

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Direito**  
**Curso de Especialização em Direito Administrativo**

Joelmir de Oliveira Daniel

**A ABRANGÊNCIA DA APLICAÇÃO DO ARTIGO 20 DA LINDB:**  
**os valores jurídicos abstratos, os princípios e os conceitos jurídicos indeterminados**

Belo Horizonte  
2021

Joelmir de Oliveira Daniel

**A ABRANGÊNCIA DA APLICAÇÃO DO ARTIGO 20 DA LINDB:  
os valores jurídicos abstratos, os princípios e os conceitos jurídicos indeterminados**

**Versão final**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Dr. Florivaldo Dutra de Araújo

Belo Horizonte  
2021

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

Daniel, Joelmir de Oliveira

D184a A abrangência da aplicação do artigo 20 da LINDB [manuscrito]: os valores jurídicos abstratos, os princípios e os conceitos jurídicos indeterminados / Joelmir de Oliveira Daniel. - 2021.

Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito administrativo - Brasil. 2. Atos administrativos. 3. Controle jurisdicional de atos administrativos. 4. Processo administrativo. I. Araújo, Flórida Dutra de. II. Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 35.077.2(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

### FOLHA DE APROVAÇÃO

**A abrangência da aplicação do artigo 20 da LINDB: os valores jurídicos abstratos, os princípios e os conceitos jurídicos indeterminados**

**JOELMIR DE OLIVEIRA DANIEL**

Monografia submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO, como requisito para obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, área de concentração DIREITO ADMINISTRATIVO.

Aprovada em 13 de setembro de 2021, pela banca constituída pelos membros:

Prof. Florivaldo Dutra de Araujo - Orientador  
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Eurico Bitencourt Neto  
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof.<sup>a</sup> Maria Tereza Fonseca Dias  
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 13 de setembro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Tereza Fonseca Dias, Professora do Magistério Superior**, em 14/09/2021, às 09:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Florivaldo Dutra de Araujo, Professor do Magistério Superior**, em 14/09/2021, às 09:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor do Magistério Superior**, em 15/09/2021, às 11:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0959316** e o código CRC **66EFF58A**.

## RESUMO

O presente estudo tem o objetivo de propor discussão acerca da efetiva contribuição ocasionada pelo contido no artigo 20 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, que é alteração orientada à segurança jurídica na aplicação do direito público. A metodologia adotada neste trabalho baseia-se em um estudo bibliográfico doutrinário. A principal ocupação é a escorreita interpretação para “valores jurídicos abstratos”, expressão, por ela mesma, bastante imprecisa. Então, delimitado esse recorte, parte-se do seguinte problema: qual a possibilidade de interpretação para a expressão valores jurídicos abstratos contida no artigo 20 da LINDB? No intuito de esboçar proposição suficientemente esclarecedora, investiga-se, no primeiro tópico, as transformações impostas ao direito administrativo pela constitucionalização deste ramo do Direito. Neste sentido, é de especial inquietude a aplicação que têm os princípios. No segundo tópico, uma breve conceituação dos conceitos jurídicos indeterminados no direito administrativo é necessária frente às limitações processuais que vedam a utilização daqueles nas decisões judiciais, uma vez que isto também aplica-se no âmbito do processo administrativo. Por fim, no terceiro tópico o esforço é para consagrar a motivação do ato administrativo como o campo de discurso suficiente para constar o esclarecimento sobre os termos que emprega a Administração naquilo que decidir, com a consideração das consequências práticas da decisão.

Palavras-chave: Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. Valores jurídicos abstratos. Direito Administrativo. Limitações processuais para a utilização de valores jurídicos abstratos. Motivação do ato administrativo.

## ABSTRACT

This work aims at discussing the actual effects produced by article 20 of the Introduction Rules to Brazilian Law, since such legal provision intended to guarantee legal certainty in the enforcement of Public Law. Methods focused on literature review, mainly jurists' opinion. The main purpose is to give righteous interpretation on "abstract juridical values", expression that is, *per se*, very imprecise. Thus, after framing this tapestry of concepts, we have the following issue: how interpretable is the expression "abstract juridical values" (article 20 of the Introduction Rules to Brazilian Law)? To propose an elucidating solution, we investigate, in the first section of this work, the changes forced by Administrative Law due to its constitutionalization. This way, the enforcement of principles is especially unsettling. In the second section of this work, it is necessary to give a short definition of undefined legal concepts in the context of legal procedures limits to using them in judicial and administrative decisions. At last, in the third section, the effort is to settle the motivation of the administrative act as sufficient discursive field to clarify the expressions that the Administration use in whatever it decides, provided that it takes into account the practical consequences of its decision.

