

Art. 23 da LINDB

O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica

Article 23 of LINDB

The balance between change and predictability in legal hermeneutics

Floriano de Azevedo Marques Neto¹

RESUMO

O artigo analisa o art. 23, recém-introduzido à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Para tanto, traz algumas considerações iniciais sobre o direito e os desafios contemporâneos que enfrenta, de forma a apresentar o contexto e a importância das mudanças promovidas na LINDB, suscitadas com o objetivo de promover a segurança jurídica, em especial na interpretação do direito público. Em seguida, prevê casos em que o art. 23 deve ser aplicado, a incluir as esferas administrativa,

¹ Professor Titular do Departamento de Direito do Estado da Universidade de São Paulo – SP. Professor do curso de Mestrado da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro – RJ. *E-mail*: <floriano@usp.br>.

controladora e judicial e quem faria parte de cada uma delas. Também são interpretados termos essenciais do art. 23, como “decisões”, a incluir não só aquelas advindas da resolução de conflitos, mas também atos de caráter normativo ou integrativo.

PALAVRAS-CHAVE

Segurança jurídica – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Tribunais de Contas – interpretação legal – âmbito de aplicação

ABSTRACT

The paper examines art. 23, recently amended to the Introduction Law to Brazilian Law Standards. Initially, it presents some considerations concerning Law and its contemporary challenges, to demonstrate the context and the importance of the amendments and their effort to enhance legal certainty, especially regarding public law interpretation. Additionally, the paper presents in which cases the new article should be referred, in administrative, oversight and judicial field and which entities are part of each. Relevant terms from art. 23 are also interpreted, like “decisions”, which include not only those decisions arising from dispute resolution, but also those with normative and integrative aspects.

KEYWORDS

Legal certainty – Introduction Law to Brazilian Law Standards – audit office – legal interpretation – law scope

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer 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 que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Parágrafo único. (VETADO).

Introdução

As alterações introduzidas pela Lei nº 13.655/18 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-Lei nº 4.657/42) representam a positivação de um longo acúmulo das reflexões da doutrina sobre as novas conformidades da hermenêutica em geral e do direito público brasileiro em especial.² Partem da premissa de que as chaves interpretativas da LINDB original (editada nos anos quarenta do século passado para uma configuração do Direito ainda de molde oitocentista) não são mais suficientes para os desafios nem do Direito contemporâneo, nem de sua aplicação.

Pelo menos duas destas complexidades foram endereçadas no texto. A primeira é a de que o Direito que se aplica diuturnamente é hoje muito mais amplo, múltiplo e diversificado do que aquele contido no contexto de lei, no molde de uma legalidade tipicamente liberal.³ As normas vinculantes hoje são muito mais diversas do que a lei estrita. A produção normativa infralegal transcende em muito o poder regulamentar atribuído ao Presidente da República pelo art. 84, IV, da CF. Temos normas editadas no âmbito de subsistemas jurídicos e que ora preenchem de conteúdo molduras definidas por leis-quadro,⁴ normas editadas no âmbito do processo de deslegalização (como ocorre, por exemplo, com as agências reguladoras) ou ainda normas de concretização editadas no âmbito de núcleos de competência

² Nesse sentido, é possível citar a comissão formada em 2007 para elaboração de anteprojeto de “Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração”, em substituição ao Decreto-Lei nº 200/67. Além do anteprojeto, as discussões suscitaram a obra Modesto (2009). E, mais recentemente, prenúncio da Lei nº 13.655/2018: SUNDFELD (2013).

³ José Eduardo Faria explica as alterações sofridas pelo direito: “Outra limitação estrutural do direito positivo e de suas instituições judiciais diz respeito à discrepância entre seu perfil arquitetônico e a crescente complexidade do mundo contemporâneo. Suas normas tradicionalmente padronizadoras, com sequências lógicas e binárias, editadas com base nos princípios da impessoalidade, da generalidade, da abstração e do rigor semântico e organizadas sob a forma de um sistema fechado, coerente e postulado como isento de lacunas e antinomias, são singelas demais tanto para apreender quanto para dar conta de uma pluralidade de situações sociais, econômicas, políticas e culturais cada vez mais funcionalmente diferenciadas” (FARIA, 2010, p. 47).

⁴ Eros Grau, ao analisar o conceito de legalidade, diante da separação de poderes, destaca a noção de regulamentos autorizados, editados *em virtude de lei*: “O Executivo fica sujeito, ao editar esses *regulamentos autorizados*, exclusivamente às limitações definidas na *atribuição explícita* do exercício da sua função normativa. Logo, esses mesmos *regulamentos autorizados* podem impor obrigação de fazer ou deixar de fazer alguma coisa (essa obrigação terá sido imposta *em virtude de lei*)” (GRAU, 2011, p. 247). No trecho, Eros Grau não fala propriamente em leis-quadro, mas o trecho foi utilizado por Carlos Ari Sundfeld ao tratar da legalidade e resumir o embate havido na doutrina quanto à introdução das agências reguladoras no Brasil, ocasião em que menciona propriamente as leis-quadro (SUNDFELD, 2014, p. 267 e seguintes).

normativa reservada, como ocorre com a Receita Federal. São todas fontes de normatividade própria que constituem subsistemas jurídicos dentro do ordenamento,⁵ formando aquilo que já no início do século passado Maurice Hauriou⁶ chamava de Bloco de Legalidade, e que contemporaneamente tomou grande importância.⁷ Mais do que múltiplas fontes de normatividade vinculante, há também o fato de que a textura normativa se tornou mais aberta, plurissêmica, pontuada por termos técnicos e em grande medida impregnada de conceitos indeterminados, de forte conotação axiológica.⁸ Isso não apenas porque o legislador em si perdeu em técnica, mas fundamentalmente porque de um lado os temas e conflitos sobre os quais se normatiza são mais complexos e intrincados e de outro o arbitramento de interesses exige concessões normativas ou o recurso a prescrições abertas que deslocam a decisão do legislador para o intérprete.⁹

⁵ Sobre a Teoria dos Ordenamentos Setoriais, ver Alexandre dos Santos Aragão e o trabalho que desenvolve para explicar a realidade das Agências Reguladoras e a setorialização, a partir da doutrina italiana, em especial da obra “L’Ordenamento Giuridico”, de Santi Romano, fundamental para o reconhecimento dos pluralismos jurídicos (ARAGÃO, 2007).

