

AS RECENTES ALTERAÇÕES DA LINDB E SUAS IMPLICAÇÕES

THE LINDB'S RECENT AMENDMENTS AND ITS IMPLICATIONS

Luiz Sergio Fernandes de Souza

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Doutor e Mestre em Direito pela USP

Professor da Faculdade de Direito da PUC-SP



RESUMO

Trata-se de análise crítica acerca dos objetivos e desdobramentos das inovações trazidas pela Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018, estudo orientado pelas teses consequencialistas de MacCormick e pela teoria da ação comunicativa de Habermas. Busca-se demonstrar que, a pretexto de investir na eficiência e segurança jurídica, o legislador, nas alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, acaba estabelecendo formas de desarticulação do ativismo judicial. Paradoxalmente, as novas disposições legais geram incertezas e dificuldades, o que interfere no exercício do controle sobre a Administração Pública.

Palavras-chave: LINDB; Lei Federal nº 13.655; ativismo judicial; segurança jurídica; eficiência jurídica.

ABSTRACT

This is a critical analysis of the objectives and developments of the innovations brought by Federal Law No. 13,655, of April 25, 2018, a study based on the consequentialist thesis of MacCormick and on Habermas's communicative rationality theory. It is tried to demonstrate that, under the pretext of investing in efficiency and legal security, the legislator, in the amendments to the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law, ends up establishing forms to disarticulate judicial activism. Paradoxically, the new legal provisions generate uncertainties and difficulties, which interfere in the exercise of control over the Public Administration.

Keywords: LINDB; Federal Law nº 13.655; Judicial Activism; Legal Certainty; Legal Efficiency.

Intento aqui fazer um exercício crítico sobre o texto da Lei Federal nº 13.655, de 25/4/18, com o propósito de surpreender incompatibilidades entre o que se põe como objetivo do legislador e aquilo que efetivamente pode resultar da aplicação da norma, cujo sentido se desprende da intenção (*mens legislatoris*). E não se trata, como já é possível inferir, de uma incompatibilidade sintática, tampouco semântica, mas sim pragmática, como procurarei demonstrar ao longo do presente trabalho, com repercussões que vão além do consequencialismo que orienta a reforma.

A Lei Federal nº 13.655/18, ao acrescentar regras à chamada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, trouxe uma série de inovações com vistas a garantir – como está dito na ementa – maior segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público. A LINDB compreende matérias de Direito Público, de Hermenêutica Jurídica e de Direito Internacional Privado. Uma parte das novas regras trata de questões ligadas à interpretação do sentido e do alcance das normas de Direito Público, e outra traça diretrizes às autoridades administrativas.

A Lei Federal nº 13.655/18, que entrou em vigor na data de sua publicação (exceção feita à disposição do artigo 29), tem apenas dois artigos, o último deles cuidando, precisamente, do momento em que o diploma legal passa a obrigar. O artigo 1º acrescentou à LINDB os artigos 20 a 24, 26 a 30 (vetado o artigo 25 do Projeto de Lei) práticas da decisão; e, para garantia disto, o agente, ao decidir, terá de demonstrar a necessidade e a adequação quer da medida por ele imposta quer da invalidação do ato, contrato, ajuste, procedimento ou norma por ele editada, inclusive à vista das possíveis alternativas.

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

Tenho para mim que os dispositivos acima mencionados nada mais são que uma resposta do legislador às tendências de judicialização da política e da politização do Judiciário – tema discutido na Sociologia Jurídica desde o início dos anos 90 –, as quais se acentuaram com a frustração decorrente da incapacidade do Legislativo e do Executivo de satisfazer as novas demandas sociais decorrentes do alargamento dos direitos previstos na Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã” (SOUZA, 1998, p. 52-53).

Quando se diz que o juiz não deve decidir com base em valores abstratos (artigo 20), busca-se colocar um freio na argumentação retórica, discurso que se vale de lugares comuns (topois) e fórmulas consagradas pelo uso. Isto explica, aliás, as recentes inovações do Código de Processo Civil (LF nº 13.105/15), mais particularmente a razão de ser da norma do artigo 489, § 1º, I a III (SOUZA, 2016).

