

Os paradigmas de controle da valoração e concretização de conceitos jurídicos indeterminados*

Renan de Freitas Ongaratto**

Resumo: O artigo aborda a interpretação e aplicação dos conceitos indeterminados, expõe os rigores metodológicos necessários e define os limites de atuação do intérprete e do julgador, de forma a evidenciar, com a maior precisão possível, que a escolha de concretização do conceito indeterminado se deu corretamente. Objetivando tal fim, primeiramente o artigo caracteriza a atividade do exegeta como juízo de legalidade vinculado, para, então, traçar as balizas norteadoras da sua interpretação. Ao fim, o artigo traz como paradigma o termo “jornal de grande circulação” utilizado na Lei nº 10.520/02, para afirmar e confirmar a metodologia proposta.

Palavras-chave: Legalidade. Discricionariedade. Conceitos Jurídicos Indeterminados. Sindicabilidade. Limites. Pregão. Jornal de grande circulação. Publicação.

Sumário: 1. Introdução. 2. Concretização de conceitos indeterminados enquanto juízo de legalidade vinculado. 3. O controle de legalidade, legitimidade e constitucionalidade da valoração administrativa de conceitos indeterminados. 4. Publicidade na lei de pregão e o conceito jurídico indeterminado de jornal de grande circulação. 5. Conclusão. Referências.

1. Introdução

O artigo destina-se a analisar a sindicabilidade da valoração administrativa de conceitos indeterminados com intuito de definir a medida de controle de atos interpretativos, em termos compatíveis com os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito. O trabalho volta-se, especialmente, a evidenciar que a técnica a ser aplicada na compatibilização de qualquer conceito indeterminado previsto no ordenamento jurídico trata, em última análise, de juízo de legalidade, sendo, assim, atividade vinculada.

Em concreto, o artigo analisa como paradigma a valoração administrativa dada ao termo ‘jornal de grande circulação’, previsto na Lei de Pregão, Lei 10.520 (BRASIL, 2002). Contudo, a construção argumentativa e a técnica proposta se prestam à análise de qualquer outro conceito indeterminado previsto no ordenamento jurídico, voltando-se tanto para a atividade do administrador-gestor, quando da tomada de suas decisões voltadas ao atendimento do interesse público, quanto à verificação da correção interpretativa realizada em sede judicial.

Tem-se como justificativa para a abordagem do referido tema a necessidade de se assegurar a garantia dos direitos individuais por meio do direito fundamental à boa administração e à eficiente prestação jurisdicional.

Nesse sentido, este artigo se propõe a discutir limites interpretativos para os conceitos indeterminados, de forma a pautar a atuação do Estado e frear abusos interpretativos na aplicação do direito, reforçando a submissão da Administração Pública, dos gestores públicos e dos aplicadores do direito aos mandamentos constitucionais, afastando desconfianças decorrentes do desconhecimento sobre os reais fundamentos dos atos administrativos e das decisões judiciais.

2. Concretização de conceitos indeterminados enquanto juízo de legalidade vinculado

É certo que a indeterminabilidade dos conceitos legais cessa diante da necessidade concreta de aplicação da norma, momento antes do qual o preceito legal abstrato ainda não incide diretamente na esfera jurídica dos jurisdicionados. Ou seja, o fator de abstração perdura somente até o momento da ocorrência de fatos que venham a tal norma se subsumir e a ela conferir concreitude. A doutrina, contudo, divide-se quanto a determinar se tal atividade, de extrair objetivamente uma solução unívoca frente à fluidez das expressões legais, é ou não uma atividade vinculada.

Uma primeira corrente sustenta que a concretização decorreria do juízo subjetivo volitivo do intérprete, frente àquilo que considerar oportuno e conveniente como forma de preenchimento do conceito indeterminado. Nesse sentido se posicionam Celso Antônio Bandeira de Mello (1993, p. 420) e José dos Santos Carvalho Filho (2001, p. 114).

Em sentido diametralmente oposto, apresenta-se uma segunda corrente, defendida por Eros Roberto Grau (2008, p. 114), Eduardo García de Enterría e Tomás Ramón Fernández (1990, p. 393/394) e Gustavo

* Este artigo é uma releitura e adaptação de artigo científico escrito e apresentado como requisito para obtenção de título de especialista em direito público e privado na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro -EMERJ.