⁶ “Bloc légal”, mencionado por Maurice Hauriou ao tratar da combinação entre a lei e os regulamentos então existentes na França (HAURIUO, 1903, p. 32).

⁷ Na França, Jacques Chevallier trata desse fenômeno: “A disciplina jurídica sofreu intensos abalos em razão da proliferação anárquica de regras, o que tornou mais indeterminados os contornos da ordem jurídica, comprometeu a sua coesão e perturbou a sua estrutura: a existência de ‘hierarquias entrelaçadas, de ‘objetos jurídicos não identificados’, de competências concorrentes testemunham uma nova desordem. Enquanto a hierarquia clássica das normas foi colocada em dúvida em virtude do fato do declínio da lei, da explosão de regulamentos, transformados na era do Estado-providência na fonte essencial de obrigações e coerções para os administrados, tal como pela ampliação do poderio do poder jurisdicional, notadamente no nível constitucional, algumas novas normas, de origem exterior, vieram se integrar à ordem jurídica estatal, em condições que permanecem complexas; a produção do direito, a partir de então, parece menos regida por uma lógica dedutiva, atuante por via de crescente concretização, do que resultar de iniciativas desordenadas, adotadas por múltiplos atores e cuja harmonização é problemática” (CHEVALLIER, 2009, p. 121-122). Já no Brasil, Carlos Ari Sundfeld afirma: “A Administração não age apenas de acordo com a lei; subordina-se ao que se pode chamar de *bloco de legalidade*. Não basta a existência de autorização legal: necessário atentar à moralidade administrativa, à boa-fé, à igualdade, à boa administração, à razoabilidade, à proporcionalidade – enfim, aos princípios que adensam o conteúdo das imposições legais” (SUNDFELD, 2003, p. 32).

⁸ Mais uma vez, José Eduardo Faria descreve o cenário: “No entanto, uma vez que o Estado não pode deixar esses fatos, situações e conflitos sem algum tipo de controle, sob pena de pôr em risco a estabilidade do regime de acumulação e a base institucional necessária tanto ao funcionamento da economia quanto à manutenção da coesão social, ele se vê cada vez mais obrigado a recorrer a conceitos jurídicos indeterminados, a abusar dos dispositivos legais de caráter programático e a multiplicar o número de normas com textura e tipologia abertas, o que alarga a discricionariedade deixada aos intérpretes e descaracteriza os tradicionais papéis exercidos pelos princípios do direito, tanto para a resolução dos “casos difíceis” quanto para o fechamento lógico do sistema jurídico” (FARIA, *op. cit.*, p. 48).

⁹ Conforme já afirmado em outras oportunidades, ao analisar esse quadro de complexificação dos interesses envolvidos e a respectiva regulação promovida: “Deveras, na medida em que

A segunda ordem de complexidade assumida pela nova LINDB decorre desta anterior. Se a “lei” (ou bloco de legalidade) a ser interpretada é mais intrincada e menos clara, maior papel de criação do Direito terá o intérprete. Ocorre que ao tempo do Decreto-Lei nº 4.657/42 quem tinha competência para interpretar o Direito com força vinculante era o Judiciário. Hoje, existem várias esferas com atribuição jurídica para interpretar e aplicar as normas de modo mandatório. Agências reguladoras, tribunais administrativos, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN, o “Conselhinho”, consoante as Leis nºs 9.069/95, 9.447/97 e, mais recentemente, a Lei nº 13.506/17) e outros tantos, os órgãos de controle (Tribunais de Contas, controladorias e corregedorias), Tribunais Arbitrais, o Ministério Público, e outras tantas instâncias, aplicam o Direito diariamente em decisões que têm efeitos concretos. E esse fato não é em nada alterado pela inafastabilidade da jurisdição judicial prevista na Constituição (art. 5º, XXXV). Um exemplo basta. A rejeição das contas de um administrador público pelo Tribunal de Contas gera, automaticamente, sua inelegibilidade por força da aplicação da chamada Lei da Ficha Limpa.¹⁰

O reconhecimento desta realidade, a partir destes dois vetores, determinou a previsão dos onze artigos¹¹ que se acrescentam aos dezenove antes existentes. Note-se que a Lei nº 13.655/18 não tem nem de longe a intenção de combater a multiplicidade normativa e a fragmentação hermenêutica. Assume tais

se coloca intrínseco ao órgão regulador o exercício de uma forte atividade regulamentadora, interconectada com as especificidades e complexidades próprias ao âmbito de sua regulação, advém a incompatibilidade desta atividade com o pressuposto de vinculação estrita da atividade administrativa à lei. A incompatibilidade exposta aqui com relação à legalidade decorre, justamente, do caráter de mediação e de articulação que os órgãos reguladores cumprem em face dos diversos interesses públicos enredados em sua atividade. Disso advém uma enorme dificuldade em operar dentro dos padrões rígidos e hierarquizados do Positivismo Jurídico e do cânone da legalidade, centrais ao paradigma até então vigente” (MARQUES NETO, 2002, p. 206).