E não se trata, nas balizas traçadas pela regra do artigo 20 da LINDB, de repetir a necessidade do emprego do método teleológico de interpretação, que tem em conta a razão de ser da norma, o fim perseguido por ela, o resultado que o legislador buscou alcançar, trabalho que se vê facilitado no exame das epígrafes, dos preâmbulos e da exposição de motivos de um diploma legal. Tampouco se trata de perseguir interpretação cujo resultado não conduza ao absurdo, ao inconveniente ou ao desagregador (do ponto de vista social), o que já estava em Aubry & Rau, e mesmo antes disto, no próprio Digesto e no Código de Justiniano (MAXIMILIANO, 1984, p. 165-166).

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

Para MacCormick, qualquer argumentação jurídica, dentro dos marcadores da universalidade, consistência e coerência produz resultados (expressão imediata da produção jurisdicional concreta) e consequências (derivação mediata da produção jurisdicional concreta, ligada ao resultado). Os resultados fazem parte do ato jurisdicional, ao passo que as consequências põem-se no mundo da vida, podendo ter também desdobramentos jurídicos, quando passam a ser chamadas de “consequências jurídicas” (MACCORMICK, 1983, p. 239-258). Neste contexto, quando o artigo 21 da LINDB fala em “consequências jurídicas e administrativas”, parece estar se referindo àquilo que provém imediatamente do ato jurisdicional, como expressão dele (o que seria, para MacCormick, “resultado”). De outra forma, quando o artigo 20 fala em “consequências práticas da decisão”, parece apontar para aquilo que deriva mediatemente dela (o que seria, para MacCormick, “consequência”), com possíveis repercussões jurídicas.

As consequências jurídicas são estimadas na base de uma série de valores, como justiça, senso comum, bem comum, conveniência administrativa, numa forma de utilitarismo. Deste viés, não se pode dizer que MacCormick defenda um utilitarismo coincidente com o significado tradicional (na linha do hedonismo de Bentham, que considera o prazer individual e imediato como único bem possível), tampouco o utilitarismo da análise econômica (maximização quantitativa, princípio inadequado para os problemas de justiça distributiva), e sim uma forma de utilitarismo que tem em conta um estado de coisas desejável ou alguma coisa que seja boa em si mesma

(ATIENZA, 2000, p. 195-196).

A análise de MacCormick permite entender o aspecto agregador das inovações promovidas pelo legislador, particularmente no que concerne à regra dos artigos 26, 29 e 30 (disposições que serão analisadas mais adiante). Porém, como já se adiantou parágrafos acima, há aspectos perturbadores nas alterações trazidas pela LF nº 13.655/18, que estão no âmbito de uma “racionalidade estratégica parasitária de uma racionalidade comunicativa” – para lembrar Habermas (HABERMAS, 1990) –, pois, falando em nome de valores que importam, do ponto de vista social, o legislador busca estabelecer formas de controle da atividade judicial.

Mas o pragmatismo da LF nº 13.655/18 mal esconde uma certa forma de idealismo. Por exemplo, o legislador dispõe, na regra do artigo 21, como se ao juiz (e também ao administrador) fosse dado vislumbrar, no momento da decisão, um leque completo das consequências possíveis. Mais que isto, as regras de ponderação – a que o legislador parece remeter no parágrafo único – são portadoras de “valores jurídicos abstratos”, no que se identifica a existência de uma contradição em termos, considerada a previsão do artigo 20 da LINDB.

Não bastasse – e ainda no mesmo contexto da crítica acima desenvolvida –, é certo que cada julgador tem sua cosmovisão, de forma que o responsável pelo “controle judicial do controle administrativo” fará estimativas que se põem de acordo com sua visão de mundo, enquanto que o responsável pelo controle administrativo valorará a necessidade e adequação da invalidação de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativas, tanto quanto das medidas impostas, de acordo com uma visão de mundo própria. Nesta medida, cabe indagar qual a segurança jurídica do administrador público para dizer-se que esta ou aquela seja a decisão correta à vista dos resultados e consequências. Aqui reside a segunda contradição, consideradas as finalidades que o legislador diz perseguir com as alterações feitas pela LF nº 13.655/18: segurança jurídica e eficiência, como enunciadas na ementa da lei.

