

Aspectos da Segurança Jurídica

Aspects of Legal Security

DOI:10.34117/bjdv7n5-562

Recebimento dos originais: 25/04/2021

Aceitação para publicação: 25/05/2021

Luiz Otávio Sales Damasceno

Pós-graduado em Direito Público (2020); bacharel em Direito pelo UNIFLU – Centro Universitário Fluminense. Promotor de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, desde 2019.

E-mail: luizotaviosales@hotmail.com

Werner Dias de Magalhães

Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2008), Promotor de Justiça do Estado de São Paulo, desde 2014; anteriormente foi Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais.

E-mail: wernerdemag@hotmail.com

Spencer dos Santos Ferreira Junior

Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais, Titular da 13a Promotoria de Justiça da Comarca de Betim/MG, com atuação em violência doméstica. Diretor das Promotorias Criminais da comarca de Betim/MG

E-mail: spencerjunior35@yahoo.com.br

Julia Fátima Gonçalves Torres

Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Santos (2003), Pós-Graduada em Direito de Família e Sucessões (2014) e em Direito Civil e Processual Civil (2018) pela Escola Superior de Advocacia.

E-mail: juliafagt@hotmail.com

Ronilson de Souza Luiz

Pós-doutor em educação pela PUC/SP (2017), doutor (2008) e mestre (2003) em educação currículo (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), bacharel e licenciado em letras (português/hebraico) pela Universidade de São Paulo (1998). Docente da Faculdade Legale. Integrante do grupo de pesquisa PEC - Políticas de Educação/Currículo, da PUC-SP.

E-mail: profronilson@uol.com.br

RESUMO

A segurança jurídica é um dos maiores valores do Estado Democrático de Direito, não sendo possível conceber o fenômeno jurídico como meio de pacificação social sem a equivalente certeza jurídica nas relações interpessoais e institucionais. Assim, cumpre averiguar se aquela norma se encontra implícita ou expressamente positivada no direito pátrio. Se tal averiguação se mostra oportuna com relação a postulados fundamentais da República, muito mais com a segurança jurídica, vez que a confirmação de sua existência normativa e dogmática contribui para a segurança e legitimidade do Direito enquanto regra máxima da vida coletiva. A seguir, cumpre traçar dois paralelos que guardam sensível ligação com o elemento democrático em comento. Numa primeira abordagem,

verifica-se a necessidade de, à luz do mencionado princípio, propor a recompreensão de esparsos dispositivos do Código de Processo Civil de 2015 que, caso interpretados em sua literalidade, poderiam sugerir a possibilidade de ajuizamento de demandas por toda uma eternidade, inspirando indesejado cenário de insegurança. Em seguida, propõe-se a análise de recente alteração legislativa no âmbito da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) que bem ilustra a preocupação do legislador de implementar o melhor quadro possível de aproximação com a segurança jurídica e com a estabilidade no âmbito das relações de Direito Público, considerando as recentes mudanças nos cenários político, econômico e social, especialmente, decorrentes da pandemia humanitária do coronavírus. Destarte, será possível concluir que a segurança no Direito consiste em pilar imprescindível que sempre tem especial atenção dos atores do Direito e de toda a sociedade.

Palavras-Chave: Constituição, Princípio, Segurança, Positivção, Coronavírus.

ABSTRACT

Legal security is one of the greatest values of the Democratic Rule of Law, and it is not possible to conceive the legal phenomenon as a way of social pacification without the equivalent legal certainty in interpersonal and institutional relations. Thus, it is necessary to ascertain whether that norm is implicitly or expressly written in the countries law. If such an investigation proves to be opportune with respect to fundamental postulates of the Republic, much more with legal security once the confirmation of its normative and dogmatic existence contributes to the security and legitimacy of the Law whereas the maximum rule of collective life. Next, two parallels must be drawn which have a sensitive connection with the democratic element in question. In a first approach, it is needed to propose the new comprehension of sparse provisions of the 2015 Code of Civil Procedure that, if interpreted in its literality, could suggest the possibility of filing demands for an eternity, inspiring an unwanted insecurity scenario. Then, it is proposed to analyze a recent legislative change on the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (LINDB), which illustrates the legislator's concern to implement the best possible framework to approach legal security and stability in relations with Public Law, considering the recent changes in the political, economic and social scenarios, especially because of the humanitarian pandemic of the coronavirus. Thus, it will be possible to conclude that security in the Law consists of a pillar bases that always brings special attention from the actors of the Law and from the whole society.