**Keywords:** Introduction Rules to Brazilian Law. Abstract juridical values. Administrative Law. Legal procedures limits to the use of undefined legal concepts. Motivation of Administrative act.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>PRINCÍPIOS.....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS .....</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>MOTIVAÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>17</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>18</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.655/2018 acrescentou à Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei nº 4.657/1942 (BRASIL, 2018), dispositivos que têm a pretensão de conferir maior segurança jurídica na aplicação do direito público.

Dentre os dispositivos acrescentados, o artigo 20 traz em sua redação a exigência endereçada aos órgãos de controle, sejam de natureza judiciária ou administrativa, além dos próprios gestores públicos, de que as decisões baseadas em valores jurídicos abstratos considerem as consequências práticas da decisão.

Ainda que o parágrafo 1º do artigo 3º do Decreto nº 9.830/2019 (BRASIL, 2019a) contenha definição para valores jurídicos abstratos como aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração, faz-se necessário aclarar melhor a expressão legal. Por esta razão, a exposição neste estudo principiar-se-á pelo cenário constitucional no qual os princípios adquiriram robustez sem precedentes e qual o significado disto para os fins da Administração Pública.

O desiderato deste estudo é investigar a impossibilidade de os princípios serem utilizados na aplicação do direito, na esfera administrativa, sem a devida motivação. Assim também se dá com os conceitos jurídicos indeterminados que, tal como previsto em normas processuais, não se prestam a fundamentar as decisões judiciais sem a explicação do motivo concreto de sua incidência no caso. Ou seja, a vedação do art. 20 da LINDB e os valores jurídicos a que ele se referem, consagram a segurança jurídica com a obrigação de que as decisões levem em conta as consequências práticas da decisão. Então, neste sentido, a motivação, que desde há muito já é apontada como relevante para a concretização do aspecto democrático da Administração, ganha novo relevo.



## 2 PRINCÍPIOS

Desde a ordem constitucional inaugurada pelo texto da Constituição de 1988, os princípios passaram a ocupar lugar de destaque. Em que pese possuírem acentuado grau de indeterminação, eles têm o condão de gerar efeitos jurídicos em situações concretas, em razão da normatividade que lhes conferiu o texto constitucional.

Essa maior proeminência dos princípios é em parte decorrente da constitucionalização do Direito, fenômeno que ocorreu em seus diversos ramos e, para o propósito deste estudo, em especial, no direito administrativo.

No sentido empregado por Luís Roberto Barroso (2009), a despeito de outras possíveis caracterizações, a constitucionalização do Direito dá-se na expansão, para todo o sistema jurídico, do conteúdo material e axiológico das normas constitucionais.

Na síntese de Luís Roberto Barroso:

Em suma: a Constituição figura hoje no centro do sistema jurídico, de onde irradia sua força normativa, dotada de supremacia formal e material. Funciona, assim, não apenas como parâmetro de validade para a ordem infraconstitucional, mas também como vetor de interpretação de todas as normas do sistema (BARROSO, 2009, p. 363).

A Constituição deixa de ser mera carta ideológica e transforma-se em marco de legitimação, a partir do qual as autoridades administrativas podem fundar suas ações, independente de uma “*interpositio legislatoris*” (BINENBOJM, 2014, p. 37). Ou seja, é possível que a autoridade administrativa prescindir da edição de ato do parlamento. É o que Binenbojm classifica como atividade *praeter legem*, que é a que tem fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei.

Isso não significa, porém, que a Administração Pública sempre prescindir de lei para sua atuação. Como afirma Justen Filho (2014, p. 231): “A Constituição é o conjunto de normas fundamentais, mas é insuficiente para disciplinar a atividade administrativa”.

A legalidade, insculpida no artigo 37, *caput* da Constituição (BRASIL, 2021a) como princípio basilar da Administração Pública, resume o limite de atuação da Administração como sendo aquele de apenas fazer o que a lei dispõe. Na clássica lição de Hely Lopes Meirelles:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob

pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (MEIRELLES, 2016, p. 93).