Vale dizer, é difícil justificar racionalmente decisões que, conquanto não sejam propriamente pessoais, colocam-se, por certo, de acordo com a visão de mundo de cada um no que diz respeito aos resultados e consequências do ato de decidir. Entram em conta o senso de justiça, valores como humanidade e compaixão, que nem sempre estão no campo de uma racionalidade a priori, fazendo parte do mundo da cultura.

Na visão de MacCormick, nenhum tipo de procedimento racional pode impedir que se produzam conflitos de interpretação e qualificação jurídica. É claro que, no limite, será o Judiciário a decidir, mas até lá – acrescento – haverá muita incerteza jurídica na esfera da administração pública e dos órgãos de controladoria, o que pode levar o agente público, até mesmo, a um autêntico dilema: abuso de autoridade ou improbidade administrativa. Se o administrador agir com excesso de zelo, poderá, em tese, responder por abuso de autoridade; de outra forma, ponderando as circunstâncias do fato e as consequências das decisões possíveis, ao optar pela que lhe parecer menos gravosa, poderá responder por improbidade administrativa. O dilema aponta, sob outro aspecto, para a contradição – denunciada dois parágrafos acima – em que a LF nº 13.655/18 se deixou envolver.

Nas inovações trazidas pela LF nº 13.655/18 podem ser identificadas também outras contradições quanto ao espírito que o legislador diz ter orientado as alterações promovidas na LINDB. Da conjugação da regra dos artigos 20, parágrafo único e 21, parágrafo único, retira-se que os agentes públicos (administrador, controlador e magistrado), ao decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, a par de indicar o resultado e a consequência da retirada do ato ou contrato administrativo, deverão tratar das condições para regularizar a situação, regularização que se fará sem prejuízo dos interesses gerais, tanto quanto de modo proporcional e equânime.

Pois bem, a noção de proporcionalidade implica a ideia do equilíbrio entre perdas e danos, é certo. Mas, a par disto, o legislador determina que as medidas impostas com vista à regularização não sejam “anormais” ou “excessivas”, expressões cuja vagueza exigirá sempre a avaliação fundamentada do agente responsável pela decisão. Isto reconduz às reflexões acerca da existência de uma álea de incerteza no exame dos resultados e consequências do ato irregular praticado pelo administrado ou pelo administrador. Mais ainda, buscando afastar do controle jurisdicional a atuação estimativa do gestor, o legislador coloca nas mãos do juiz, em última instância, a decisão sobre o que é necessário e adequado, situação que se afigura paradoxal.

Diante do quadro exposto, é bem de ver que os órgãos de controladoria terão extrema dificuldade para exercer as atividades de fiscalização, assim como para decidir a respeito das medidas impostas aos sujeitos que forem alcançados pelos resultados e consequências de um ato irregular e/ou ímprobo. Não bastasse, a orientação da regra do artigo 21, parágrafo único – que parece se encaminhar na linha de se manter inalterada situação que, a despeito da irregularidade jurídica, já se consolidou –, vai de encontro ao recente entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à impossibilidade de se julgar com base no fato consumado decorrente de cumprimento de provimento judicial de natureza precária, supervenientemente revogado ou modificado (RE 608.482/RN – Tema 476).

A disposição do artigo 27 e parágrafos, da LINDB, a princípio, poderia ser vista como uma forma de contornar a dificuldade acima apontada. Mas não estou convencido disto, afigurando-me, pelo contrário, que a norma se orienta no sentido de garantir o direito à permanência das situações consolidadas quando a regularização implique ônus, perdas excessivas, prejuízos anormais ou injustos, tratando-se, na hipótese, de fazer a compensação, à vista, de outra parte, dos benefícios auferidos. A ideia de compensação, no Direito Ambiental, encaminha-se precisamente nesta linha. Daí a estendê-la a todas as relações entre o administrado e a Administração vai uma distância que não se pode percorrer de forma segura.