Keywords: Constitution, Principle, Safety, Concretion, Coronavirus.

1 INTRODUÇÃO

A noção de que o Direito, enquanto meio de razoável manutenção da paz social entre os cidadãos e entre esses e o Estado, precisa, para além de garantir tão almejada pacificação, proporcionar a segurança jurídica do cidadão quanto a atos do Estado parece esconder obviedade que dispensa maiores divagações de cunho acadêmico acerca do tema.

Ocorre que a segurança guarda aspectos tão inerentes à preservação do Estado Democrático de Direito que, sobretudo quando badalada por novas perspectivas legislativas ou jurisprudenciais, enseja abordagem atemporal e pertinente às grandes indagações jurídicas.

Isso se nota pela análise de um dos diplomas históricos nos quais a segurança aparece como valor fundamental do homem, qual seja, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, veiculando os anseios da população francesa em resposta ao antigo regime. Vê-se que se o Estado nasce para os cidadãos – e não o inverso – e que a sociedade é detentora de um patrimônio jurídico inegociável que define o respeito que aquele ente precisa dispensar a todos os indivíduos.

Conforme destacado por Bluche, Rial e Tulard (2009),

quanto à doutrina fiscal da Declaração (...) a articulação dos artigos 12 e 13 mostra que o imposto é consentido com o objetivo de assegurar a garantia da *property* de cada um (liberdade, segurança e propriedade), só podendo, portanto, variar na proporção da grandeza dos bens garantidos (p. 61).

Em assim sendo, naquele documento de cunho liberal, em seu art. 2º, revelou-se que “a finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”.

É possível, com isso, perceber que a segurança integra um mosaico jurídico que contempla a liberdade, a propriedade e a própria vida enquanto elementos integrantes do ser e limitadores da atuação estatal em prol da concretização dos direitos fundamentais os quais, inclusive, historicamente galgados pelas sociedades do último século por meio de suas gerações.

Exercendo-se o salto necessário para a contextualização do tema no âmbito do presente ordenamento constitucional, isto é, a partir da promulgação da Constituição da República de 1988, observa-se a segurança enquanto direito individual inviolável respaldado no caput do artigo 5º e sua reprise no artigo 6º, este de explícita vertente social, ocupando espaço ao lado de outros direitos fundamentais.

Nessa ordem de ideias, cumpre perquirir se o constituinte de 1988 teve a cautela de enumerar a segurança em suas principais facetas na Carta Magna, tudo em homenagem à importância que possui tal postulado junto ao Estado de Direito.

Entretanto, antes da proposta de resposta àquela primeira provocação, cumpre conceituar a segurança jurídica perante o meio doutrinário, de modo a ser mais bem investigada a temática ora proposta.

Na visão administrativa, tem-se que o princípio da segurança jurídica compreende dois sentidos, um objetivo, consistindo na estabilização do ordenamento jurídico (certeza do direito), tendo em vista a necessidade de respeito às cláusulas do direito adquirido, ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CRFB), e outro subjetivo, materializando-se na proteção da confiança das pessoas em relação às expectativas geradas por promessas e atos estatais (Oliveira, 2016).

Di Pietro (2010), por sua vez, destaca o seguinte ao analisar o contexto da Lei de Processos Administrativos Federais:

Embora seja essa a ideia inspiradora da inclusão do princípio da segurança jurídica na Lei nº 9.784/99, ela não esgota todo o sentido do princípio, que informa vários institutos jurídicos, podendo mesmo ser inserido entre os princípios gerais do direito, portanto não específico no Direito Administrativo. Com efeito, o princípio está na base das normas sobre prescrição e decadência, das que fixam prazo para a Administração rever os próprios atos, da que prevê a súmula vinculante; o §1º do artigo 103-A da Constituição Federal deixa exposto o objetivo da súmula vinculante de afastar controvérsias que gerem “grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica” (p. 86). grifo original.

Lenza (2019), fazendo coro à perspectiva constitucionalista da segurança jurídica, reitera que tal direito aparece tanto no artigo 5º como no 6º da Lei Maior, mas distingue que lá a previsão está ligada à ideia de garantia individual, enquanto cá tem nuance de segurança pública que, como dever do Estado, desponta como direito e responsabilidade de todos, sendo exercida, nos termos do art. 144 do mesmo diploma, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio.