Atualmente, a legalidade assume outra feição, pois, com a expansão do fundamento da atuação administrativa para a Constituição, relegando ao passado a máxima segundo a qual administrar é aplicar a lei de ofício, esta atuação está constricta agora à juridicidade e não mais apenas à legalidade.

De outro turno, a juridicidade é mais ampla que a legalidade, similar à elaboração dada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001, p. 173) da limitação da discricionariedade não apenas pela lei, mas pelo Direito. Então, assim como a discricionariedade, pode-se dizer, *a fortiori*, que toda a atuação administrativa encontra limite na juridicidade, esta que se constitui de outros princípios, além do princípio da legalidade.

Então, modernamente, concebe-se uma ideia da legalidade ampliada. Neste sentido é a conceituação que faz Eurico Bitencourt Neto acerca da juridicidade:

O advento do Estado de Direito democrático e social significou, quanto à legalidade, notável expansão da sua incidência, para além da extensão do núcleo normativo vinculante da atividade da Administração Pública: mais que à lei, está sujeita ao Direito, daí a expressão juridicidade para designar essa legalidade ampliada, ou legalidade multinível, chegando-se a falar em 'juridicidade em rede', que integra normas nacionais, supranacionais e internacionais. (BITENCOURT NETO, 2017, p. 71).

O artigo 2º da Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 2021c) em seu *caput* elenca uma série de princípios que deve a Administração observar: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Conforme o inciso I do parágrafo único, deve observar o critério de atuação conforme a lei e o Direito nos processos administrativos.

Também por meio da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 2019c), chamada Lei de Improbidade Administrativa, é possível reconhecer essa importância dada aos princípios, como elementos de uma legalidade ampliada, uma vez que lhes reconhece como sustentáculos do sistema jurídico e ponto de unidade deste (BITENCOURT NETO, 2005, p. 117). Isto ocorre com a definição, no artigo 11 da Lei, de condutas que atentem contra os princípios da Administração Pública, com violação dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Neste diapasão, juntamente às regras, os princípios passam também a ter função essencial como fonte para as tomadas de decisão.

Como afirmado por Binenbojm (2014, p. 71): “[...] o agir administrativo pode encontrar espcue e limite diretamente em regras ou princípios constitucionais, dos quais decorrerão, sem necessidade de mediação do legislador, ações ou omissões da Administração”. Neste sentido, é o exemplo que Bitencourt Neto (2005, p. 124) propõe para a atuação da Administração com fundamento na Constituição e independente de exigida edição de lei. Segundo este autor, a paralisação repentina de profissionais de saúde autoriza a Administração a contratar outros profissionais por tempo limitado, a despeito da exigência do texto constitucional. Com efeito, o inciso IX do artigo 37 da Constituição (BRASIL, 2021a) determina que lei deva estabelecer os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Todavia, ainda que não haja lei editada neste sentido no ente que pretenda a contratação nestas circunstâncias, tal situação seria válida perante o Direito. O que ocorrerá é a prevalência de certos princípios, a exemplo de eficiência, razoabilidade, finalidade, dignidade da pessoa humana, em detrimento do princípio da legalidade em sentido estrito. Há que se registrar o arrojo deste posicionamento, ainda que em sintonia com a prevalência dos princípios na atual ordem constitucional, tendo em vista que o posicionamento consolidado no STF é o de que a previsão legal dos casos de contratação temporária constitui-se em um dos requisitos de validade dessas contratações, conforme se verifica, por exemplo, no acórdão prolatado no julgamento do Recurso Extraordinário nº 658.026 (BRASIL, 2014). O caso, que reafirma a jurisprudência consolidada, tem por objeto artigo de lei municipal que destoa do mandamento constitucional acerca da contratação temporária, exceção à regra do concurso público. Pelo entendimento conferido a esses casos, a contratação temporária, para ser admitida, deve ter em lei as hipóteses de excepcionalidade de contratação, o vínculo com a Administração tenha prazo predeterminado, a necessidade seja temporária, o interesse público seja excepcional e a contratação seja indispensável para a realização de determinada atividade. De fato, em face do contido no inciso XIII do art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967 (BRASIL, 2000), é desincentivada conduta com a finalidade de contratar sem amparo em lei por parte do Poder Executivo.