¹⁰ Art. 1º, I, g da Lei Complementar nº 64/90, a partir da redação dada pela Lei Complementar nº 135/10 (“Lei da Ficha Limpa”): Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...] g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

¹¹ Um deles, o art. 25, foi integralmente vetado.

realidades como fato e a partir disso procura enfrentar as consequências apresentando critérios e parâmetros para a boa interpretação do Direito.

Muitas críticas foram dirigidas à lei argumentando que ela seria prenhe de conceitos também indeterminados e que trariam mais insegurança na aplicação jurídica. Nada mais sem sentido. A LINDB existe há quase um século e não se argumenta que ela traz insegurança, embora do seu texto constem prescrições como “fins sociais e bem comum” (art. 5º) e “bons costumes” (art. 17). E assim deve ser, pois a LINDB contém normas de aplicação reflexa, destinadas não a criar ou limitar direitos dos indivíduos, mas sim normas de interpretação que serão utilizadas pelo intérprete para bem aplicar outras normas. Jamais uma norma que contém pautas e parâmetros hermenêuticos será de textura normativa fechada. Podemos buscar normas de textura mais fechada naquelas que limitam ou constroem direitos, que estabelecem restrições às esferas de liberdade dos indivíduos, embora, como vimos, essa busca seja cada vez mais inglória. Mas regras de interpretação sempre haverão de ser construídas com pautas e texturas normativas mais abertas.

Balizados por estes dois vetores, os artigos que se acrescentaram à LINDB original têm como objetivo explícito reforçar a segurança jurídica num quadro de incerteza e de mudança permanente. Daí porque seu recebimento por aqueles que têm – e devem mesmo ter – competências amplas para aplicar o direito, mormente para controlar a ação estatal e o agir dos indivíduos dentro da ordem coletiva, tenha sido pautado pela resistência. Afinal, em regra, o detentor de competências reage quando sua liberdade de aplicação do direito é submetida a algum limite ou parâmetro, mesmo que seja em prol da segurança jurídica e da estabilidade das relações. Dou um singelo exemplo: antes de ser alçada à condição de garantia fundamental pela CF vigente (art. 5º, XXXVI), a garantia de irretroatividade da lei já vinha prevista na LINDB de 1942 (art. 6º).¹² Claro que o comando do art. 6º não se dirigia ao legislador, que editando lei ordinária poderia desconsiderá-lo. Dirigia-se ao intérprete, especialmente o autêntico, que iria aplicar a lei nova. Certo está que o destinatário da competência prevista ou encorpada pela lei nova viu-se tolhido (alvíssaras) pela vedação da LINDB, pois que a alteração legislativa tem, pelo art. 6º, aplicação restrita, vedado o casuísmo da retroação.

¹² Prevista originalmente no Decreto-Lei nº 4.657 de 1942, tal garantia não constava da Constituição de 1937. Após prevista na então Lei de Introdução ao Código Civil, foi alçada à condição de garantia constitucional pela Carta de 1946 (art. 141, §3º) e daí prosseguiu nas constituições sucessivas até a CF 88.

E ninguém nega a importância da proteção ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido para a segurança jurídica. E aí chegamos às três dimensões da segurança jurídica.¹³ A segurança jurídica tem uma dimensão de estabilidade, na medida em que dá perenidade aos atos jurídicos e aos efeitos deles decorrentes, mesmo quando houver câmbios nas normas ou no entendimento que se faz delas. Tem uma segunda dimensão, de ponderabilidade e razoabilidade, na medida em que a aplicação do Direito não pode nem ser irracional, nem desproporcional. Por fim, a segurança jurídica confere previsibilidade ao Direito, protraindo mudanças bruscas, surpresas, armadilhas. Exatamente nestes três sentidos que a Lei nº 13.655/18 veio reforçar a segurança jurídica. E o novo artigo 23 inserido na LINDB é bom exemplo disso.

I. A norma e sua correta interpretação

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer 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 que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

1.1. As três esferas de incidência

Os artigos incluídos à LINDB pela Lei nº 13.655/18 introduzem uma dimensão de incidência da norma bastante alargada. Em tese isso sequer seria necessário haja vista que sendo a LINDB uma lei continente de comandos hermenêuticos aplicáveis a todas as normas do nosso ordenamento jurídico, resultaria já óbvio que ela se aplica a todas as esferas de seu emprego, no

¹³ No debate em torno da nova LINDB confirmei algo de que já desconfiava: segurança jurídica entre nós se edifica numa cisão irreconciliável entre retórica e prática: todos defendemos o valor da segurança jurídica, mas somos os primeiros a deixá-la de lado quando a preservação do que está estabilizado vai contra nossos interesses. Entre nós difundiu-se, no mundo público e privado, a ideia de “segurança jurídica que nos convém”. Os contratos devem ser afastados quando não convêm ao hipossuficiente ou ao particular, quando cumpri-los implica prejuízo. Não se respeita contrato administrativo quando dele resulte um mau negócio para o Estado (pressupondo-o ilícito só por isso). O respeito à segurança jurídica só gracejará entre nós quando culturalmente passar a ser defendido pela parte perdedora na relação jurídica.

âmbito público e privado. Porém, dada a resistência de órgãos e entes do Estado dotados de regimes jurídicos próprios de se submeter ora às regras do processo civil (em que pese a regra do art. 15 do Novo Código de Processo Civil – NCPC), ora às regras do processo administrativo, o legislador entendeu por bem ser rebarbativo, reiterando a sua incidência sobre as esferas administrativa, controladora e judicial. Isso envolve inclusive não só a aplicação do direito no âmbito dos três poderes, mas também pelos órgãos que têm uma configuração constitucional particular, como os tribunais de contas, o ministério público e as agências reguladoras.