2 SEGURANÇA ENQUANTO VALOR CONSTITUCIONAL EXPLÍCITO

Diante do quanto narrado, tem-se, indubitavelmente, e enquanto resposta à primeira indagação constante neste artigo, que a segurança jurídica é princípio que se encontra expressamente insculpido na cabeça do art. 5º, CRFB, figurando ao lado de outras liberdades negativas em favor do cidadão, concretizando a chamada primeira dimensão dos direitos fundamentais, vez que é a partir da histórica garantia dos demais direitos individuais negativos (vida, liberdade, propriedade etc) que o Estado assegura ao indivíduo a sua segura proteção civilizatória.

Por sua vez, o precitado artigo 6º repete o vocábulo segurança enquanto manifestação da atuação positiva estatal, a qual, ao lado de normas programáticas outras (saúde, educação, trabalho etc) enseja um facere estatal em busca de uma sociedade livre, justa solidária, erradicando-se a pobreza, a marginalização e reduzindo-se as desigualdades sociais e regionais. Tudo isso, em grande medida, dialoga com a vertente da segurança pública disposta no art. 144 da mesma Carta da República, a qual consiste em dever do estado e responsabilidade de todos.

Havia, desde o início desta breve reflexão, indicativos da inequívoca positividade constitucional de tal valor – da segurança jurídica de cunho liberal exposta no artigo 5º – que, em essência, se confunde com a própria noção de estabilidade do Estado Democrático de Direito.

A confirmação de sua tessitura normativa e dogmática contribui para a legitimidade do próprio Direito enquanto regra máxima que arbitra a vida coletiva.

Contudo, pelo caráter indissociável da segurança com a própria preservação estatal, certo é que, caso a Constituição da República não contivesse qualquer explícita manifestação em tal sentido, não haveria margem para defender-se a carência de norma de tamanha relevância para as garantias fundamentais destinadas à pessoa, isto porque, do contrário, surgiria azo a um Poder Público instável e deficiente que, em suma, não atenderia e respeitaria os anseios da sociedade que o instituía como principal garantidor de seus direitos básicos.

Calha mencionar Sarlet (2005), quem defende o acima aduzido, espancando-se qualquer dúvida:

Certo é que havendo, ou não, menção expressa a um direito à segurança jurídica, de há muito, pelo menos no âmbito do pensamento constitucional contemporâneo, se enraizou a ideia de que um autêntico Estado de Direito é sempre também – pelo menos em princípio e num certo sentido – um Estado da segurança jurídica, já que, do contrário, também o “governo das leis” (até pelo fato de serem expressão da vontade política de um grupo) poderá resultar em despotismo e toda a sorte de iniquidades. Com efeito, a doutrina constitucional contemporânea, de há muito e sem maior controvérsia no que diz com esse ponto, tem considerado a segurança jurídica como valor inarredável do Estado de Direito, de tal sorte que a segurança jurídica passou a ter o status de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito. Assim, para além de assumir a condição de direito fundamental da pessoa humana, a segurança jurídica constitui simultaneamente princípio fundamental da ordem jurídica estatal e, para além desta, da própria ordem jurídica internacional (p. 95).

3 ASPECTOS DA SEGURANÇA JURÍDICA NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

Vê-se que a segurança jurídica consiste em valor inalienável do Estado brasileiro e, tal como grafada na Constituição de 1988 – seguramente, pela eficácia irradiante que deflui de modo objetivo de todas as normas constitucionais – deve espraiar sua axiologia para todos os demais ramos do direito.

O raciocínio não é diferente quando se analisa o Código de Processo Civil de 2015, diploma que veio, justamente, como se observa em diversos de seus dispositivos, homenagear valores como a função social do processo, a sua razoável duração e, por que não dizer, a segurança jurídica atinente às relações processuais.

Isso se nota pela leitura do art. 8º constante do Capítulo relativo às chamadas “normas fundamentais do processo civil”, conforme o qual, “ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência”.

Aliás, a própria Exposição de Motivos do códex processual pontifica que:

O novo Código prestigia o princípio da segurança jurídica, obviamente de índole constitucional, pois que se hospeda nas dobras do Estado Democrático de Direito e visa a proteger e a preservar as justas expectativas das pessoas. Todas as normas jurídicas devem tender a dar efetividade às garantias constitucionais, tornando “segura” a vida dos jurisdicionados, de modo a que estes sejam poupados de “surpresas”, podendo sempre prever, em alto grau, as consequências jurídicas de sua conduta.