** Especialista em Direito Público e Privado pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ. Pós-graduado em Direito Constitucional pela Faculdade Cândido Mendes. Graduado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RJ. Advogado.

Binembojm (2006, p. 219), que, nas palavras deste, afirma que a interpretação e consequente concretização do conceito indeterminado leva a uma única resposta correta para o caso sob análise, pelo que caberia ao administrador tão somente a interpretação, enquanto juízo de legalidade.

Como visto, o ato discricionário pressupõe um poder de escolha do administrador. Este, diante de uma situação concreta, pode optar por um ou outro caminho, de acordo com critérios racionais que, a seu ver, produzam a melhor solução. Tal resultado pode: (i) já estar previsto na norma de competência, havendo, nesse caso, a opção por uma solução A, B ou C (discricionariedade de escolha); ou (ii) ser de livre escolha do administrador, que se mantém vinculado, apenas, pela finalidade estabelecida na lei (discricionariedade de decisão). Já os atos fundados em conceitos jurídicos indeterminados não são fruto de uma opção do administrador. Se é que há uma eleição, esta é do próprio legislador, que escolheu o uso de termos vagos e conceitos imprecisos, sendo que a sua aplicação resolve-se com a interpretação de seu sentido.

Além das posições apresentadas, inúmeros juristas debatem o tema trazendo relevantes contribuições.¹ Todavia, para fins deste trabalho, considerou-se, somente, o embate entre as duas principais correntes sobre o tema.

Para o devido posicionamento frente à divergência exposta, cabe, portanto, definir o que se pode entender por atividade discricionária e traçar importante distinção entre tal atividade e a de interpretação do direito, decorrente de um juízo de legalidade.

Segundo a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 48), a discricionariedade pode ser assim definida:

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.

Do exposto é possível extrair a ideia de que os conceitos indeterminados, caracterizados na expressão “fluidez das expressões da lei”, ensejam a discricionariedade administrativa, sendo um dos seus elementos caracterizadores. Todavia, esse não parece ser o melhor entendimento.

Com a vênha para discordar do ilustre jurista, não se pode enquadrar na noção de discricionariedade a atividade interpretativa, pois aquela é, em verdade, fruto de expressa atribuição legal, e não consequência do emprego de termos indeterminados (GRAU, 2008, p. 192). Em outras palavras, a discricionariedade é atribuída pela lei que confere ao administrador o juízo de oportunidade para optar entre alternativas igualmente justas ou entre indiferentes jurídicos, permitindo pluralidade de soluções justas², mas tal ideia não se estende ou se aplica à atividade do intérprete legal.

Em adição, não se mostra razoável admitir que o administrador ou o julgador, ao realizar a interpretação que comina a concretização do conceito indeterminado, pratique um ato discricionário, mas que, quando o mesmo ato é questionado, seja em análise originária ou recursal pelo Judiciário, a interpretação sobre a correção da concretização realizada seja tida como juízo de legalidade, que verificará se a atuação se deu nos limites dispostos pelo legislador e pelos princípios jurídicos.

Conforme expõe Eros Roberto Grau (2008, p. 204), não se pode confundir a liberdade conferida pela lei com o processo de concretização dos conceitos indeterminados, que não decorre de juízo de oportunidade:

¹ Deve-se destacar a existência de importante tese de Germana de Oliveira Moraes, que analisa os conceitos indeterminados de acordo com os tipos de situações que pretendem regular e explica não haver nexos essenciais entre discricionariedade e conceitos indeterminados, podendo o conceito indeterminado conferir ou não margem de liberdade para o administrador. Para ela nos conceitos indeterminados que façam referência a uma situação atual haverá atividade vinculada e, ao contrário, nos conceitos que envolvam uma ponderação valorativa de interesses concorrentes ou um juízo de prognose, realizar-se-á atividade não vinculada (MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999. p.61).

² Na doutrina espanhola o tema é bem explicado nos seguintes termos: “O peculiar destes conceitos jurídicos indeterminados é que sua qualificação em uma circunstância concreta não pode ser mais que uma: [...] ou há utilidade pública ou não há; ou se dá, com efeito, uma perturbação da ordem pública, ou não se dá; ou o preço que se indica é justo ou não o é, etc. Tertium no datur. Há, pois, e isto é essencial, uma unidade de solução justa na aplicação do conceito a uma circunstância concreta. Aqui está o peculiar do conceito jurídico indeterminado frente ao que é próprio às potestades discricionárias, pois o que caracteriza a estas é justamente a pluralidade de soluções justas possíveis como consequência de seu exercício” (ENTERRÍA apud FRANÇA, Vladimir da Rocha. Vinculação e discricionariedade nos atos administrativos. *Revista de Informação Legislativa*. v. 38. n. 151. Senado Federal, jul./set. 2001. p. 118. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/703>>. Acesso em: 11 out. 2016).

