

NOVOS CONTORNOS DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA APLICADO AO DIREITO ADMINISTRATIVO

Fernanda Marinela¹

Sumário: 1 Introdução. 2 A segurança jurídica como direito fundamental. 3 O valor jurídico no ordenamento pátrio e os contornos clássicos aplicados ao direito administrativo. 4 Novos contornos do princípio da segurança jurídica aplicado ao direito administrativo. 5 Considerações finais.

1 • INTRODUÇÃO

A problemática da segurança nas relações jurídicas é percebida em diversos momentos da história da vida em sociedade, seja entre indivíduos, seja em face da Administração Pública, com maior ou menor intensidade. Não à toa, Canotilho (1991, p. 384) aponta que este princípio constituiria uma das vigas mestras da ordem jurídica.

Os valores inerentes ao princípio da segurança jurídica foram manifestos inicialmente no âmbito privado e, construindo um panorama histórico, pode-se encontrá-lo desde o Estado Absolutista, perpassando os regimes autoritários, perpetuando-se até os tempos hodiernos, tudo em razão das raízes do direito romano e seu legado civilista. Dos frutos desse império, destaque para a noção de *fides* e as *actiones bonae fidei* que inspiraram a regra da boa-fé objetiva.

No que tange ao direito europeu, frisa-se, em relação à segurança jurídica, a construção doutrinária e jurisprudencial referente à possibilidade de manutenção no mundo jurídico de atos administrativos inválidos ou ilegais e a proteção da confiança.

Nesse contexto europeu, merece destaque a Alemanha, primeira a dar assento constitucional ao princípio da segurança jurídica por intermédio de interpretação do Tribunal Federal Constitucional em 1976 (CALMES, 2001, p. 11, 14-16), mesmo ano em que integrou a Lei alemã de Processo Administrativo que o deu intenso tratamento, notadamente quanto à anulação e a revogação dos atos administrativos. Imperioso acentuar que o *leading case* que deu início a chamada “marcha triunfal” (*Siegeszug*) da valorização deste princípio discutia a anulação de pensão concedida à viúva de servidor público – matéria administrativista. Além disso, a tese de julgamento apontava a íntima relação entre o conceito de segurança jurídica e a proteção da confiança.

No final do século XX, com fortes influências da constituição de Weimar e do direito alemão, a Constituição Cidadã de 1988 trouxe, em seu bojo, norma

1 Pós-graduada em Direito das Obrigações pela USP. Conselheira no CNMP. Conselheira Federal da OAB Nacional. Professora de Direito Administrativo.

que protege o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito contra alterações legislativas (art. 5º, XXXVI),² atendendo ao comando do princípio da segurança jurídica, apesar de não expresso. Outrossim, elencando os princípios que norteiam a Administração Pública, a Lei n. 9.784/1990, em seu artigo 2º,³ alistou o princípio da segurança jurídica.

Não obstante isto, diversas foram as evoluções deste princípio no direito brasileiro, haja vista sua natureza de norma com tessitura aberta, cujo valor jurídico está em constante desenvolvimento e construção. Assim, o presente artigo tem por objetivo apresentar os novos contornos do princípio da segurança jurídica aplicado ao Direito Administrativo.

2 · A SEGURANÇA JURÍDICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Inexiste discussão quanto à importância do princípio da segurança jurídica na construção e manutenção da democracia, posto que através dele vislumbramos elemento de edificação da justiça, da preservação e estabilidade das relações jurídicas, proteção à confiança, enfim, pedra basilar na estruturação de um direito ao processo legítimo. Nesse sentido, Sarlet e Marinoni (2017, p. 916) afirmam que

o direito à segurança jurídica no processo constitui direito à certeza, à estabilidade, à confiabilidade e à efetividade das situações jurídicas processuais. Ainda, a segurança jurídica determina não só segurança no processo, mas também segurança pelo processo.

Fala-se, portanto, sobre conceito intrínseco a própria concepção de justiça material.⁴

Destarte, pela análise em sentido mais estrito, compreende-se a segurança jurídica como um direito fundamental em razão da positivação de seus componentes no inciso XXXVI, do art. 5º da Constituição de 1988 – direito adquirido, coisa julgada e ato jurídico perfeito –, entretanto, mediante estudo da coesão das normas constitucionais como um todo, nota-se que este princípio se constitui um direito à segurança, ainda que de uma perspectiva unicamente jurídica. Nesse sentido, este estudo defende a existência de ligação direta com o princípio mestre da nossa Carta Magna, o princípio da dignidade humana, posto que se relaciona diretamente com a autonomia de cada indivíduo,⁵ na medida em que “significa o poder de fazer valorações morais e escolhas existenciais sem imposições externas indevidas” (BARROSO, 2017, p. 290), obviamente conduzido pelo direito à certeza das regras impostas, tal como as sanções previstas em razão do valor comunitário.