Portanto, a novel lei processual deu concretude à segurança jurídica quando previu diversos mecanismos de estabilização de efeitos jurídicos decorrentes da decisão saneadora (art. 357), da tutela antecipada (art. 304) e quando, propriamente, conferiu contornos inegáveis aos reconhecidos microssistemas de formação de precedentes (arts. 927 e 947) e de julgamentos de demandas repetitivas (arts. 976 e 1.036).

Mas, analisando certos dispositivos do Código de Processo Civil de 2015 no âmbito do cumprimento definitivo de sentença que reconhece a exigibilidade de pagar quantia certa, nota-se que uma de suas previsões, se concebida de modo acrítico, pode sugerir interpretação que faria tábua rasa da segurança jurídica nas relações processuais e, em essência, potencializaria a alegoria siciliana da “espada de Dâmocles” sobre a cabeça dos atores processuais. Explica-se.

No artigo 525 e parágrafos do diploma processual, encontra-se, entre outros, instrumento de impugnação do executado voltado a alegar, em meio a diversos fundamentos, a inexigibilidade da obrigação, inclusive quando decorrente de título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em interpretação ou aplicação da lei ou ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição da República, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso (§ 12).

O instituto em si, que replica dispositivos semelhantes do Código de 1973, teve sua constitucionalidade corretamente atestada pela Corte Suprema, até por que, como se aprende no bojo da ADI nº 2.418/DF, de relatoria do saudoso Ministro Teori Zavascki, busca “harmonizar a garantia da coisa julgada com o primado da Constituição” e veio “agregar ao sistema processual brasileiro um mecanismo com eficácia rescisória de sentenças revestidas de vício de inconstitucionalidade qualificado”. A matéria está umbilicalmente ligada à denominada relativização da coisa julgada.

O problema exsurge quando da análise do § 15, segundo o qual “se a decisão referida no § 12 for proferida após o trânsito em julgado da decisão exequenda, caberá ação rescisória, **cujo prazo será contado do trânsito em julgado da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal.**” Cuida-se de dispositivo que complementa a regra anterior, qual seja, o § 14, esse rezando que a decisão do STF que reconhece a inconstitucionalidade do título executivo judicial – enquanto fundamento do reconhecimento de sua inexigibilidade – deve ser anterior ao trânsito em julgado da decisão exequenda.

Caso o art. 525 se encerrasse no seu § 14, não haveria margens para qualquer espécie jurídica, isto porque o executado somente poderia impugnar com base na inexigibilidade do título judicial enquanto não transitada em julgado a decisão exequenda.

Contemporizar-se-ia, assim, o primado da Constituição, após a interpretação da Corte Suprema em favor do executado, com o dado tranquilizador ao exequente de que tal somente sucederia até o trânsito da decisão subjacente ao crédito já quitado.

Contudo, pela redação do precitado § 15, percebe-se a possibilidade de, a qualquer tempo, ajuizar-se ação rescisória nos casos em que a inconstitucionalidade do título judicial for reconhecida pelo STF após o trânsito da decisão exequenda (previsão semelhante encontra-se no § 8º, art. 535).

Assim, não é preciso esforço hercúleo para supor que, por exemplo, numa decisão exequenda que transitasse em julgado em 2020, mas só tivesse o seu título respectivo

declarado inconstitucional em 2025, seria a partir desse termo a quo que nasceria o interesse de se propor rescisória, essa, sim, delimitada pelo prazo decadencial de 02 (dois) anos, nos moldes do art. 975.

Fato é que tal previsão causa espécie a qualquer ávido jurista, sobretudo sob o viés de segurança jurídica que, na concepção tradicional, ampara o transcurso do tempo como fenômeno que dá cabo aos efeitos das mais variadas relações jurídicas, sejam eles positivos ou negativos, não sendo diferente com grande margem daqueles vínculos de ordem processual-civil.

Não poderia o executado, depois de obrigado a pagar o crédito em favor do exequente, esperar que, a qualquer tempo, pudesse o STF declarar inexigível – por inconstitucional – o débito já honrado e reabrisse as portas do Judiciário pela via rescisória em prol da desconstituição da res iudicata. Cuida-se de previsão que deprecia a coisa julgada, o devido processo legal, a proporcionalidade, a razoabilidade e, uma vez mais, a certeza jurídica que permeia os atos do Estado-Juiz em face dos sujeitos processuais.