A fórmula redacional adotada pelo legislador ao definir estas três esferas deixa fora de dúvidas que estes artigos da LINDB são de observância obrigatória por qualquer agente, órgão ou ente que integre o aparelho do Estado ou que se equipare ao aparato estatal no exercício de poder extroverso delegado.

A noção de esfera judicial parece ser menos controversa. Pode-se controverter acerca da sujeição da jurisdição arbitral a estas normas pois é fato que a esfera judicial é mais restrita que a esfera jurisdicional, não englobando a jurisdição arbitral.¹⁴ Contudo, em sede do art. 23, a discussão não tem grande utilidade haja vista que o comando se volta a mudanças de interpretação ou orientação, o que presume uma permanência de atuação do órgão ou ente, incompatível com o caráter *ad hoc* de um tribunal arbitral.

Um pouco mais polêmica é a delimitação do que esteja compreendido na noção de esfera administrativa. Tenho comigo que ela compreende todos os órgãos ou entes do Estado que exerçam atividade administrativa. Sejam da Administração direta, seja da indireta e mesmo os entes privados que recebem alguma delegação de atividades próprias do Estado. Isso compreende, inclusive, as autarquias corporativas de fiscalização profissional. Mesmo a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), sobre cujo regime jurídico o Supremo Tribunal Federal (STF) vem se debatendo há algum tempo¹⁵ quando exerce

¹⁴ Porém, entendo que na aplicação do Direito os árbitros devem observar as normas gerais de interpretação, salvo se as partes, na cláusula ou no termo arbitrais dispuserem em sentido contrário. Na ausência de disposição válida excludente da aplicação integral do direito brasileiro, entendo necessariamente aplicáveis as normas da LINDB também à jurisdição arbitral.

¹⁵ Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1717, o STF decidiu pela inconstitucionalidade de dispositivo legal que permitia a entidades privadas exercerem a fiscalização de profissões regulamentadas, por se tratar de atividade típica do Estado e, portanto, indelegável (STF. ADI 1717, rel. Min. Sydney Sanches, j. 07/11/2002). No julgamento da Medida Cautelar do caso, a situação da OAB foi mencionada de passagem e de forma inconclusiva, uma vez que

prerrogativas próprias do poder extroverso, também estará adstrita às regras da LINDB.

Igualmente controversa é a sujeição das Estatais que atuem no ambiente econômico à regra do art. 23. Caso estas entidades não estejam a exercer atividade administrativa, função própria do Estado, mas meramente atuem como agentes econômicos, entendo então que elas não integram a esfera administrativa para fins de submissão ao art. 23. Caso, porém, recebam da lei ou tenham em sua missão institucional divulgada anualmente¹⁶ atribuições próprias do Estado-administração, então passarão a ser integrantes da esfera administrativa.

Ainda, deve-se rejeitar a tese de que órgãos ou entes sujeitos a regime jurídico específico ficariam excluídos da aplicação da LINDB por não serem órgãos administrativos típicos. A tese não se sustenta. Embora reconheça a existência de subsistemas jurídicos, fato é também que estes não são indiferentes ao ordenamento jurídico como um todo. Submetem-se à Constituição e às demais leis estruturantes e processuais que disciplinam o exercício do poder estatal. De tal sorte que tenho comigo serem irrelevantes para afastar a

a lei em discussão a excluía do seu âmbito de aplicação (STF. ADI 1717 – *Medida Cautelar*, rel. Min. Sydney Sanches, j. 22/09/1999). Em medida cautelar anterior, em outro caso, o STF havia sinalizado que a OAB seria uma autarquia (STF. ADI 1.707 MC, rel. Min. Moreira Alves, j. 01/07/1998). Já na ADI nº 3.026, o STF entendeu que a OAB não é uma entidade da administração indireta da União, mas, segundo a ementa, uma “entidade prestadora de serviço público independente”, uma “categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro” e, portanto, não seria obrigada a realizar concurso público para a contratação de pessoal. A decisão seguiu o voto do Ministro-relator Eros Grau, amparado na doutrina e na Constituição, a qual considera o advogado como indispensável à administração da justiça (art. 133), bem como reconhece a legitimidade da OAB para propor ADI, por exemplo (art. 103, VII). Quanto ao poder de polícia, a função institucional, segundo o relator, distinguiria a OAB das outras entidades profissionais, não se tratando de “congêneres dos demais órgãos de fiscalização profissional” (fl. 488)(STF. ADI 3.026, rel. Min. Eros Grau, j. 08/06/2006). Em 2016, o STF reconheceu a competência da Justiça Federal para casos que envolvam a OAB, em repercussão geral, por se tratar de autarquia, nos termos do art. 109, I da Constituição. No caso, a ADI nº 3.026 não foi mencionada, embora o Min. Luís Roberto Barroso tenha sinalizado que a natureza de autarquia não lhe é tão evidente, possível discussão futura em momento oportuno (STF. RE 595.332 – Repercussão Geral, rel. Min. Marco Aurélio, j. 31/08/2016).

¹⁶ Conforme art. 8º, I, da Lei nº 13.303/16: “Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência: I - elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, com a explicitação dos compromissos de consecução de objetivos de políticas públicas pela empresa pública, pela sociedade de economia mista e por suas subsidiárias, em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, com definição clara dos recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos”.

aplicação da LINDB ser o órgão ou ente administrativo regido por legislação especial, ser dotado de competência ou ter na sua composição colegiada representantes que não possuem vínculo de emprego com o Estado. São todos integrantes da esfera administrativa e como tal sujeitos às normas da LINDB e, portanto, ao seu art. 23.