Frente à constitucionalização, o caráter dos princípios como normas jurídicas vinculantes é também razão para o controle da Administração.

Neste sentido é a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, na pessoa do Ministro Alexandre de Moraes, quando do julgamento de pedido de cautelar no Mandado de Segurança nº 37.097 (BRASIL, 2020). Na oportunidade, a decisão consagrou o caráter dos princípios como normas jurídicas vinculantes frente ao ato do Poder Executivo. Tratava-se de ação a fim

de questionar a indicação, realizada pelo Presidente da República, de determinado servidor de carreira para assumir o cargo de Diretor-Geral da Polícia Federal. Apesar do preenchimento das exigências legais pelo indicado, o apontamento de supostos interesses escusos a impelir a nomeação serviu de razão para a impetração da ação. A fim de resguardar os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade sob o argumento do desvio de finalidade deferiu-se a medida liminar em voto cuja decisão registra o seguinte:

Logicamente, não cabe ao Poder Judiciário moldar subjetivamente a Administração Pública, porém a constitucionalização das normas básicas do Direito Administrativo permite ao Judiciário impedir que o Executivo molde a Administração Pública em discordância a seus princípios e preceitos constitucionais básicos, pois a finalidade da revisão judicial é impedir atos incompatíveis com a ordem constitucional, inclusive no tocante as nomeações para cargos públicos, que devem observância não somente ao princípio da legalidade, mas também aos princípios da impessoalidade, da moralidade e do interesse público.

E ainda:

Dessa forma, a Constituição Federal permite a apreciação dos atos administrativos discricionários pelo Poder Judiciário, quando o órgão administrativo utilizar-se de seu poder discricionário para atingir fim diverso daquele que a lei fixou, ou seja, quando ao utilizar-se indevidamente dos critérios da conveniência e oportunidade, o agente desvia-se da finalidade de persecução do interesse público. (BRASIL, 2020).

Sobre o aspecto da conveniência e oportunidade do ato administrativo, Hely Lopes Meirelles (2016, p. 180) pontua que “[...] ainda que se trate de poder discricionário da Administração, o ato pode ser revisto e anulado pelo Judiciário, desde que, sob o rótulo de mérito administrativo, se aninhe qualquer ilegalidade resultante de abuso ou desvio de poder”.

Aqui, cumpre trazer uma definição para o sentido de princípio, a despeito de outras possíveis, que é aquela pensada por Robert Alexy para quem

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. (ALEXY, 2015, p. 90).

Neste sentido, sobre as possibilidades fáticas e jurídicas que se verificam para aplicação de princípios, é Humberto Ávila (2005, p. 29) que esclarece: “normativas, porque a aplicação dos princípios depende dos princípios e regras que a eles se contrapõem; fáticas, porque o conteúdo dos princípios como normas de conduta só pode ser determinado quando diante dos fatos”. Ainda que este autor faça críticas a esta concepção dos princípios e formule

contribuições à definição, hoje, comumente, pensam-se os princípios a partir de forte influência da perspectiva de Robert Alexy.

Diante do exposto, passa-se aos conceitos jurídicos indeterminados.

### 3 CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS

De partida, pode-se dizer que “são tidos como ‘indeterminados’ os ‘conceitos’ cujos termos são ambíguos ou imprecisos – especialmente imprecisos -, razão pela qual necessitam ser completados por quem os aplique” (GRAU, 2008, p. 200).

Os conceitos jurídicos indeterminados “não se limitam ao campo do direito público, sendo comum em todas as esferas do Direito” (TOURINHO, 2004, p. 318). Nos exemplos de Tourinho, os conceitos jurídicos indeterminados ocorrem no direito privado na forma de expressões como boa-fé, autonomia da vontade e fidelidade.

É certo que os conceitos jurídicos indeterminados estão no âmbito dos pressupostos de fato da norma, enquanto que a discricionariedade está na consequência jurídica (MAURER, 2001). E, para dizer mais a este respeito:

O poder discricionário concerne, como foi exposto, ao lado da consequência jurídica de uma regulação legal. Ele está então dado, quando a autoridade, na existência de um tipo legal, pode escolher entre consequências jurídicas diferentes e, com isso, tem um espaço de atuação próprio. (MAURER, 2001, p. 48).