Como narrado por Lenza (2019), tamanha estranheza também apoquentou parte dos Ministros da Corte Constitucional quem, em obiter dictum, por ocasião do julgamento de mérito da já mencionada ADI nº 2.418/DF, expuseram o coerente seguinte raciocínio, na pessoa de Sua Excelência Ministro Luís Roberto Barroso:

O maior desconforto que eu senti não é o objeto desta discussão e foi levantado com a habitual agudeza pelo Ministro Celso de Mello, que é a modificação do termo a quo para a contagem do prazo decadencial da ação rescisória. Antes do novo Código, essa era a grande questão, quer dizer, quando se discutia a chamada relativização da coisa julgada, o que estava em jogo era o que fazer, diante de uma declaração superveniente de inconstitucionalidade, se o prazo para a propositura da ação rescisória já tivesse decaído. E aí a doutrina se espalhava em soluções as menos ortodoxas possíveis, inclusive as que negavam peremptoriamente essa possibilidade. Portanto a discussão sobre relativização da coisa julgada era precisamente sobre o que fazer quando se estava diante de uma situação teratológica ou manifestamente injusta e já não coubesse mais o ajuizamento da ação rescisória. De modo que o novo Código resolve esse problema. Eu não tenho certeza absoluta se acho que esta solução é a melhor para a parte privada, porque a consequência desse dispositivo, Ministro Celso, diz o § 15: “Se a decisão referida no parágrafo 12” - que é a de declaração de inconstitucionalidade - “for proferida após o trânsito em julgado da decisão exequenda, caberá ação rescisória, cujo prazo será contado do trânsito em julgado da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal.” Portanto o prazo decadencial não fluirá mais a partir da sentença ou do trânsito em julgado, passa a ser um termo inicial de decadência totalmente móvel. Grifei.

É exatamente a possibilidade desse termo decadencial inicial “móvel” ou diferido que, condicionado somente ao futuro e incerto momento em que a Suprema Corte viesse a declarar o título inconstitucional, viola a segurança jurídica e merece, enquanto tema jurídico, a atenção de todos os atores do Direito aplicado, caso contrário o ordenamento daria brecha à previsão que, tanto quanto alçoz da salutar certeza jurídica, fulminaria a própria Justiça ilustrada como meta maior do Direito enquanto meio de pacificação social.

A doutrina já se manifesta sobre o assunto. Para o mesmo Lenza (2019, p. 621), “referida ação rescisória (e melhorou ao não mais se falar em ‘embargos rescisórios’) deverá observar o prazo decadencial a partir do trânsito em julgado da decisão individual (e que funda a execução)”. Tal entendimento imprime estabilidade à tradicional teoria da *actio nata*.

4 ASPECTOS DA SEGURANÇA JURÍDICA NAS NORMAS DE DIREITO PÚBLICO

O direito romano ensinou a bifurcação clássica entre direito público e direito privado (*summa divisio*), e tal aprendizado até os dias atuais norteia o raciocínio jurídico constante das discussões acadêmicas e da aplicação do direito à luz do ordenamento vigente numa determinada sociedade.

Nas normas brasileiras, a perspectiva não é diferente e, por mais que aquela dicotomia esteja em franca superação, tal como alertado pela esmagadora maioria dos publicistas, sobretudo quando reavivam a chama teórica da constitucionalização do direito privado, tem-se que a segurança jurídica é valor que ocupa mais apropriadamente a temática pública e frequenta os relevantes debates de Direito Constitucional, Administrativo, Processo, Tributário etc muito mais que os de Direito Civil.

Nessa toada, não há como negar que o prisma da segurança jurídica no Direito administrativo, em maior monta no Direito Público, sofreu inserções de aspectos que ampliam a própria concepção da segurança como “mera” norma principiológica de matriz constitucional, conforme já investigado, e potencializam seus contornos em dimensões de ordem fática e também axiológica. É de se esclarecer.

Tal como narrado alhures, a segurança jurídica já despontava num importante diploma administrativo, qual seja, a Lei nº 9.784/99, que, em seu art. 2º, dispõe que “a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

No mesmo ato normativo têm-se, entre outras previsões, critérios em processos administrativos de interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada interpretação retroativa de nova interpretação (parágrafo único, inciso XIII).

Tudo isso demonstra que a segurança jurídica, na sua vertente, diga-se, mais tradicional, já continha a visão do legislador infraconstitucional de materialização do postulado destacado no caput do art. 5º da CRFB enquanto mecanismo limitador da atuação estatal em respeito aos direitos e garantias fundamentais do cidadão, todos de plena aplicabilidade normativa.