Por fim a esfera de controle. Aqui estão todos os órgãos, administrativos ou não, que exercem função controladora sobre a própria Administração ou sobre a atividade ou conduta dos particulares. Dentro desta esfera controladora que se submete à LINDB estão também os Conselhos dotados de competências controladoras, mesmo que brandas. Neste caso estão, dentre outros, os Conselhos Tutelares do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).¹⁷ Note-se que a sujeição às regras da LINDB deve se dar mesmo para os órgãos que tenham regime constitucional especial, como as cortes de contas e o Ministério Público, mesmo nas suas atividades não jurisdicionais. De sorte que recomendações ou determinações emanadas pela esfera de controle devem observar o que prediz o art. 23. Assim, por exemplo, se numa comarca o Ministério Público entende que o atendimento a uma regra do ambiental é observada pela Municipalidade com uma dada providência e com o tempo passa a entender necessário algo mais rigoroso, necessariamente deverá ser aplicado o art. 23, estabelecendo-se um período de transição razoável e com sopesamento dos ônus.

1.2. Objeto de incidência da norma

O artigo fixa o primeiro núcleo de incidência das normas sobre a “decisão”, qualquer que seja, havida em uma destas esferas. Segue daí o espectro amplo de incidência da norma do art. 23: qualquer decisão exarada no âmbito do poder extroverso estatal que inove a interpretação ou a orientação sobre outra norma de conteúdo indeterminado. Note-se que o artigo não se restringe às decisões havidas no exercício da jurisdição judicial, administrativa ou de contas. Não se restringe a decisões tomadas na dirimição de conflitos. Alcança também atos administrativos de caráter normativo ou integrativo. Assim, por exemplo, uma orientação da Receita Federal acerca do lançamento tributário ou da contabilização de uma receita nos livros da empresa, uma

¹⁷ Previstos, em especial, nos art. 131 e seguintes do ECA (Lei nº 8.069/90).

súmula de um Tribunal ou uma resolução de um Conselho de fiscalização. Atentemos primeiro ao núcleo da prescrição: qualquer decisão. Podemos aqui estar diante de um ato administrativo, uma decisão colegiada, um acórdão, uma súmula judicial, uma orientação normativa ou mesmo um entendimento reiterado de agente, órgão ou ente de uma das três esferas. Decisão deve ser entendida como deliberação que produza efeitos jurídicos diretos ou indiretos. Digo indiretos, pois uma orientação ou deliberação reiterada pode ser determinante para um comportamento voluntário do particular ao qual a ordem jurídica confere efeitos jurídicos.

Especificamente, porém, o art. 23 cuida de um tipo específico de decisão: aquela determinação “que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito”. Três ordens de qualificantes estão contidas no preceito: (i) a decisão deve inovar entendimento; (ii) deve se tratar de decisão que interpreta outra norma, de conteúdo indeterminado; e (iii) que ao dar esta hermenêutica inaugura uma nova obrigação ou condicionamento. Vejamos cada parcela do tipo legal.

Decisão inovadora. Para fazer incidir a obrigação contida no art. 23 a decisão deve, de alguma forma, inovar na ordem jurídica. Há quem critique o dispositivo afirmando que só a lei pode inovar na ordem jurídica criando condicionamentos ou deveres, por força da prescrição constitucional do art. 5, II.¹⁸ Porém este entendimento, para além de um tanto superado pela realidade da normatividade contemporânea, como acima exposto, esquece que a locução constitucional alude à reserva de obrigação “em virtude de lei” e não “na lei” ou “por força da lei”. Segue daí que há inúmeras decisões que fixam parâmetros integrados à norma legal e são origem de obrigações ou condicionamentos. Assim é, por exemplo, com a Política Nacional de Meio Ambiente, que tem suas linhas gerais definidas na Lei Federal nº 6.938/81, mas suas disposições integradas por todas as normas editadas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e pelos órgãos estaduais e municipais. Segue daí que se um destes órgãos vier a editar novas decisões em cumprimento ao que dispõe a lei nacional ou as Resoluções do Conama, terá que observar o disposto no art. 23 da LINDB.¹⁹

¹⁸ “Art. 5º [...] II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”

¹⁹ Força do art. 6º §1º da Lei Ambiental: “Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.”

Portanto, o primeiro requisito é que seja uma decisão que de algum modo vai em sentido diverso ou de decisões anteriores ou que inaugura uma interpretação ou delimitação que antes inexistia. Decisão inovadora, pois, é aquela que fixa entendimento em alguma medida diverso do que existia antes de seu advento.

Que interpreta outra norma de conteúdo indeterminado. A decisão inovadora objeto do art. 23, porém, não é qualquer determinação inaugural. Ela deve ter como objetivo a hermenêutica de outra norma, esta construída sobre conteúdo indeterminado. Aqui reside outro ponto importante da nova LINDB. Como lei de introdução que é, vimos, a LINDB contém normas indiretas, normas sobre a interpretação de outras normas. Já era assim desde a Lei de Introdução ao Código Civil. Quando o Decreto nº 4.657/42 diz²⁰ que a lei nova que não contrarie a anterior, mas apenas contenha “disposições gerais ou especiais a par” delas não a revoga, é certo que está dando um comando a quem vai aplicar a lei.

Igualmente, quando diz que o juiz na aplicação (*rectius* interpretação mandatória da lei) deve considerar o bem comum,²¹ igualmente está emitindo um comando balizador da interpretação da norma legal. Pois igualmente ocorre com o art. 23. Ele tem por objeto uma decisão de caráter hermenêutico, mas que produz parâmetros vinculantes e integradores da norma interpretada. Explico. A interpretação vinculante de uma norma pode se dar não apenas na decisão jurisdicional. Pode estar contida em atos administrativos típicos ou em outras normas.

Dou exemplos. Se as autoridades de trânsito inaugurarem ou alterarem o entendimento do que seja “prudência especial” do condutor ao se aproximar de um cruzamento para fins de aplicação do art. 44 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB),²² deverá observar o disposto no artigo ora comentado. Igualmente, se uma agência reguladora competente para regular um serviço público concedido, edita uma norma definindo o que seja²³ “cortesia” ou

²⁰ “Art. 2º [...] §2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.”

