente e sem remuneração. Nesse conceito incluem-se os agentes políticos, os agentes administrativos e os particulares em colaboração com o Estado (MARINELA, 2016, p. 754).

Na mesma direção desse posicionamento, Binenbojm e Cyrino (2018) observam que o artigo 28 da LINDB considerou como agente público todos os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa, conforme os artigos 1º e 2º da Lei nº 8.429/1992. Outro apontamento dos autores é que a lei não define a forma de atuação do agente. Isso significa que a responsabilidade pode ocorrer tanto por atos decisórios, quanto por orientações, típicas dos corpos técnicos da Administração Pública.

Uma crítica que se atribui ao projeto é que a nova legislação teria o condão de prejudicar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. Quanto a isso, alguns ponderamentos são necessários.

A Lei nº 8.249/2019 agrupou os atos de improbidade administrativa em atos que: a) que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); b) causam prejuízo ao erário (art. 10) e; c) atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). O Superior Tribunal de Justiça já sedimentou que improbidade é diferente de ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade, sempre acrescida do elemento subjetivo (dolo ou culpa) do agente desonesto, corrupto ou que não cumpriu com seus deveres funcionais. Portanto, para a caracterização da

improbidade dos artigos 9º e 11, a lei exige o dolo, a intenção do ato. Já com relação ao art. 10, além do dolo, pode-se sancionar o agente a título de culpa (STJ, EREsp 479.812/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 27/9/2010).

Com efeito, para as hipóteses de dolo, a novel legislação mantém incólume a jurisprudência dominante. Afinal, o artigo 28 da LINDB, além do erro grosseiro, também pune o ato praticado por dolo. No entanto, a reconfiguração do erro grosseiro apenas se amolda aos casos de culpa do artigo 10 da Lei nº 8.429/1992, tendo em vista que é o único dispositivo que admite a modalidade culposa (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 219).

Outro questionamento é se o artigo em exame está em conformidade com o ordenamento jurídico-constitucional. O tema é regulamentado pelo artigo 37, §6º, da Constituição Federal, que assim dispõe:

> Art. 37 [...]
> § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

É de se observar que o texto constitucional não demanda o elemento subjetivo (dolo ou culpa) para que o Estado se responsabilize por eventuais danos causados por seus agentes. Nesse diapasão, adotou-se a sua responsabilidade objetiva (MARINELA, 2018, p. 1157). Isso significa dizer que eventual irresponsabilidade do agente não exime o Estado de indenizar os prejuízos suportados pelos administrados.

Pela leitura do artigo acima transcrito, vê-se, ainda, que o direito de regresso em face do agente causador somente se aperfeiçoará se indivíduo agir com dolo ou culpa. Em outras palavras, a Constituição Federal consagrou a responsabilidade objetiva do Estado e a responsabilidade subjetiva de seus agentes.

Por essa razão, reclamar o dolo ou erro grosseiro para sancionar o agente público evidencia-se dentro da margem de interpretação razoável delineada pela Constituição, não havendo, pois, que se falar em inconstitucionalidade (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 215-216).

Com relação à delimitação do tema proposta por este artigo (licitações e contratos administrativos), observam-se duas situações em que o artigo 28 da LINDB pode ser corriqueiramente discutido: a responsabilidade do administrador que dispensa uma licitação, bem como a do profissional do

Direito que elabora o parecer que subsidia essa decisão.

Sobre a sanção do administrador que dispensa o procedimento, o Supremo Tribunal Federal proferiu julgado recente, que, apesar de versar sobre a esfera penal, é relevante para se compreender formas de raciocínios para a configuração (ou não) do dolo.

No julgamento da AP 971/RJ, o STF reafirmou seu posicionamento de que o crime previsto no artigo 89 da Lei nº 8.666/1993 ("Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade") exige o especial fim de agir.

Assim, diferencia-se o crime da mera irregularidade, sobretudo quando as evidências apontam para a obrigatoriedade da licitação. Nessa toada, o administrador ímprobo vai além do inapto, porquanto, quando houver flagrante ilegalidade na dispensa, configura-se a intenção de lesar o erário (STF, AP 971/RJ, Rel: Min. Edson Fachin, 1ª Turma, DJe: 10/10/2016).