Na doutrina pátria, Celso Antônio Bandeira de Mello destaca-se como defensor da ocorrência da discricionariedade também na finalidade da norma. A norma enseja, quando aplicada, a efetivação de um valor. Valor este que se reporta a conceitos plurissignificativos, que o autor os denomina como vagos, imprecisos, fluidos ou indeterminados (BANDEIRA DE MELLO, 2017, p. 20). Para tanto, recorre ao exemplo em que há o dever previsto em norma de que a autoridade deva expulsar, de logradouro público, banhistas que usem trajes de banho que possam ser identificados como vestes pouco decorosas. A finalidade de norma desta natureza é a preservação da moralidade pública. Contudo, pergunta-se: qual a noção exata de moralidade pública? Pois, a depender da situação, poderá determinado traje ser recriminado, enquanto outro é consentido. É certo que a noção do conceito será móvel em razão do tempo e espaço nos quais for concebida.

Di Pietro (2001, p. 86) reconhecendo a posição singular de Bandeira de Mello conclui ser impossível dissociar a finalidade pública da Administração, mas reconhece que há, em certa medida, discricionariedade na finalidade da norma. Formula, então, o juízo de que há na finalidade um sentido mais amplo e um mais restrito. Assim, o sentido amplo é aquele em que a discricionariedade existe na finalidade apontada pela lei e se expressa nos conceitos indeterminados como ordem pública, moralidade, bem-estar, interesse público etc. “A lei não predetermina a conduta que a Administração deve adotar num caso concreto, para atingir

determinados objetivos de interesse público; a autoridade é que deverá decidir entre agir ou não agir, agir por uma ou outra forma”. (DI PIETRO, 2001, p. 86). O sentido restrito é aquele em que o ato será sempre vinculado. Nele, o ato está adstrito a cumprir a determinação legal tal qual concebido pelo Legislativo, e nisto reside o interesse público, já que a lei é tida como forma da manifestação da vontade popular.

De passagem, diga-se que majoritariamente a doutrina entende que a finalidade do ato é sempre e totalmente vinculada. Por todos, Hely Lopes Meirelles:

Não se compreende ato administrativo sem fim público. A finalidade é, assim, elemento vinculado de todo ato administrativo – discricionário ou regrado – porque o Direito Positivo não admite ato administrativo sem finalidade pública ou desviado de sua finalidade específicas (MEIRELLES, 2016, p. 176)

Então, a autoridade administrativa não pode afastar-se da exigência legal, sob pena de incorrer em abuso de poder, na espécie do desvio de poder.

Ora, a utilização de conceitos jurídicos indeterminados não deve prestar-se a demarcar a existência da discricionariedade administrativa. Do contrário, negar-se-á a atuação típica do Judiciário, de exegese da lei, reconhecendo-lhe sentido no caso concreto.

Diante da ocorrência de conceitos jurídicos indeterminados no direito administrativo, a apreciação judicial é possível tanto quanto para aqueles em outras searas, como de fato ocorre, como já mencionado, a exemplo de expressões como boa-fé, autonomia da vontade e fidelidade (TOURINHO, 2004, p. 318). Assim, tanto no direito civil, quanto no penal, ocorrem conceitos jurídicos indeterminados, “que, indiscutivelmente, são revisados completamente pelos tribunais civis e penais” (MAURER, 2001, p. 58).

Não haveria razão idônea para essa prerrogativa da Administração, de monopólio na interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados, nem mesmo a invocação da separação dos Poderes, sob pena de, tal argumento apresentar-se como “biombo para camuflar o espírito autoritário de tal raciocínio, resquício do absolutismo estatal, em que vale a vontade do soberano como razão” (ARAÚJO, 2005, p. 74).

De outra sorte, os conceitos jurídicos indeterminados são vistos como modalidade de comportamento vinculado da Administração. Essas expressões imprecisas, frente à particularidade do caso concreto, conduzirão a uma “unidade justa de solução”.