2 “Art. 5º [...] XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.”

3 “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”

4 “Em verdade, a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material” (MENDES *et al.*, 2016, p. 395).

5 “Em uma concepção minimalista, dignidade humana identifica (1) o valor intrínseco de todos os seres humanos, assim como (2) a autonomia de cada indivíduo, (3) limitada por algumas restrições legítimas impostas a ela em nome de valores sociais ou interesses estatais (valor comunitário). [...]” (BARROSO, 2017, p. 288).

Assim, podemos entender a segurança jurídica como um direito de defesa no processo e pelo processo, mas também como um direito fundamental que visa resguardar aspectos do princípio da dignidade da pessoa humana.

3 · O VALOR JURÍDICO NO ORDENAMENTO PÁTRIO E OS CONTORNOS CLÁSSICOS APLICADOS AO DIREITO ADMINISTRATIVO

Como dito, o princípio da segurança jurídica é norma fundamental no ordenamento pátrio, considerada pedra basilar do Estado de Direito ao lado do princípio da legalidade, conforme doutrina de Almiro do Couto e Silva (2004, p. 271-316), em estudo que aponta a progressão da importância deste princípio e das questões que abarca em relação ao Direito Administrativo.

Outrossim, os princípios são normas genéricas, de tessitura aberta, cujos valor e dimensão de peso são fixados pelo intérprete em face das questões que orientam.⁶ Portanto, desdobram-se em diversos mandamentos de otimização e inspiram normas. Neste sentido, Luís Roberto Barroso (2002, p. 49), ministro do STF, afirma que o princípio da segurança jurídica

encerra valores e bens jurídicos diversos [...] açambarca em seu conteúdo conceitos fundamentais para a vida civilizada, como a continuidade das normas jurídicas, a estabilidade das situações constituídas e a certeza jurídica que se estabelece sobre situações anteriormente controvertidas.

Consoante o exposto, a doutrina decompõe o princípio da segurança jurídica em dois aspectos: *aspecto objetivo*, da estabilidade das relações jurídicas, e *aspecto subjetivo*, da boa-fé e proteção à confiança, o que explica a relação esposada originariamente no direito alemão.

Essas ilações doutrinárias nortearam as clássicas conotações práticas do princípio da segurança jurídica presentes no direito brasileiro, quais sejam: a) regra do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, já citada; b) regras sobre prescrição, decadência e preclusão; c) regras que fixam prazo para a propositura de recursos nas esferas administrativa e judicial, bem como para que sejam tomada as devidas providências; d) regras que fixam prazo para que sejam revistos os atos administrativos; e) instituição da súmula vinculante, cujo objetivo, expresso no § 1º do art. 103-A⁷ da Constituição, é o de afastar controvérsias que gerem “grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica”;

6 “Ensina Dworkin que os princípios, de seu lado, não desencadeiam automaticamente as consequências jurídicas previstas no texto normativo pela só ocorrência da situação de fato que o texto descreve. Os princípios têm uma dimensão que as regras não possuem: a dimensão do peso [...]” (MENDES *et al.*, 2016, p. 73).

7 “Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. § 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. [...]”

f) previsão da sistemática de resolução de demandas repetitivas, que também tem o objetivo expresso no art. 976, inciso II,⁸ do Código de Processo Civil de proteger a isonomia e a segurança jurídica; g) regra inculpada no art. 927, especialmente §§ 3º e 4º,⁹ que tratam da modulação de efeitos e observância da segurança jurídica em casos de alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos, jurisprudência dominante do STF e dos tribunais superiores; h) a Lei n. 9.868/1999, art. 27,¹⁰ que estabeleceu normas sobre a ação declaratória de constitucionalidade e a ação direta de inconstitucionalidade e a Lei n. 9.882/1999, art. 11,¹¹ que instituiu a arguição de descumprimento de preceito fundamental, ambas possibilitam a modulação de efeitos das respectivas decisões em atendimento a segurança jurídica.

Volviendo o foco para o Direito Administrativo, os comandos normativos gerais citados, inspirados pelo princípio da segurança da jurídica, referem-se às principais fontes jurídicas deste ramo do Direito, que são, em suma, legais – abarcando toda espécie de instrumento normativo – e jurisprudenciais – consubstanciadas pelos entendimentos cristalizados em súmulas, súmulas vinculantes, repercussões gerais, repetitivos e afins. Nisto cingem-se a relevância deste princípio e a relação direta com o princípio da legalidade estrita do regime jurídico administrativo.

Entre as fontes legais, a expressão normativa clássica do princípio da segurança jurídica encontra-se na Lei n. 9.874/1999, diploma legal que trata do Processo Administrativo no âmbito federal. Tal diploma insere no rol de princípios presente em seu art. 2º, aos quais a Administração Pública se submete, a segurança jurídica.