²¹ “Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.”

²² Lei nº 9.503/97: “Art. 44. Ao aproximar-se de qualquer tipo de cruzamento, o condutor do veículo deve demonstrar prudência especial, transitando em velocidade moderada, de forma que possa deter seu veículo com segurança para dar passagem a pedestre e a veículos que tenham o direito de preferência.”

²³ Lei nº 8.987/95: “Art. 6º [...] §1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

“generalidade” para fins de verificação de se o serviço público está sendo prestado adequadamente, do mesmo modo deverá observar a regra do art. 23. O conceito de “norma de conteúdo indeterminado” foi muito controvertido quando da sanção da Lei nº 13.655/18 e imediatamente após, mas de toda sorte não é um conceito de difícil compreensão. São de conteúdo indeterminado todas aquelas que, para o processo de extração de um conteúdo normativo da sua prescrição, demandam o preenchimento de conteúdo subjetivo por parte do intérprete. É dizer, são indeterminadas normas (ou melhor, prescrições) em que o processo hermenêutico não se socorre meramente do conhecimento léxico, mas sim depende de agregação de uma “construção intelectual” que demanda o aporte da pertença pessoal do intérprete.

Essa “indeterminação” poderá ser preenchida no caso concreto, na decisão singular, ou por deliberação normativa, hipótese em que o órgão ou ente competente abdica de sua discricionariedade balizada (capacidade de preencher de conteúdo a indeterminação do preceito) por uma delimitação geral e abstrata, à qual passa a se vincular. Em suma, têm conteúdo indeterminado as normas (v.g. preceitos normativos) cuja extração do seu sentido completo depende do aporte intelectual subjetivo do intérprete. O objeto da prescrição do art. 23 são as decisões que conferem “determinação” ao preceito indeterminado.

Que cria obrigação ou condicionamento. Por fim, o último pressuposto de incidência é que a decisão novidadeira sobre conteúdos indeterminados de normas inaugure um condicionamento ou obrigação a recair sobre os indivíduos (sejam eles privados ou agentes públicos). Isso excluirá tão somente aquelas decisões interpretativas que não trazem qualquer efeito sobre a esfera de direitos dos submetidos à autoridade emissora da decisão. Há que se interpretar a locução “impondo novo dever ou novo condicionamento de direito” com alguma aderência às finalidades da LINDB. Descabe, portanto, compreender o art. 23 procurando limitar sua incidência. Decisões que dão alguma concreitude a valores indeterminados de normas interferentes na esfera de direitos dos indivíduos necessariamente serão criadoras de obrigação ou condicionamento. Em regra, qualquer norma jurídica condiciona o direito de outrem.

A norma tem como consequência direta limitar, adstringir, a liberdade do atingido. Portanto, como consequência quase automática, uma norma concreta ou de interpretação acarreta ou obrigação, ou limitação de direito. O legislador poderia ter evitado incluir esta prescrição. Mas com isso quis excluir tão somente normas de interpretação que impliquem meras disposições de organização interna, normas de distribuição de competências ou de outorga

de direitos. Fora isso temos que o art. 23 será aplicado integralmente. Mesmo normas regimentais, aparentemente organizacionais, podem condicionar o exercício de direitos. Imaginemos uma decisão que fixa o entendimento do que sejam “requisitos essenciais” para exercício do direito de petição num órgão público, ampliando o rol destes requisitos. Esta decisão preenche um conteúdo indeterminado (“essenciais”) e ao fazê-lo condiciona o exercício de um direito (de peticionar). Óbvio que neste caso aplicável o art. 23.

Outro exemplo: tome-se a definição do que sejam informações “imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado” ou “segurança de instituições” para fins do art. 23 da Lei de Acesso a Informações (LAI).²⁴ Certo que o preenchimento destes conteúdos indeterminados gera uma constrição, um condicionamento ao exercício do direito assegurado por aquela Lei. Segue daí que alterações nesta compreensão deverão compreender alguma transição, dentro dos cânones do art. 23, que visem a combinar o direito de os cidadãos se adequarem à norma com as finalidades nacionais precatadas pela LAI, naquilo que for indispensável para tais fins.

1.3. A indispensabilidade do regime de transição

Avançando um pouco mais sobre o conteúdo do art. 23, temos que o enquadramento na hipótese dissecada acima gera um poder-dever de previsão de um regime de transição. Trata-se da ideia já consolidada entre nós de uma modulação dos efeitos e de um diferimento temporal da aplicação da decisão nova. Tenho afirmado que a perplexidade trazida por este dispositivo é absolutamente improcedente. A ideia de transição, de eficácia diferida de prescrições mandatórias já é assentada no nosso ordenamento. Tanto é que a legislação que rege a mais grave decisão possível num ordenamento positivo, a erradicação de uma norma por o mais grave dos vícios, a inconstitucionalidade, contempla já há bom tempo a previsão de modulação dos efeitos, limitando a sua retroação ou fixando lapso temporal de permanência transitória da lei ou norma hostilizada.²⁵

²⁴ Segundo o artigo mencionado da Lei nº 12.527/11: “Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: [...] VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares”.

²⁵ Lei nº 9.868/99: “Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo

Igualmente o NCPC também generalizou esta possibilidade para decisões judiciais, sem maiores críticas.²⁶ Pois o que faz o art. 23 da LINDB é ampliar o dever de transição em prol da segurança jurídica, evitando surpresas, mudanças drásticas, “cavalos-de-pau hermenêuticos”. Assim, por exemplo, quando um Tribunal de Contas muda seu entendimento sobre o que deve e o que não deve ser computado nos gastos obrigatórios com educação nas contas públicas, a alteração de entendimento sobre a licitude ou ilicitude de um gasto deverá vir acompanhada de uma regra de transição para que o destinatário, governo estadual ou municipal, se adapte a ponto tal de absorver e implantar a interpretação novel.