No tocante à responsabilidade do advogado público no exercício da consultoria jurídica, a matéria foi pacificada pelo STF, em 2003, na decisão do MS 24.073 / DF. Na espécie, buscava-se a responsabilidade solidária do advogado de empresa estatal que exarou o parecer jurídico que subsidiou a contratação direta. A Corte entendeu que, em regra, o parecer é ato de atividade consultiva, e a punição do parecerista só é cabível se decorrente de erro grave, inescusável ou então de ato ou omissão praticado com culpa em sentido largo, como se vê:

> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança

deferido. (STF, MS 24073 / DF, Relator: Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ: 31/10/2003)

Em 2007, ao julgar o MS 24.631/DF, a discussão ganha novos contornos. Em seu voto relator, o Ministro Joaquim Barbosa, ao colacionar lições da doutrina francesa, esclarece que os pareceres podem ser facultativos (sua emissão não é obrigatória), obrigatórios (sua emissão é obrigatória, mas a decisão de acolhê-lo não é) e vinculantes (o administrador deve decidir de acordo com a peça ou então não decidir). Diante disso, o colegiado sufragou a responsabilidade do parecerista jurídico apenas nos pareceres vinculantes, haja vista que há uma partilha do poder decisório (STF, MS 24631 / DF, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe: 31/01/2008).

Todavia, na mesma ocasião, também entendeu a Corte que aprovação das minutas de convênios, contratos, acordos ou ajustes e editais de licitação não se mostram meramente opinativos, razão por que não pode o advogado se recusar a comparecer a prestar esclarecimentos, em sede de controle (STF, MS 24584 / DF, Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe: 19/06/2008).

Em outras palavras, segundo o STF, o advogado somente será responsabilizado se incorrer em culpa, erro grosseiro ou nos pareceres de natureza vinculante (MS 27867 AgR / DF, Relator: Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe: 03/10/2012).

Sobre tais pareceres, o posicionamento não é absoluto. Isso porque, em 2019, a Corte já isentou o advogado que opinou pela dispensa de licitação em situação de emergência, a depender das circunstâncias fáticas. Uma vez que não se pode impor ao causídico conhecimentos técnicos além dos jurídicos, ao assessor jurídico não compete atestar a causa da emergencialidade, mas apenas a existência de decreto nesse sentido. Seu exame reputa-se no âmbito formal do procedimento, ou seja, sua fiscalização acerca da lisura do certame não abrange os aspectos materiais (STF, HC 171576 / RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ: 17/9/2019).

Por derradeiro, com relação ao que se entende por "erro grosseiro", Mendonça (2010, p. 150-151) explica que não se trata de interpretações divergentes ou teses superadas. É o erro claro, que poderia ser percebido por qualquer advogado mediano. Segue o autor dando exemplos, como elaboração de parecer com base em norma revogada, enquadramento de dispensa de licitação em artigo não aplicável da Lei nº 8.666/1993 e aplicação da lei federal a pregão na hipótese de existir lei estadual incompatível.

Vale destacar a recente Medida Provisória nº 966/2020, que trouxe

redação similar à norma aqui esquadrinhada, contudo com relação à responsabilização dos agentes públicos no combate à pandemia da Covid-19. Seus artigos 1º e 2º possuem a seguinte redação:

> Art. 1º Os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de:
> I - enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19; e
> II - combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da covid-19.
> Art. 2º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se erro grosseiro o erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

Questionada a inconstitucionalidade da norma, foi ajuizada a ADI nº 6421. Apesar de não haver ainda publicação do acórdão, o colegiado concedeu medida liminar, por maioria, para dar interpretação conforme ao artigo 2º, cuja tese foi redigida da seguinte maneira:

> 1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos. (ADI 6421 / DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe: 03/06/2020)

Esse importante precedente pode ser utilizado para chegar a duas conclusões. A primeira é que, segundo o STF, o artigo 28 da LINDB, por ter redação similar ao artigo 1º da medida provisória atacada, não padece de inconstitucionalidade, podendo ser realizada sobre ele interpretação conforme a Constituição. A segunda é a de que se considera erro grosseiro a inobservância a normas técnicas e critérios científicos da matéria ao respectivo tema.

Com efeito, podem ser responsabilizados, por erro grosseiro, engenheiros que não adotem normas técnicas em obras públicas,

administradores cuja decretação de emergência não tenha atendido a recomendações de conselhos profissionais (ou até organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde) e advogados que profiram pareceres flagrantemente ilegais.

CONCLUSÃO

A partir da análise desses três novos artigos da LINDB, viu-se que existem posicionamentos contrários acerca da Lei nº 13.655/2018.