Flávio Henrique Unes Pereira (2007, p. 33) aduz que os conceitos, sejam de experiência, como incapacidade para o exercício de suas funções e força irresistível, sejam de valor, como boa-fé, moralidade e justo preço, previstos na norma, não implicam juízo de conveniência e oportunidade na subsunção aos fatos. Como elucida o autor, os conceitos

jurídicos indeterminados não denotam mérito do ato administrativo. Ou seja, eles implicam em vinculação e não em discricionariedade. Assim, ou ocorre a situação que possibilita constatar-se a presença do conceito, ou não. Em verdade, frente ao caso concreto, ou existem, ou não, os elementos necessários para dizer-se que fora efetivado o motivo que deflagra a incidência da hipótese da norma, de comando para a ação ou omissão da Administração, ou mesmo o atendimento da finalidade da norma. Há, pois, a unidade de solução justa, que, por isso, afasta a discricionariedade. Em outras palavras, “sendo, então, modalidade de vinculação, o uso de conceitos jurídicos indeterminados não veda ao Judiciário o controle dos atos praticados com base neles” (ARAÚJO, 2005, p. 72).

Cite-se que aquele que mais se destaca na defesa da existência de potencial discricionariedade nos conceitos jurídicos indeterminados é Celso Antônio Bandeira de Mello. É dele a seguinte assertiva:

Discricionariedade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair, objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente. (BANDEIRA DE MELLO, 2017, p. 48).

Contudo, tal raciocínio pode resultar em reforço dos traços autoritários da Administração, ao fazer do administrador o único legitimado a empregar sentido à expressão legal imprecisa que, vale dizer, é fenômeno que não ocorre exclusivamente na seara do direito administrativo.

De outra sorte, há aqueles que afastam a discricionariedade dos conceitos jurídicos indeterminados. Neste sentido, a discricionariedade constata-se na ocorrência de indiferentes jurídicos frente ao administrador. Então, pode-se dizer que “qualquer escolha a ser feita discricionariamente terá, diante do direito, igual valor (daí dizerem-se indiferentes jurídicos)”. (ARAÚJO, 2005, p. 85). De forma semelhante, aduz Di Pietro:

Por outras palavras, se a autoridade administrativa, pelo método da interpretação, não puder chegar a uma solução única, mas a várias soluções igualmente válidas perante o direito, devendo a escolha ser feita segundo critérios puramente administrativos (e não jurídicos) estar-se-á no campo da discricionariedade (DI PIETRO, 2001, p. 123).

Estas considerações são no intuito de situar a discussão acerca dos conceitos jurídicos indeterminados no direito público, mas não restritos apenas a esta seara. Com efeito, o atual Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015 (BRASIL, 2021b), traz no parágrafo primeiro



do artigo 489, cujo *caput* enuncia os elementos essenciais da sentença judicial, dispositivo que veda o emprego de conceitos jurídicos indeterminados, sem a indicação dos motivos concretos de sua incidência.

Também neste sentido, recente inovação legislativa acrescentou dispositivo de idêntico teor no Código de Processo Penal. A Lei nº 13.964/2019 trouxe ao artigo 315 a vedação do emprego de conceitos jurídicos indeterminados sem a explicação do motivo concreto de sua incidência no caso, sob pena de não se considerar fundamentada a decisão judicial.

Esse dispositivo das leis processuais confere ao juiz do caso concreto o ônus quanto ao preenchimento do sentido dos conceitos jurídicos indeterminados. “Diante da fluidez semântica do conceito jurídico indeterminado e das cláusulas gerais, caberá, ao juiz, a exposição dos motivos de sua incidência no caso concreto” (NEVES, 2016, p. 809). No âmbito do processo civil, especificamente, são exemplos de conceitos jurídicos indeterminados: “o preço vil da arrematação, o caráter manifestamente protelatório da interposição de recursos, o perigo de dano exigido para a concessão de tutela de urgência, [...], a relevância da matéria para admissão do *amicus curiae* no processo etc.” (NEVES, 2016, p. 809).

Portanto, ao cotejar as razões de estar inserido dispositivo com essa concepção nos diplomas processuais com o contido no artigo 20 da LINDB (BRASIL, 2018) é possível identificar paralelo. Este dispositivo traz enfoque nas consequências práticas da decisão, de sorte que estas, em esfera administrativa, devem ser trazidas na motivação do ato. Não obstante, como adiante abordar-se-á, a previsão da norma processual civil tem a possibilidade de aplicação no processo administrativo.

Resta evidente a importância da fundamentação adequada na decisão judicial, que priorize a argumentação exposta de maneira congruente com os elementos contidos no processo. Do contrário, em caso de fundamentação contrária ao preceito que condiciona o emprego de conceitos jurídicos indeterminados, a gravidade é de tal intensidade que afronta a exigência do texto constitucional inserta no inciso IX do artigo 93 da Constituição de 1988 (BRASIL, 2021a). O comando constitucional estatui a fundamentação de todas as decisões do Poder Judiciário, sob pena de nulidade.