Temos então que presente a *fattispecie* exposta no item anterior, tem o agente, órgão ou ente emissor da decisão, de prever, *no mesmo ato*, regime de transição que, basicamente (i) module temporalmente a eficácia da nova interpretação; e (ii) distribua os ônus e consequências dela derivados dentro de critérios de proporcionalidade.

1.4. A ponderabilidade da modulação

Diz o art. 23 que o regime de transição deve ser tal que assegure o mínimo indispensável para que a interpretação nova garanta aos destinatários que seus efeitos recaiam de modo (i) proporcional; (ii) equânime; e (iii) que não comprometa os interesses gerais perseguidos pelo decisor.

Efeitos proporcionais. O dispositivo prevê que a regra de transição deverá considerar a proporcionalidade dos efeitos. Aqui parece que o legislador quis exigir que os efeitos da nova interpretação possam ser sentidos de modo

Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

²⁶ É, por exemplo, o que lemos no art. 525 do NCPC: “§12. Para efeito do disposto no inciso III do §1º deste artigo, considera-se também inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso. §13. No caso do §12, os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal poderão ser modulados no tempo, em atenção à segurança jurídica.”. Ou ainda no §3º do art. 927: “§3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.”

ponderado, com intensidade modulada entre o impacto da criação da nova obrigação ou condicionamento sejam equilibrados com a consecução dos objetivos perseguidos pela decisão. Aqui o proporcional não está referido tanto na dimensão da necessidade (já presumida pelo art. 23 quando torna a transição obrigatória), mas sim referida como adequação da solução transitória (é dizer, modulação eficiente para evitar impactos drásticos) e principalmente de gradação ponderada (sopesamento temporal e quantitativo dos impactos da nova hermenêutica).

Imaginemos que a Agência Nacional do Petróleo (ANP), no exercício de sua competência prevista no art. 2º, VII, da Lei do Petróleo,²⁷ edita nova decisão (resolução ou outro ato) que altera seu entendimento sobre o que venha a ser o uso eficiente do gás natural, impondo aos agentes exploradores das atividades de extração ou transporte deste gás novos encargos. Tal decisão deverá vir acompanhada de uma regra de transição que, sem perder de vista os objetivos nacionais e gerais atrelados ao uso eficiente, permitam que os ônus venham a ser absorvidos pelos regulados de modo gradual, razoável e compatível com os bônus intrínsecos a esta exploração.

Note-se que ao exigir que a transição seja proporcional, o art. 23 não só confere ao decisor o ônus argumentativo de demonstrar este traço de proporcionalidade como também dá aos atingidos o direito de demonstrar eventual desproporcionalidade (juízo negativo do proporcional) como causa de invalidação da transição e, por conseguinte, de suspensão dos efeitos da deliberação até que se promova a adequada modulação de efeitos.

Distribuição equânime dos efeitos. Se no nosso entendimento o dever de proporcionalidade do art. 23 atine à modulação intrínseca dos efeitos da decisão, no que tange à graduação temporal e de intensidade quantitativa, o dever de equanimidade diz com a distribuição dos ônus entre todos aqueles atingidos pela nova interpretação. É natural que a decisão jurisdicional, administrativa ou controladora alcance desuniformemente os jurisdicionados, particulares ou controlados. O agir estatal produz efeitos nem sempre idênticos sobre os cidadãos. Por isso, diz a LINDB, a transição deve buscar um

²⁷ Lei nº 9.478/97: “Art. 2º Fica criado o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a: [...]: VII - estabelecer diretrizes para o uso de gás natural como matéria-prima em processos produtivos industriais, mediante a regulamentação de condições e critérios específicos, que visem a sua utilização eficiente e compatível com os mercados interno e externos.”

ponto óptimo de equidade. Semanticamente, equânime é aquele juízo que defere ânimo igual em relação aos alcançados (*equi + animus*). No dispositivo ora comentado o dever de transição equânime dirá com a distribuição dos efeitos da nova regra de modo, não idêntico, aderente à capacidade de absorção, adequado aos bônus correspondentes e balanceados. O juízo de equanimidade deverá ser aferido sempre de modo comparativo e relacional entre os alcançados (onerados e beneficiários).

Assim é, então, que se a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), no exercício da sua competência para disciplinar o uso eficiente do espectro de radiofrequências,²⁸ emite decisão que, redefinindo o conceito de uso eficiente e adequado do espectro,²⁹ determina uma mudança de alocação de faixas de radiofrequência, a ANATEL terá que, para além da modulação temporal já prevista na Lei),³⁰ cuidar para que a regra de transição distribua os ônus desta liberação de faixas entre os diferentes prestadores de serviços de telecomunicações atingidos.

Preservação dos interesses gerais. O último quadrante fixado no art. 23 para a validade da regra de transição obrigatória é que ela seja tal que não comprometa os interesses gerais buscados com a decisão. Note-se que o legislador foi preciso ao evitar a fórmula interesse público. E o fez seja pela insuficiência epistemológica desta locução, seja porque o que aqui se quer demarcar são os interesses amplos, da coletividade (e não a abstração hegeliana de um interesse transcendente porquanto público) em oposição aos interesses específicos dos diretamente alcançados pela nova interpretação.