Penso, assim, podermos apartar as duas técnicas na consideração dos juízos aos quais correspondem. No exercício da discricionariedade o sujeito cuida da emissão de juízos de oportunidade, na eleição entre indiferentes jurídicos; na aplicação de conceitos indeterminados (vale dizer, das noções), o sujeito cuida da emissão de juízos de legalidade. Por isso é que - e não porque o número de soluções justas varia de uma outra hipótese - são distintas as duas técnicas.

Pelo exposto, é possível notar que a tarefa de aplicação de conceitos indeterminados, de fato, diz respeito à concretização de uma linguagem instrumentalmente definida por lei; basta notar que: (i) antes de escolhida a conduta a ser adotada não há discricionariedade, uma vez que as opções que se põem diante do administrador são as mesmas que se colocam frente a qualquer dispositivo legal, qual seja atender ou não ao comando legal, sendo irrelevante do ponto de vista jurídico haver uma, duas ou mais opções capazes de atender àquele comando; e, (ii) após a escolha feita, concretizado o conceito jurídico indeterminado, tampouco pode-se falar em discricionariedade, uma vez que o controle dirá respeito à análise de subsunção da opção escolhida à norma.

3. O controle de legalidade, legitimidade e constitucionalidade da valoração de conceitos indeterminados

Bem visto que o melhor entendimento aponta no sentido de que o espaço de tomada de decisão conferido ao intérprete não o põe diante de uma verdadeira liberdade, e, sim, de um juízo de estrita vinculação, cumpre analisar as repercussões diretas no espectro de sindicabilidade, em especial, as hipóteses e de que forma o juiz poderá afirmar que a interpretação conferida por terceiros se prestou a atender o comando legal, tal como de que forma ele mesmo, ao interpretar conceitos indeterminados, deverá agir.

Repisa-se que, tratando-se de juízo vinculado, o julgador realizará juízo de legalidade³, ou seja, mera atividade de subsunção, pois não resta espaço ao exegeta no seu atuar a não ser atender ao comando legal segundo suas prescrições, respondendo pela correção ou incorreção da sua atividade.

O problema surge, contudo, justamente nos casos em que não é possível afirmar, de imediato, que determinada aplicação é adequada aos fins que se propõe. A título de exemplo, é de se notar que, embora quem possua oito anos de idade possa se inserir no conceito de jovem e quem possua oitenta não o possa, suscitaria dúvidas definir se um indivíduo de quarenta anos se enquadraria no conceito, o que dependeria da análise de diversos aspectos, muitas vezes externos ao próprio termo, mas necessários a contextualizar o âmbito em que se empregaria a afirmativa.

É por isso que surgem os conceitos de zonas de certeza positiva, negativa e, principalmente, de incerteza⁴, esta referente às hipóteses que não estão claramente incluídas ou excluídas na subsunção de uma determinada realidade ao conceito proposto.

É nessa área de penumbra que ganha importância a atuação dos órgãos de controle externo da administração, tal como dos órgãos judiciais que atuam em grau recursal, visto que aferirão, no caso concreto, se a atuação do interprete se deu de forma legítima, de acordo com as finalidades legais e em conformidade com os princípios constitucionais que regem a matéria.

Por mais tormentosa e difícil que seja a questão, é majoritário o entendimento de que o julgador não pode deixar de decidir sob a alegação de inexistência de norma adequada ao caso, ante o mandamento do *non liquet*. Nesse sentido, ressaltam os dizeres de Fredie Didier Jr. (2015, p. 160/161):

[...] todo problema que for submetido ao Tribunal precisa ser resolvido, necessariamente. É dizer: ainda que a situação concreta não esteja prevista expressamente na legislação, caberá ao magistrado dar uma resposta ao problema, classificando-a como lícita ou ilícita, acolhendo ou negando a pretensão do demandante.