A regra do caput do artigo 22 da LINDB, e seu parágrafo primeiro instaura outra questão polêmica, ao dizer que se há de ter em conta, na interpretação de normas de gestão pública, as dificuldades práticas enfrentadas pelo gestor (por força das quais o administrador vê-se na contingência de limitar ou condicionar a fruição de direitos previstos na norma geral e abstrata).

MacCormick, longe de confundir a racionalidade moral com a racionalidade jurídica, diz que o raciocínio jurídico é um caso especial, altamente institucionalizado

e formalizado, de raciocínio moral. Nesta medida, o que a regra do artigo 22, § 1º da LINDB está a dizer é o seguinte: “ponha-se no meu lugar”. Ocorre lembrar apenas que cada um se coloca na situação do outro de acordo com a sua própria perspectiva, o que reinstaura o problema da segurança jurídica na prática dos atos administrativos.

Poder-se-ia afirmar – em favor das alterações promovidas pela LF nº 13.655/18 – que a norma do artigo 22, caput e parágrafo único, inspirou-se na máxima *ad impossibilia nemo tenetur*. Sucede que dificuldades reais na prática do gestor ou circunstâncias quaisquer “que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente” não se confundem com impossibilidade de gestão responsável. Tal discussão encontra terreno fértil, por exemplo, no campo da implementação das políticas públicas de saúde, muitas vezes negligenciada na elaboração do orçamento público ou na execução.

A norma do artigo 22, §§ 2º e 3º da LINDB trata, exclusivamente, da dosimetria das sanções e não tem maior interesse, observando-se apenas – diante da falta de técnica na redação do parágrafo 3º – que a expressão “sanções aplicadas ao agente” comporta interpretação no sentido com o qual o legislador estaria se referindo a penalidades administrativas.

Nos artigos 23 e 24 da LINDB, o legislador trata de temas de direito intertemporal, dizendo, no primeiro deles, que as decisões administrativas, de controladoria ou as decisões judiciais, ao estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou condicionamento de direito, deverão prever regime de transição quando indispensável para o cumprimento proporcional, equânime e eficiente do dever ou condicionamento, sem prejuízo dos interesses gerais. No artigo 24, o legislador diz que a revisão quanto à validade do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado em qualquer daquelas esferas, levará em conta as “orientações gerais da época”, vedada a invalidação de situações plenamente constituídas.

Entende-se que o artigo 24 da LINDB, ao tratar de revisão “quanto à validade” e “mudança posterior de orientação geral”, está se referindo a duas espécies de retirada do ato administrativo *lato sensu*, quais sejam, a invalidação (que se dá à vista da ilegalidade do ato) e a revogação (que se dá por razões de conveniência ou oportunidade). Embora distintos os conceitos, muitas vezes a Administração Pública, na prática, ao argumentar com a invalidade do ato administrativo, está, na verdade, procedendo à revogação, diante da mudança do seu entendimento acerca de uma determinada questão. Mas uma coisa é a Administração Pública aperceber-se de que sua orientação era contrária ao direito, e outra, dar-se conta de que adotava uma linha de interpretação inadequada. Diante desta zona cinzenta, já se havia firmado orientação doutrinária no sentido de que a revisão de ofício de atos favoráveis ao administrado somente se pode dar se forem estes manifestamente contrários à lei (HABERMAS, 1990).

Enfim, o referido artigo 24 apenas positivou entendimento consolidado na doutrina, especificamente no campo do Direito Público, havendo de se chamar a atenção para a regra do artigo 6º, §§ 1º e 2º da LINDB. Inovou o legislador somente ao se fixar no conceito de “orientações gerais”, vale dizer, interpretações e especifi-

cações contidas em atos públicos de caráter geral (a); jurisprudência majoritária (b); orientação administrativa majoritária (c); práticas administrativas reiteradas de amplo conhecimento público (d).