²⁸ Prevista no art. 19, VIII, da Lei nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações – LGT): “Art. 19. À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, e especialmente: [...] VIII - administrar o espectro de radiofrequências e o uso de órbitas, expedindo as respectivas normas;”

²⁹ Previsto nos art. 127, VII e art. 160 da LGT: “Art. 127. A disciplina da exploração dos serviços no regime privado terá por objetivo viabilizar o cumprimento das leis, em especial das relativas às telecomunicações, à ordem econômica e aos direitos dos consumidores, destinando-se a garantir: [...] VII - o uso eficiente do espectro de radiofrequências;” e “Art. 160. A Agência regulará a utilização eficiente e adequada do espectro, podendo restringir o emprego de determinadas radiofrequências ou faixas, considerado o interesse público. Parágrafo único. O uso da radiofrequência será condicionado à sua compatibilidade com a atividade ou o serviço a ser prestado, particularmente no tocante à potência, à faixa de transmissão e à técnica empregada.”

³⁰ Segundo a lei: “Art. 161. A qualquer tempo, poderá ser modificada a destinação de radiofrequências ou faixas, bem como ordenada a alteração de potências ou de outras características técnicas, desde que o interesse público ou o cumprimento de convenções ou tratados internacionais assim o determine. Parágrafo único. Será fixado prazo adequado e razoável para a efetivação da mudança”.

De certo modo, o dever de preservação dos interesses gerais já está subjacente aos deveres de proporcionalidade e equidade antes comentados, pois eles devem também ser considerados na ponderação da temporalidade da transição, da intensidade de sua eficácia inicial e na distribuição dos efeitos entre os envolvidos, inclusive a coletividade. Mas a introdução desta condicionante se justifica para evitar que se prevejam transições excessivamente longas ou graduais que impeçam o atingimento dos objetivos de interesse geral motivadores da decisão novel.

Assim, por exemplo, se o Tribunal de Contas da União (TCU) decide rever seu entendimento sobre o que seja “preços incompatíveis de mercado” para fins de atendimento do requisito do art. 24, VII da Lei nº 8.666/93,³¹ para fixar critérios mais rigorosos, tal decisão, para além de não poder retroagir para colher contratações diretas já ultimadas com base na interpretação anterior, deverá prever um período de tempo até a entrada em vigor da decisão. Contudo, tal lapso temporal não poderá ser tão longo que permita uma continuidade dos critérios anteriores que comprometa o interesse geral subjacente à economia de recursos públicos.

II. Consequências do desatendimento do art. 23

Uma última nota diz com os efeitos que podem advir do não cumprimento, pelo decisor, do dever de fixar regra de transição. Na redação original do projeto aprovado pelo Congresso Nacional, a LINDB previa uma solução negociada entre o decisor e os alcançados. De tal sorte que se a decisão já não contivesse a delimitação da transição, sobreviria um direito subjetivo-público aos atingidos para transacionar tal modulação.³² Daquele modo, se a decisão

³¹ “Art. 24. É dispensável a licitação: [...] VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;”

³² Era o texto vetado: “Parágrafo único. Se o regime de transição, quando aplicável nos termos do caput deste artigo, não estiver previamente estabelecido, o sujeito obrigado terá direito a negociá-lo com a autoridade, segundo as peculiaridades de seu caso e observadas as limitações legais, celebrando-se compromisso para o ajustamento, na esfera administrativa, controladora ou judicial, conforme o caso.” O entendimento contido nas razões de veto é despejado de sentido. O veto teria sido motivado porque, segundo a AGU, retirava “força cogente da norma”. Não conseguimos ver liame lógico no raciocínio. A força cogente do art. 23 está no caráter mandatório da regra de transição. O direito subjetivo à transição já está contido

enquadrada nos requisitos acima explicados viesse desacompanhada da regra de transição, o atingido poderia provocar o decisor para que se pactuasse uma transição específica considerando as particularidades do caso.

Sem esta faculdade, resulta que a decisão continente de uma interpretação nova que crie obrigação ou condicionamento a direito mas que não contemple regra de transição será nula por descumprimento da exigência legal. Deste modo, por exemplo, se a ANTT edita resolução que inova na interpretação que confere à modicidade de tarifas e fretes),³³ fixando valores tabelados e determina vigência imediata sem prever, nesta mesma decisão, uma regra de transição, a consequência é que esta norma será nula por violação ao disposto no art. 23 da LINDB, sem alternativas para sua eficácia ser preservada.

Conclusão

É inegável o avanço na interpretação e aplicação das normas de direito público traduzidas pela Lei nº 13.655/18. Em geral, e especialmente no art. 23, a lei nova consegue, percucientemente, equilibrar a necessária dinâmica de mudança de padrões hermenêuticos. O direito é dinâmico e a interpretação evolui, num fluxo contínuo de revisão e mudança. Porém isso não pode implicar em perda da função estabilizadora do Direito. Admitir a mudança como algo vital ao sistema e ao mesmo tempo contemplar mecanismos que dotem de previsibilidade, plausibilidade e graduação, é fundamental. E a regra de transição mandatória trazida pelo art. 23 da nova LINDB é exemplo do acerto deste equilíbrio.

no caput. O que o parágrafo vetado fazia era dar alternativa razoável para evitar que a decisão seja inválida por não conter a modulação. Vetado, a única consequência possível será a invalidade da nova decisão.

³³ Conforme o art. 20, II, b da Lei nº 10.233/01: “Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário: [...] II - regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a: a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;”

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As agências reguladoras independentes e a separação de poderes: uma contribuição da Teoria dos Ordenamentos Setoriais. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*. Salvador, n. 10, mai./jun./jul. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=198>>. Acesso em: 12 set. 2018.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FARIA, José Eduardo. *Sociologia jurídica: direito e conjuntura*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public général: a l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences politiques*. 5. ed. Paris: Librairie de la société du recueil general des lois et des arrêts, 1903.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Regulação estatal e interesses públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MODESTO, Paulo (Org.). *Nova organização administrativa brasileira*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. (Org.). *Contratações públicas e seu controle*. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.