Percebe-se, portanto, que, mesmo nas situações em que não seja possível extrair uma nítida resposta jurídica sobre o acerto ou desacerto da atividade interpretativa que se questiona, o julgador não pode, nem deve, se abster do dever de julgar. Para tais situações, a solução é estabelecer critérios decisórios baseados no contexto em que está inserido o conceito indeterminado, na finalidade perseguida pela norma

³ Destaca-se que essa tradicional visão sobre os limites do controle judicial, restrito à análise de legalidade, encontra-se alargada diante do princípio da juridicidade, que amplia o espectro de controle, uma vez que leva em consideração também a legitimidade, ou seja, a conformidade deles não apenas com a lei, mas também com os princípios norteadores do Estado Democrático de Direito.

⁴ Mais uma vez, torna-se relevante a menção, pela clareza de enfrentamento do tema, aos autores espanhóis que assim abordam o ponto: "Na estrutura do conceito indeterminado, é identificável um núcleo fixo (Begriffkern) ou 'zona de certeza', configurado por dados prévios e seguros, uma zona intermédia ou de incerteza ou 'halo do conceito' (Begriffhof), mais ou menos imprecisa, e, finalmente, uma 'zona de certeza negativa', também certa quanto à exclusão do conceito" (ENTERRÍA; Eduardo García de; FERNANDÉZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Tradução Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 396.).

em que se encontra inserido e nos objetivos buscados pelo interlocutor, no caso, o legislador. O fruto de tal análise deve, por fim, ser interpretado sistematicamente, à luz das normas principiológicas incidentes sobre o caso.

Somente dessa forma o julgador poderá formar seu convencimento, por meio de decisão motivada, sobre a adequação da concretização aos mandamentos legais, como decorrência do enquadramento em uma zona positiva ou negativa.

O que se busca aqui evidenciar como parâmetro de concretização, portanto, que, diante de conteúdo periférico vago e impreciso, com alto grau de controvérsia e incerteza, deve o intérprete, seja o administrador ou o julgador, sempre considerar os elementos do caso concreto em consonância com vetores constitucionais que pautam a atuação estatal para guiar seu juízo, de modo que qualquer opção ilegítima seja efetivamente excluída.

Mesmo nas hipóteses em que, após tal exercício hermenêutico, ainda que não se possa afirmar categoricamente que a concretização se inseriu em uma zona de certeza positiva, caso a análise realizada não leve a aferir qualquer desconformidade com os postulados do bloco de juridicidade (zona de certeza negativa), deve-se preservá-la como legítima. Assim deve ser, uma vez que a Administração ou julgador firmou uma inteligência comportada pelo conceito no caso concreto - ainda que outra também pudesse sê-lo -, estando mais perto dos problemas e, de regra, mais bem aparelhado para resolvê-los, pois em contato direto com os fatos e provas que fundamentaram a escolha.

Percebe-se, portanto, que, além de desejável, é exigível que a função de controle fiscalize o processo decisório e oriente o direcionamento do vetor interpretativo, valendo-se, para tanto, na esfera administrativa, dos mecanismos de revisão ou anulação dos atos e da punição dos agentes, e na esfera judicial da reforma ou anulação de decisões. Tal atuação visa, sobretudo, oferecer diretrizes para o aperfeiçoamento da atividade estatal.

4. Publicidade na Lei de Pregão e o conceito jurídico indeterminado de 'jornal de grande circulação'

O legislador, inspirado pelo princípio da publicidade e procurando dele extrair a regra aplicável à modalidade de licitação criada pela Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), determinou, no art. 4º, I, da referida lei, que, para pregões de vulto, a publicidade também se desse em jornal de grande circulação, "nos termos do regulamento de que trata o art. 2º".

Nota-se, todavia, que o citado dispositivo foi vetado, uma vez que uma lei federal não poderia contemplar os certames dos Estados, Municípios e DF. Nesse sentido, Marçal Justen Filho (2010, p. 144), afirma a correção do veto:

Há referência à regulamentação do tema por parte do decreto referido no art. 2º, o qual nunca chegou a existir em virtude do veto presidencial. Antes assim, eis que a pretensão do Executivo Federal de regulamentar a publicidade dos atos estaduais, municipais e distritais incorreria em evidente infração ao princípio da Federação.