## 4 MOTIVAÇÃO

O Código de Processo Civil (BRASIL, 2021b) tem aplicação no âmbito do processo administrativo de forma supletiva e subsidiária. Isso ocorre em razão do artigo 15 do Código. “A incidência é *ope legis*: decorre imediatamente da lei” (MOREIRA, 2016, p. 319). Ou seja, pode-se considerar a vedação do emprego de conceitos jurídicos indeterminados extensiva ao âmbito do processo administrativo desde a edição do Código de Processo Civil. Assim, apesar desta possibilidade de aplicação do Código de Processo Civil, a opção legislativa foi a de inserir na LINDB a expressão “valores jurídicos abstratos”.

Reconhecida, portanto, a importância dos princípios e o papel que têm os conceitos jurídicos indeterminados na seara do direito público, a expressão valores jurídicos abstratos, de ocorrência recente no direito brasileiro, desde a alteração na LINDB, parece comportar uma interpretação que inclua tanto os princípios, quanto os referidos conceitos.

O comando contido no artigo 20 da LINDB, de vedação às decisões baseadas em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, endereça-se aos órgãos de controle, de natureza judiciária ou administrativa, além dos próprios gestores.

Com efeito, o art. 20 tem a pretensão de garantir maior segurança na aplicação das normas de direito público, assim como também têm esta finalidade as demais alterações da LINDB levadas a termo pelo legislador. Conforme o entendimento de Eduardo Jordão:

Os autores do projeto parecem entender que a forma como o direito brasileiro vem sendo interpretado e aplicado – principalmente, mas não exclusivamente, pelos controladores – tem gerado ineficiências gerenciais importantes. Em grande medida, o projeto é uma tentativa de contribuir para reduzir estes entraves jurídico-culturais. (JORDÃO, 2018, p. 65).

Os mencionados entraves jurídico-culturais, então, podem ser traduzidos na forma de duas teorias, as quais o autor chama de românticas: “suposta completude e determinação do direito e a presunção de existência de um cenário fático ideal para a concretização dos ambiciosos objetivos do direito público nacional”. (JORDÃO, 2018, p. 65).

Assim, na esteira do que o autor sustenta com relação à crença de que no direito há a garantia para a solução de todos os pleitos, a constitucionalização do direito reforça essa constatação. Apesar disso, o comando do art. 20 da LINDB (BRASIL, 2018) parece pretender firmar garantias quanto à extração voluntarista de conteúdo de princípios e conceitos jurídicos indeterminados do ordenamento a pretexto de aplicar-se um comando legal ao caso concreto.

Sem embargo de que o art. 20 da LINDB seja endereçado também a órgãos dos outros Poderes, é no tocante ao Executivo que reside o aspecto de interesse para esta pesquisa.

É certo que “[...] o poder político, uno, indivisível e indelegável, se desdobra e se compõe de várias funções, fato que permite falar em distinções das funções, que fundamentalmente são três: a legislativa, a executiva e a jurisdicional” (SILVA, 2014, p. 110). Portanto, daí falar-se na preponderância do exercício da respectiva finalidade de cada um dos Poderes, o que não os impede de também atuar em função típica de outro Poder, conforme as atribuições previstas constitucionalmente. Não obstante, ao Poder Executivo também é possibilitado pelo texto constitucional legislar e julgar (embora, ao decidir conflitos, a decisão administrativa não produza coisa julgada, em face do disposto no artigo 5º, XXXV, da Constituição de 1988). A primeira atividade constata-se na delegação legislativa do art. 68 e da medida provisória do art. 62, ambos da Constituição. A segunda, na forma do contencioso administrativo.

Nas situações do contencioso administrativo, por exemplo, ao julgar servidor que cometa infração de dever funcional, a Administração deverá observar a regra do artigo 20 da LINDB. Vale dizer que o contido no dispositivo vem ao encontro do dever, imposto à Administração, de motivar os seus atos.