Ocorre que, insista-se, na linha defendida por Ávila (2019), não se pode confundir a segurança jurídica como fato (dimensão fática), como valor (dimensão estritamente axiológica) e como norma (dimensão normativa), talvez a mais perquirida no presente artigo até o momento.

Explica-nos o prof. titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - FDUSP, com doutorado na Universidade de Munique, que uma coisa é o fato de os julgadores aplicarem o ordenamento jurídico a fim de confirmar as previsões feitas para a maioria das suas decisões; outra é a asserção de que é muito melhor um ordenamento previsível do que um imprevisível; e outra, ainda, a obrigação de os julgadores aplicarem o ordenamento de modo a aumentar a probabilidade de previsões de suas decisões por parte dos operadores do Direito.

É que, ainda na visão daquele mestre:

Trata-se de planos diferentes, sujeitos a juízos diversos: segurança jurídica como fato é a capacidade de prever uma situação de fato; segurança jurídica como valor é a manifestação de aprovação ou desaprovação a respeito da segurança jurídica; a segurança jurídica como norma é a prescrição para adoção de comportamentos destinados a assegurar a realização de uma situação de fato de maior ou menor difusão e a extensão da capacidade de prever as consequências jurídicas dos comportamentos (p. 128).

Assim, para o bom entendimento das normas de direito público que foram há pouco introduzidas no ordenamento pátrio, é válido aderir à ideia do autor de que uma coisa é o estado de fato indicador da possibilidade de o cidadão antecipar efeitos jurídicos de atos presentes; outra é a norma que prescreve que a instituição e a aplicação de normas sejam realizadas de maneira a incrementar a capacidade de o cidadão antecipar efeitos jurídicos futuros de atos presentes: em suma, enquanto lá a segurança jurídica refere-se a um fato, aqui ela diz respeito a uma norma-princípio.

Obviamente, ao invocar Miguel Reale, mestre da filosofia jurídica, naquela construção teórica, no sentido de que quase toda a fenomenologia jurídica poderia se reduzir aos aspectos da trinca fato-valor-norma, aquele doutrinador contribui para que, no presente trabalho, sejam abertos lícitos caminhos à melhor compreensão daquilo que se batizou de disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público, veiculadas pela Lei nº 13.655/2018, a qual acrescentou dispositivos à vetusta Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

O novel diploma foi fruto de longa e profícua maturação em sede acadêmica e, conforme narrado por Sundfeld (2019), produto de uma proposta concebida no Grupo de Direito Público da Faculdade Getúlio Vargas de São Paulo (FGV) e na Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), apesar da já existência de diagnósticos e ideias trabalhados desde 2007, pelo menos, quando o Ministério do Planejamento criara comissão de juristas integrada pelo próprio Carlos Ari Sundfeld e por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Almiro do Couto e Silva, Maria Coeli Simões Pires, Paulo Modesto e Sérgio de Andréa Ferreira (p. 09).

A mencionada lei merece destaque no presente artigo, sobretudo pelas luzes que lança aos aspectos fáticos da segurança jurídica, por assim dizer, pois se volta para a retomada da segurança jurídica enquanto perspectiva a ser preservada no ordenamento, ainda que precise de leituras permeadas da temperança inata ao bom intérprete jurídico.

É que, caso levados cabalmente a efeito alguns de seus novos dogmas, a Lei nº 13.655/2018 (que molda o consequencialismo nos seus arts. 20 e 21) daria azo a um primado da realidade que, como fio-condutor das argumentações jurídicas no plano administrativo, judicial e de controle, ofuscaria a própria juridicidade que ainda fundamenta os atos administrativos na esteira do art. 37, caput, CRFB.

O que se espera, não diferentemente do que sucede quanto às grandes divergências jurídicas em sede administrativa, é que aquela norma exerça uma reação racional aos tempos em que a fluidez da motivação das decisões judiciais ganhou contornos expressivos e preocupantes.

Duque e Ramos (2019) destacam que se observa no país, inclusive com perceptível entusiasmo, uma onda denominada de neoconstitucionalismo, trabalhada na doutrina com sedutora graça literária, cujo principal traço repousa na valorização – ou sobrevalorização – dos princípios constitucionais, mas com perverso viés acrítico. A lei exsurge como antídoto a isso.

Para a não sucumbência ao panprincipiologismo denunciado por Streck enquanto panaceia para todas as respostas jurídicas (2012), apostou-se num movimento legislativo de sobriedade que fosse ao encontro da racionalidade e da faticidade humana e institucional no plano das manifestações administrativas e judiciais junto à vida social como freio à superficialidade das motivações jurídicas fundadas em princípios abstratos.