Quanto ao artigo 20, há doutrinadores que sustentam que permeará o subjetivismo desenfreado, em decorrência da impossibilidade de o administrador prever todas as consequências práticas de uma decisão pautada em valor jurídico abstrato. Lado outro, há quem defenda que a norma objetiva exatamente reduzir o subjetivismo, ao passo que a norma apenas pede que o gestor leve em consideração as repercussões política, social, econômica ou jurídica, sem pretensão de esgotar absolutamente todos os cenários.

No que tange ao artigo 22, mesmo que alguns sustentem que o pragmatismo na interpretação das normas administrativas leve ao desprezo das ilegalidades, não se pode negar que a constatação das dificuldades (sobretudo locais) pode iniciar um diálogo do administrador com os órgãos de controle. Sob esse escopo, trata-se de norma com potencial para amadurecimento do direito público, na medida em que pode proporcionar a redução do distanciamento entre quem decide em quem controla.

Em relação ao artigo 28, alguns defendem sua inconstitucionalidade, por facilitar a impunidade. Contudo, também se viu que o texto pode ser compatibilizado com as regras constitucionais acerca da responsabilidade civil do Estado, bem como a tolerância ao erro não significa chancelar a desídia, a negligência.

Como se vê, todos os dispositivos podem ser abraçados pelo princípio (ou técnica, para alguns constitucionalistas) da interpretação conforme, apenas afastando interpretações inconstitucionais, em vez de expurgar norma que possui presunção de constitucionalidade.

Há potencial para melhoramentos no governo e na administração pública brasileira. Tudo depende da boa aplicação da Lei nº 13.655/2018 pelos gestores e controladores, em especial, nas contratações públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. **O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo**. 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. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655. Acesso em: 2 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, Agência Nacional de Telecomunicações. **Mapeamento de redes de transporte**. Disponível em: https://www.anatel.gov.br/dados/mapeamento-de-redes. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, **Decreto nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, **Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020**. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 206/2019**. Disponível em: http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-206-de-18-de-outubro-de-2019-222816417. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **EREsp 479.812/SP**, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Seção, DJe 27/9/2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 6421/DF**, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe: 03/06/2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912207. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, _____. **AP 971/RJ**, Rel. Min. Edson Fachin, 1ª Turma, DJe: 10/10/2016. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4910640. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, _____. **HC 171576/RS**, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ: 17/9/2019. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5700808. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, _____. **MS 24.073/DF**, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ: 31/10/2003. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1969143. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, _____. **MS 24.584/DF**, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe: 19/06/2008. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2141808. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, _____. **MS 24.631/DF**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe: 31/01/2008. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2159173. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, _____. **MS 27.867AgR/DF,** Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe: 03/10/2012. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2661649. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **TCU/CONJUR: TC-012.028/2018-5**. Disponível em: <https://cdn.oantagonista.net/uploads/2018/04/PL-7448-2017-Inteiro-teor-Altera-LINDB-Parecer-Conjur-2018-04-20.pdf>. Acesso em 10. Jun. 2020.

BRASIL, _____. **Relatório anual de atividades do TCU ano 2019**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/transparencia/relatorios/relatorios-de-atividades. Acesso em 10. Jun. 2020.

DINIZ, Maria Helena. **Artigos 20 a 30 da LINDB como novos paradigmas hermenêuticos do direito público, voltados à segurança jurídica e à eficiência administrativa**. Revista *Argumentum*, Marília, v. 19, n. 2, mai.-ago. 2018. Disponível em: http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/594. Acesso em: 2 abr. 2020.

JORDÃO, Eduardo. **Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro**. 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. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77650. Acesso em: 2 abr. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas.** 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. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77648. Acesso em: 2 abr. 2020.

_____. **Curso de Direito Administrativo.** 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **A responsabilidade pessoal do parecerista público em quatro** *Standards*. Revista da AGU, Brasília, ano 9, n. 24, abr./jun. 2010.

_____. **A verdadeira mudança de paradigmas do direito administrativo**

brasileiro: do estilo tradicional ao novo estilo. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 265, jan./abr. 2014.

RONDÔNIA, Tribunal de Justiça. **MS 0800006-24.2019.8.22.0000.** Rel. Des. José Antônio Robles, Tribunal Pleno. Disponível em: https://pjesg.tjro.jus.br/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=b6c1120e7f8c97dbfbea5f9116d7383099009654a1964999. Acesso em: 10 jun. 2020.