Importante ressaltar que a diretriz dos artigos 23 e 24 da LINDB vale não só para decisões da Administração e da Controladoria, como também para as decisões judiciais, que assumem a feição de norma concreta e individual, de sorte que se houver nova interpretação acerca de um tema e dela decorrer restrição ao direito do jurisdicionado ou condicionamento do seu exercício, haver-se-á de estabelecer uma regra de passagem. Assim, os jurisdicionados que houverem se conduzido em conformidade com orientação judicial anterior não podem ser prejudicados por alteração de entendimento. Observe-se, diante do veto à disposição do artigo 23, parágrafo único do Projeto de Lei, que, não havendo sido fixada a regra de transição, isto não dá ao administrado ou jurisdicionado o direito de estabelecer com a autoridade a forma como a decisão inspirada em interpretação ou orientação nova será cumprida.

O artigo 26 da LINDB, por sua vez, faculta à autoridade administrativa – após ouvir órgão jurídico da Administração e, sendo o caso, promover consulta pública, desde que presente razão de relevante interesse geral – celebrar compromisso com os interessados, nos termos da legislação aplicável, para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou litigiosidade, o qual surtirá efeitos a partir da publicação. Aprofunda-se aqui uma nova visão da Administração Pública, participativa, de acordo com a qual o controle dos resultados e a legitimação da produção normativa faz-se pela via da cooperação, e não somente da coerção, o que se alinha à regra do artigo 1º, parágrafo único, do texto constitucional (“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes, eleitos diretamente nos termos da Constituição”) (MOREIRA NETO, 2007, p. 251-271).

O compromisso de que trata o artigo 26, caput, da LINDB não poderá envolver, contudo, transação relativa a sanções nem créditos anteriores. É a interpretação que se retira do veto ao artigo 26, § 1º, II, do Projeto de Lei. Diga-se mais, o agente público, ao firmar compromisso, age por conta e risco, considerado o veto à disposição que facultava ao administrador obter autorização judicial para celebração do ato (artigo 26, § 2º, do Projeto de Lei). O compromisso estabelecido com os interessados “não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecido por orientação geral” (art. 26, § 1º, III).

Nas previsões do artigo 26 reside, a nosso ver, um dos aspectos salutaros das alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o que remete ao que foi dito quando tracei uma distinção entre “racionalidade comunicativa”, “racionalidade estratégica” e “racionalidade estratégica parasitária de uma racionalidade comunicativa”, categorias habermasianas. A norma sob exame instaurou uma racionalidade comunicativa.

Esse também é o espírito da norma do artigo 29 da LINDB, cabendo dizer, com base nas contribuições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (MOREIRA NETO, 2007, p. 264-269), que a coleta de opinião, o debate público e a audiência pública – processos de participação na Administração Pública abertos a grupos sociais determinados, identificados por certos interesses coletivos ou difusos, visando a legitimar

a ação administrativa pertinente a tais interesses – encontram ampla previsão constitucional (artigos 29, XII, 58, § 2º, II, 194, parágrafo único, VIII, 198, III, 204, II, 225, caput) e infraconstitucional (art. 39, caput, da LF nº 8.666/93, arts. 31 a 34 da LF nº 9.684/99 e art. 3º da LF nº 8.897/95, v.g).

Diferentemente, a regra do artigo 28 da LINDB é expressão da racionalidade estratégica, pois o legislador mais não fez senão retomar aqui, de maneira pouco sutil, a tentativa de enquadrar o livre convencimento motivado do juiz (art. 371 do CPC) como abuso de autoridade, objeto do Projeto de Lei do Senado nº 280/16, tentativa esta que acabou soçobrando (SOUZA, 2017).

De fato, ao se referir a “agente público”, a regra do artigo 28 da LINDB inclui o magistrado, que passaria a responder pessoalmente por suas decisões não só em caso de dolo (hipótese já prevista no artigo 143, I, do CPC), mas também diante de “erro grosseiro”, conceito que remete à ideia de culpa grave. A situação poderia se revelar ainda mais preocupante diante do veto ao parágrafo primeiro do dispositivo, no qual o Projeto de Lei dizia que a decisão fundada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, contanto que razoável, não se considera erro grosseiro, mesmo que afastada pela instância superior. Mais grave ainda, no caso de rescisão de sentença fundada em “violação manifesta da norma jurídica” (art. 966, V, do CPC) a alguém ocorreria sustentar a responsabilidade do magistrado.