O artigo 50 da Lei 9.784/1999 já dispunha quanto às hipóteses em que é imprescindível a motivação, a exemplo de atos que neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções. Assim é que Meirelles (2016, p. 178) conceitua motivação como “a exposição ou a indicação por escrito dos fatos e fundamentos jurídicos do ato (conforme art. 50, *caput*, da Lei 9.784/99)”.

Como apontado por Araújo (2005, p. 96), o dever de motivar o ato administrativo encontra fundamento, entre outros aspectos, mas, principalmente, na legalidade, tanto para os atos que sejam vinculados, quanto para os que sejam discricionários. Isto é em razão de ser o ato a expressão de vontade de alguém que representa a coletividade por meio da lei e de princípios informativos do sistema. Então, é a motivação que possibilita a expressão dessa vontade popular, que inspira o ordenamento, resultando, então, na máxima efetivação do Estado Democrático de Direito em que se alicerça a República, conforme o art. 1º da Constituição de 1988.

## 5 CONCLUSÃO

Conforme a proposição do estudo, perquiriu-se a que se refere a expressão “valores jurídicos abstratos” contida no art. 20 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro, acrescido pela Lei nº13.655/2018 (BRASIL, 2018). Em que pese o Decreto nº 9.830/2019 regulamentar a matéria, a expressão em questão ainda carece de maiores contornos que a tornem inteligível (BRASIL, 2019a).

Diante disso, a exposição principiou-se pela constitucionalização do Direito e as transformações que o fenômeno carrega para a seara do direito administrativo. As transformações são contundentes e, em geral, encontram respaldo na efetivação dos princípios, notadamente os constitucionais. A partir desse cenário, o agir da Administração funda-se na prescrição legal, mas não só, pois vai além, com amparo no Direito.

De igual modo, os conceitos jurídicos indeterminados, que têm uma incidência ímpar no direito administrativo, podem ser fundamento para decisão na esfera administrativa.

Então, ainda que haja a previsão de aplicação suplementar e subsidiária aos processos administrativos do Código de Processo Civil (BRASIL, 2021b), onde há a vedação do emprego de conceitos jurídicos indeterminados sem a explicação do motivo concreto de incidência ao caso, optou o legislador por inserir dispositivo semelhante na LINDB (BRASIL, 2018). Trata-se, na verdade, de dispositivo que, voltado à segurança jurídica na aplicação do direito público, amplia o escopo daquilo que se pretende mitigar. Ou seja, mira também a incidência dos princípios, além dos conceitos jurídicos indeterminados. A vedação alcança as decisões exaradas na esfera administrativa, além daquelas outras provenientes dos órgãos de controle, sejam de natureza judiciária ou administrativa. Para a consumação desse intento, cabe à motivação possibilitar a adequada exposição das razões de incidência tanto de princípios, quanto de conceitos jurídicos indeterminados.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e controle do ato administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos, fundamentos e construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direito fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica**. São Paulo: Almedina, 2017.
- BITENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade administrativa e violação de princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 jul. 2021.
- 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, [2019a]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm). Acesso em: 16 jul. 2021.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2000]. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm). Acesso em: 16 jul. 2021.
- 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, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 16 jul. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidências da República, [2021b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 16 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 16 jul. 2021.

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, [2019c]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 16 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021c]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 16 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 658.026/MG**. [...] Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. [...] Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Dias Toffoli, 9 de abril de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7098736>. Acesso em: 02 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 37.097/DF**. Impetrante: Partido Democrático Trabalhista. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 29 de abril de 2020. Decisão monocrática. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343050283&ext=.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GRAU. Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

JORDÃO, E. Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 63–92, nov. 2018. DOI 10.12660/rda.v0.2018.77650. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77650>. Acesso em: 16 jul. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MAURER, Hartmut. **Elementos de direito administrativo alemão**. Trad. por Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 131–334, set./dez. 2016. DOI 10.12660/rda.v273.2016.66665. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66665>. Acesso em: 16 jul. 2021.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Novo Código de Processo Civil comentado**. Salvador: Editoria Juspodium, 2016.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa: um estudo a partir da teoria da adequabilidade normativa. **Revista CEJ**, Brasília, n. 36, p. 30-38, jan./mar. 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TOURINHO, Rita. A discricionariedade administrativa perante os conceitos jurídicos indeterminados. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 237, p. 317–326, 2004. DOI: 10.12660/rda.v237.2004.44377. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44377>. Acesso em: 16 jul. 2021.