Mas, decerto, não se olvidam as críticas pertinentes ao primado da realidade, no sentido de que essa nunca poderá “vencer” o Direito:

Os elaboradores do texto normativo chamam essa exigência de primado da realidade. Todavia, podem existir vários olhares sobre essa previsão, por exemplo: (a) desnecessária, pois já deveria estar pressuposta na interpretação jurídica feita na área da gestão, que não pode se estabelecer sem que se considere a realidade; (b) ineficaz, porque podem existir interpretações variáveis e que não deixam de ser especulativas, abstratas, portanto, sobre quais seriam os obstáculos e dificuldades; e, por fim, (c) perigosa: se for utilizada como uma brecha capciosa para se alegar que, por exemplo, como a realidade não nos permitiu cumprir adequadamente as exigências legais, então, podemos nos eximir de garantir direitos...

(...)

Aqui é interessante que essa determinação normativa não seja utilizada, portanto, como um pretexto para o argumento no sentido de que a realidade vence o direito... ou seja, que se as circunstâncias de cumprimento da lei forem muito penosas, vamos questionar tal requisito, ou pior, negociar o seu cumprimento por um regime de transição, conforme será visto na sequência... Uma alegação dos elaboradores do projeto foi no sentido da necessidade de se estreitar o contato dos órgãos fiscalizadores com os órgãos fiscalizados... Mas isso já era uma tendência dos Tribunais de Contas, no sentido de intensificar um monitoramento preventivo e concomitante, baseado na orientação também, ou seja, de uma fiscalização não apenas punitiva, mas também ponderada em função das dificuldades práticas existentes.

De toda sorte, para a singela proposta deste escrito, adotam-se os aspectos, as nuances mesmas, conferidos à segurança jurídica pela Lei nº 13.655/2008 como salutares ao bom desempenho do Direito pelos seus aplicadores, condizentes com os tempos da sociedade líquida (Bauman, 2001) a que todos se veem jungidos e longe de serem previsões legais que, em menor ou maior escala, distanciam-se dos propósitos originários da Carta da República de 1988, respeitando-se, assim, o dogma kelseniano da supremacia da Constituição no ordenamento jurídico.

Outrossim, os precitados arts. 20 e 21 inseridos na LINDB evocam a ideia do consequentialismo enquanto instituto de Direito Administrativo que dialoga com a análise econômica do direito e, por que não dizer, corporifica o aspecto da segurança jurídica como fato da vida social que “molda” o Direito em prol dos próprios equilíbrio e paz social que ontologicamente ensejaram a sua formulação.

Posto isso, e pelo que consta, o diploma legal (sem que se avance em seus demais institutos, tais como o consensualismo) consegue refletir com responsabilidade aquela moldura e traduzir as reivindicações doutrinárias há muito existentes:

Art. 20 . Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as **consequências práticas da decisão**. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas **consequências jurídicas e administrativas**. Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (grifamos)

Aliás, o consequencialismo talhado nos moldes supra, como dito, e afirmado por Oliveira (2016) quando apreciou o princípio da eficiência em sua obra, possui, em uma de suas facetas, equivalência com a matéria de Law & Economics:

De acordo com a análise Econômica do Direito (AED), a economia, especialmente a microeconomia, deve ser utilizada para resolver problemas legais e, por outro lado, o Direito acaba por influenciar a Economia. Por esta razão, as normas jurídicas são eficientes na medida em que forem formuladas e aplicadas levando em consideração as respectivas consequências econômicas (p. 43).

Destarte, é válido apontar as recentes alterações incorporadas na LINDB, e relativas às normas de segurança jurídica no âmbito do Direito Público, como didática materialização legislativa do aspecto fático (e também, obviamente, do normativo e axiológico) da certeza do Direito nas relações institucionais brasileiras.

5 CONSIDERAÇÕES TRANSITÓRIAS

No presente trabalho, viu-se que a segurança jurídica é um dos principais valores inerentes ao próprio Estado Democrático de Direito, de modo que não é possível conceber o fenômeno jurídico como meio de pacificação social sem que se considere a devida segurança nas relações interpessoais e institucionais.

Assim, mormente em meio às grandes transformações sociais e políticas pelas quais diversas sociedades vêm passando, inclusive a brasileira, averiguou-se que o valor

segurança jurídica encontra-se expressamente positivado no direito pátrio enquanto liberdade negativa, pela inteligência dos arts. 5º, caput, e 6º, CRFB.