Tendo em vista que a Lei nacional de Pregão traça somente normas gerais sobre o tema, a doutrina, o Judiciário e os Tribunais de Contas, de um modo geral, reforçam que caberia aos regulamentos de cada um dos entes da Federação prever os parâmetros e valores do que seria o vulto da licitação que demandaria uma publicação de maior amplitude.

A análise dos decretos regulamentadores municipais revela, contudo, que as regulamentações^{5,6} ficam aquém do comando da legislação federal, uma vez que não estipulam o alcance territorial do veículo de publicação, tampouco determinam o vulto do certame a demandar regras mais amplas de publicidade, o que apenas reforça a incerteza sobre a concretização do conceito jurídico "jornal de grande circulação". Tal opção normativa deficiente importa em um tratamento indistinto às licitações de grande e às de pequeno vulto, levando os prejudicados, muitas vezes, a buscar uma resposta dos órgãos de controle.

Como solução ao problema de os periódicos adotados se situarem em uma zona de incerteza, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pretendendo tornar mais objetiva a análise quanto à observância do requisito legal, estipulou o critério da tiragem mínima diária de vinte mil exemplares (BRASIL, 2013), passível de comprovação por quaisquer meios idôneos. Tal entendimento, todavia, não

⁵ A título de exemplo cita-se o caso do Decreto Municipal n. 4.748/05, do Município de Angra dos Reis, que, em seu art. 11, I, dispõe: "Art. 11. (...): I – a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em órgão de publicação oficial do Município ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação na região; [...]."

⁶ Outro exemplo ocorre com o Decreto Municipal n. 2.510/09, de Belford Roxo, que, no art. 11, I, do Anexo I, praticamente reprisou os termos do art. 4º, I, da Lei n. 10.520/02: Art. 11. (...): I – a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de grande circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e, conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação.

aparenta ser o mais adequado, uma vez que constitui um número fixo e pré-determinado, cego às peculiaridades de cada ente da Federação, o que vai justamente de encontro ao que buscou o legislador ao empregar um conceito jurídico indeterminado.

É certo que, sendo a finalidade da publicidade atender ao dever de transparência e informação perante o cidadão e também o próprio interesse do cidadão pela notícia ou ato administrativo publicado, constata-se que a tiragem do jornal, a abrangência (BRASIL, 2010), a tradição do periódico na publicação de editais (BRASIL, 2011), e ainda outros pontos podem ser levados em consideração, pois servem de indicadores do fim buscado pelo legislador.

Necessário frisar, porém, que, apesar de muitos critérios se apresentarem como balizadores aptos a subsidiar a análise, nenhum deles, por si só, ou sequer a conjugação deles é capaz de definir o que se pode entender como jornal de grande circulação. Isso porque a efetiva determinação sobre se a valoração administrativa do conceito indeterminado foi regular impescinde dos fatos concretos apresentados ao intérprete e da subsunção deles às finalidades do dispositivo em que se insere o conceito à luz dos princípios constitucionais.

É por essa razão que critérios objetivos não se prestam a adequadamente determinar a concreção de um conceito indeterminado. Até mesmo porque o impulso e justificativa do legislador por adotá-los é justamente permitir que, em um país de proporções continentais, uma mesma lei possa se prestar aos seus fins nas mais diversas e díspares realidades.

Deve-se observar, segundo essa perspectiva, que, embora não seja possível determinar abstratamente se determinado periódico seria ou não de grande circulação, não há margem para interpretações contrárias à de que um jornal somente poderá ser tido como “de grande circulação” quando garantir a observância do princípio da publicidade e a ampliação da competitividade, mormente, quando tratar-se de contratações vultosas, o que, por conseguinte, incidirá sobre outros princípios, tais como os da economicidade, isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa, dentre outros.

Tal constatação sobre o atendimento dos princípios constitucionais - uma vez que o objetivo maior do dispositivo, quando exige a debatida publicação é assegurar tais princípios e, sobretudo, evitar a indevida restrição de competitividade que vicia de nulidade o certame (JUSTEN FILHO, 2009) - pode ser realizada a partir da quantidade de propostas apresentadas, do diferente perfil dos proponentes, da economicidade atingida e dos demais elementos concretos que subsidiaram a escolha interpretativa de que o veículo escolhido não geraria danos à Administração Pública e atenderia ao comando legal, evidenciando o que se pretende com este trabalho demonstrar, qual seja que a atividade do intérprete vincula-se aos fins legais, não podendo deles em nenhuma hipótese se distanciar.