Sucedo que a LINDB é lei geral, ao passo que o Código de Processo Civil é lei especial, que prevalece sobre aquela, mesmo sendo anterior (*lex posterior generalis non derogat priori speciali*). Ninguém está livre de ser alcançado por uma decisão judicial infeliz, pois o ato de julgar é humano, sujeito a vicissitudes e imperfeições. Todavia, o ordenamento jurídico coloca à disposição do jurisdicionado, além das diversas instâncias recursais, o habeas corpus, a revisão criminal, a ação rescisória, os institutos da reclamação e da correição parcial.

Alguns veem na disposição do artigo 28 da LINDB incompatibilidade com a regra do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, sugerindo mesmo a hipótese de derrogação. Mas assim não penso, pois a Lei Federal nº 8.429/92, no referido artigo, contempla tanto o dolo como a culpa. Esta, aliás, a interpretação que o Superior Tribunal de Justiça dá ao dispositivo legal (AIA nº 30/AM, Rel. Teori Zavascki, Corte Especial, J. 21/9/2011, DJE 28/9/2011).

Parte das dificuldades apontadas neste trabalho surge de incompatibilidades que não são propriamente de ordem formal, nem mesmo se inscrevendo na redação do texto normativo. Cuida-se, nas elaborações de Tercio Sampaio Ferraz Jr., de “antinomias pragmáticas”, que se verificam quando, a par da existência de uma relação subordinativa entre emissor e receptor normativo (no caso, o legislador e os endereçados da norma), a ordem do emissor normativo, para ser obedecida, tem de ser desobedecida, de forma tal que o endereçado da norma fica num impasse (FERRAZ JR., 1988, p. 187-189).

Tenho razões para dizer, diante do quadro acima delineado – com alguns exemplos das dificuldades e incompatibilidades analisadas no decorrer do trabalho –, que a Lei Federal nº 13.655/18, traindo seus objetivos, poderá legitimar o exercício do controle jurisdicional sobre o mérito do ato administrativo, atividade que o juiz

desenvolverá de acordo com a norma (ao observar o dever de motivação acerca das consequências de sua decisão), mas, ao mesmo tempo, afastando-se da norma (ao dizer, por hipótese, que as consequências do ato administrativo recomendam solução diversa daquela encontrada pelo administrador). Enfim, trata-se de uma consequência que certamente não estava na linha das considerações do legislador, podendo-se dizer que a tentativa de manter o ativismo judicial sob o domínio da lei, na base de conceitos que têm sempre algum grau de imprecisão, revela uma compreensão ingênua do processo hermenêutico.

REFERÊNCIAS

ATIENZA, Manuel. As Razões do Direito – Teorias da Argumentação Jurídica. São Paulo: Landy Livraria Editora e Distribuidora Ltda, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2.002.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. 4. ed. Madrid: Editorial Civitas, S.A, 1986, v. 1.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio Ferraz. Introdução ao estudo do direito – técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 1988.

HABERMAS, Jürgen. Pensamento pós-metafísico: estudos filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

MACCORMICK, Neil. On legal decision and their consequences; from Dewey to Dworkin. New York University Law Review, vol. 58, nº 2, 1983.

MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SOUZA, Luiz Sergio Fernandes de. Globalização e direitos humanos: em busca da racionalidade perdida. Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 87, v. 757, nov. 1998.

_____. Os paradoxos do Código de Processo Civil: elementos para uma análise metanormativa. Revista de Processo, São Paulo, ano 41, v. 255, p. 41 a 60, mai. 2016.

_____. O juiz boca da lei. Estadão, 21 abr. 2017. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-juiz-boca-da-lei/>>. Acesso em: 4 set. 2018.

ZANCANER, Weida. Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

Submetido: 25/09/2018

Aprovado: 23/01/2019