Tal proposição – perquirição sobre a previsão normativa explícita ou implícita de um dado valor jurídico – revela-se oportuna com relação à segurança jurídica, visto que a confirmação de sua existência dogmática contribui para a estabilidade e legitimidade do próprio Direito enquanto regra máxima que rege a vida social.

Após a certificação a respeito dos fundamentos da segurança jurídica na ordem constitucional inaugurada em 1988, traçaram-se dois paralelos que guardam sensível ligação com o valor democrático em comento. Numa primeira abordagem, verificou-se a necessidade de, à luz do mencionado princípio, propor a recompreensão do art. 525, §15 do Código de Processo Civil de 2015 que, caso interpretado em sua literalidade, possibilitará o ajuizamento de demandas rescisórias por toda uma eternidade, apesar de já haver esforços doutrinários em sentido diverso e de repercutir suas incongruências perante os integrantes do Supremo Tribunal Federal.

Em seguida, propôs-se a análise de recente alteração legislativa – de muita repercussão acadêmica – no âmbito da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) que bem ilustra a preocupação do legislador, seja do constituinte de 1988, seja do legislador infraconstitucional dos tempos atuais, de erigir o melhor quadro possível de aproximação com a segurança jurídica e com a paz social, notadamente no âmbito das relações de Direito Público, considerando as recentes mudanças nos cenários político, econômico, social e institucional do país.

É que, tal como defendido por abalizada doutrina, a segurança jurídica é valor fundamental da República que pode ser designado num aspecto tríplice, como um fato, um valor e uma norma-princípio, e as alterações de cunho consequencialista implementadas na LINDB são, pelo que ora aduzido, inegável expressão da segurança enquanto representação da faticidade e do primado da realidade junto à abordagem jurídico-administrativista tradicionalmente ligada aos ditames da legalidade (*rectius*: da juridicidade).

Destarte, constatou-se que a certeza no Direito consiste em valor imprescindível que sempre tem especial atenção dos seus e de toda a sociedade, destinatária direta do mencionado valor, o que sugere constante esforço em prol de sua preservação por meio dos tempos, mormente, dentro do quadro de regras especiais desencadeadas a partir de março de 2020, em razão da pandemia humanitária do coronavírus, cujos desdobramentos nos acompanharão por décadas.

REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Humberto. Teoria da Segurança Jurídica. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BAUMAN, Zygmunt. Modernidade Líquida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- BLUCHE, Frédéric; RIALS, Stéphane; TULARD, Jean. Revolução Francesa. Porto Alegre: L&PM Bocket, 2009.
- BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105 de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 20 mar. 2021.
- BRASIL. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Decreto-lei nº 4.657 de 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm. Acesso em 20 mar. 2021.
- BRASIL. Lei do Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em 20 mar. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2.418/DF, Plenário, Rel. Ministro Teori Zavascki, Brasília, DF, 04 mai. 2016. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em 20 mar. 2021.
- CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Breves comentários à Lei 13.655/2018 e ao Decreto 9.830/2019. Dizer o Direito, 15 jun. 2019. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2019/06/breves-comentarios-lei-136552018-e-ao.html> Acesso em 20 mar. 2021.
- CÓDIGO de Processo Civil e Normas Correlatas. Senado Federal: Coordenação de Edições Técnicas, 7ª ed, 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf> Acesso em 20 mar. 2021.
- DECLARAÇÃO de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Biblioteca de Direitos Humanos da USP, 2020. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> Acesso em 18 fev. 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DUQUE, Marcelo Schenk; RAMOS, Rafael (Coordenadores). *Segurança Jurídica na aplicação do Direito Público: Comentários à Lei 13.655/2018*. Salvador: JusPodium, 2019.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 23^a ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*. 8^a ed. Salvador: JusPodium, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 4^a ed. São Paulo: Método, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro*. *Revista Brasileira de Direito Comparado* n° 28. Rio de Janeiro, 2005.

SARMENTO, Daniel; NETO, Cláudio Pereira de Souza. *Direito Constitucional: Teoria, História e Métodos de Trabalho*. 2^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

STRECK, Lênio. *O pan-principiologismo e o sorriso do lagarto*. *Revista Consultor Jurídico*, 22 mar. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-mar-22/senso-incomum-pan-principiologismo-sorriso-lagarto> Acesso em 20 mar. 2021.