5. Conclusão

Diante da velocidade em que se dão as mudanças e das grandes diferenças sociais no Brasil, recorrentemente, vale-se o legislador de mecanismos que lhe possibilitem conferir maior aplicabilidade e efetividade aos textos normativos.

Ocorre que a solução do legislador encontra óbices em sua aplicação. O maior deles diz respeito a determinar se a interpretação dada aos conceitos indeterminados, de forma a concretizar o comando legislativo, seria atividade discricionária ou vinculada, o que repercute diretamente na extensão do controle a ser realizado.

Apesar do embate doutrinário existente, o melhor entendimento é o de que o emprego de conceitos jurídicos indeterminados não se traduz em discricionariedade, pois não haverá opções para o administrador público ou para o julgador, senão a atividade de interpretação e aplicação da norma com vias a satisfazer o comando legal ou constitucional.

Reconhecer a ausência de discricionariedade significa garantir a possibilidade de controle jurisdicional da valoração de conceitos indeterminados, em sede administrativa ou judicial, tal como vincular a administração pública e o Estado-Juiz ao direito posto e aos ideais e anseios da sociedade, evitando-se a dúvida, a intranquilidade e a suspeição, uma vez que não há que se falar em conveniência e oportunidade em se atender à lei.

Como consequência reduz-se o espaço para arbitrariedades e inúmeros vícios que maculam a atuação estatal e geram a desconfiança dos jurisdicionados na ação dos titulares do poder.

Nesse contexto o artigo voltou-se à premente necessidade de se traçar parâmetros para a concretização de tais conceitos de forma a se afastar, de um lado, arbitrariedades e injustiças decorrentes de interpretações ilegais, mas, de outro, a impedir a interferência indevida na atividade do intérprete.

Para tanto, necessário se fez demonstrar que, quando a concretização de um conceito indeterminado se situa em uma zona de incerteza, a solução é perquirir se a opção, diante do caso concreto e das finalidades inerentes ao dispositivo legal, prestou-se ao atendimento do interesse público e, cumulativamente, não violou nenhum dos princípios constitucionais, mormente a isonomia; impessoalidade;

moralidade; publicidade; eficiência; e a própria noção de legalidade, diante das balizas aferidas no caso concreto, sendo certo que as matérias afetas ao tema devem ser continuamente debatidas e aperfeiçoadas, de modo que os intérpretes possam adotar os entendimentos que melhor atendam às finalidades de interesse público perquiridas pelo legislador para permitir o fortalecimento da confiança depositada nas instituições do Estado.

Com base no paradigma escolhido para ilustrar o que se pretende demonstrar, percebe-se que embora parâmetros objetivos - no caso do conceito de jornal de grande circulação, a tiragem, abrangência, especialização do periódico, entre outros - possam subsidiar a verificação de regularidade da escolha de concretização realizada, tal como em relação a qualquer outro conceito indeterminado, somente a análise das repercussões da escolha em cada contexto em que se insere, apreciadas à luz dos princípios constitucionais que servem de enquadramento normativo ao tema, serão capazes de determinar o atendimento ao que dispôs o dispositivo legal, por se tratar a interpretação legislativa, em última análise, de uma atividade interpretativa típica, que não pode ser separada da função judicativa.

Referências

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. Diário Oficial do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20111221/do20111221p04.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 03 mar. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo: 023.261/2006-7. Relator: Valmir Campelo. Brasília, 04 ago., 2010. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SviHighLight?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3935353932&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=acordao-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posiçãoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 07 mar. 2018

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Processo: TC-000144/989/13-4. Relator: Dimas Eduardo Ramalho. São Paulo, 06 mar., 2013. Disponível em <<http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/epe-m-06-der-004-tc-000144-989-13-4.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. O Controle Judicial da Concretização dos Conceitos Jurídicos Indeterminados. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, n. 54, 2001.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 17. ed. rev., atual. e ampl. v. 1. Salvador: Juspodivum, 2015.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNANDÉZ, Tomás-Ramón. *Curso de Direito Administrativo*. Tradução Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1990.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Vinculação e discricionariedade nos atos administrativos. *Revista de Informação Legislativa*. v. 38. n. 151. Senado Federal, jul./set. 2001. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/703>>. Acesso em: 11 out. 2017.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999.