-
- 8 “Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente: I – efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; II – risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.”
- 9 “Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: I – as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II – os enunciados de súmula vinculante; III – os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV – os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; [...] § 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica. § 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia. [...]”
- 10 “Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”
- 11 “Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

Outros desdobramentos também foram previsto neste diploma legal. No inciso XIII¹² do parágrafo único do art. 2º, veda-se a aplicação a fatos pretéritos de nova interpretação da norma jurídica.

Adiante, no art. 54,¹³ criou-se o prazo preclusivo ou decadencial do direito de a Administração Pública invalidar seus atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, fixado em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé, e, em se tratando de efeitos patrimoniais contínuos, esclarece o § 1º que o “*prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento*”.

Em que pesem tais previsões normativas expressas, que reforçam a obediência ao princípio da segurança jurídica, não se pode olvidar que a *práxis* jurídica brasileira não corresponde aos mandamentos meramente principiológicos. Tal dificuldade é presente, mormente, no âmbito do Direito Administrativo, principalmente em razão da discricionariedade administrativa do agente público.

Constatam-se então na atualidade novas normas que exigem do agente público a observância da segurança jurídica no exercício do seu *múnus* público, realce para a Lei n. 13.65/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/1942), e o Decreto n. 9.830/2019, que a regulamenta.

4 · NOVOS CONTORNOS DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA APLICADO AO DIREITO ADMINISTRATIVO

A Lei n. 13.655 é datada de 25 de abril de 2018 e foi chamada pelos juristas de “lei da segurança jurídica” devido às alterações que realizou na Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/1942), incluindo onze novos artigos, que apontam a observância da segurança jurídica, mas ressaltam-se os artigos 21, 23, 24 e 30. Ênfase para a previsão expressa da aplicação destas orientações aos órgãos de controle como Tribunal de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário.

Com o intuito de facilitar a aplicação destes artigos, a Presidência da República, no dia 10 de junho de 2019, editou o Decreto n. 9.830 e, principalmente no seu Capítulo V - *Da Segurança Jurídica na Aplicação das Normas*, apontou comandos essenciais.

O art. 30 da nova Lei é taxativo ao estabelecer às autoridades públicas o dever de aplicar as normas com maior atendimento possível aos comandos do princípio da segurança jurídica, neste caso mormente em seu aspecto objetivo. Os meios indicados para atingir a finalidade da nova norma orientam para a maior padronização possível das manifestações da administração pública, conferindo-as inclusive com caráter vinculante:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas

12 “Art. 2º [...] XIII – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.”

13 “Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.”

administrativas e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

Esse dever é reiterado no art. 19¹⁴ do Decreto regulamentar, mas há orientações que merecem ressalva. Entre as espécies normativas que podem ser criadas pelas autoridades públicas com efeito vinculante aos seus órgãos, o Decreto especifica particularmente *Enunciados* (art. 23) e *Orientações Normativas* (art. 22).

A resolução das controvérsias jurídicas oriundas da interpretação destas normas administrativas vinculantes compete a Advocacia Geral da União (art. 22, § 1º), cujos Pareceres, Súmulas, Consultas e Enunciados prevalecem sobre os demais semelhantes (art. 20, § 2º), sejam ou não elaborados nos moldes dos arts. 40 e 41¹⁵ da Lei Complementar n. 73/1993.

No que se refere à revisão de ato na esfera administrativa, expressando principalmente o aspecto objetivo da segurança jurídica, o art. 24 encerra a proibição da retroatividade de orientação nova no exercício da autotutela:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Prima-se pela observância das orientações gerais da época da edição do ato revisto, as quais, segundo o parágrafo único do citado artigo, são as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, bem como o costume administrativo.

Coaduna-se com esta norma o dever de transparência insculpido no art. 24 do decreto em debate, que prevê o dever dos órgãos públicos de manterem atualizados em seus sítios eletrônicos as normas complementares, orientações normativas, súmulas e enunciados a que se referem os novos artigos da LINDB.

Os arts. 21 e 23 também tratam de revisão do ato na seara administrativa e, acompanhando especialmente os comandos subjetivos do princípio da segurança jurídica, exigem uma avaliação das consequências por parte do agente público, inclusive a indicação de condições e regime de transição para regularização, tal qual certa modulação dos efeitos, expressão normativa clássica da segurança jurídica, observe-os:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá

14 “Art. 19. As autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão.”

15 “Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República. § 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento. § 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência. Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República.”

indicar de modo expreso 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.

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

5 • CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, nota-se que a segurança jurídica concentra em seu conceito e desdobramentos fundamento irrenunciável ao Estado Democrático de Direito, caso não divergente do ordenamento pátrio, pois

o direito brasileiro propõe-se a ensinar certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social e a segurança jurídica coincide com uma das mais profundas aspirações do homem: a da segurança em si mesma. (MELLO, 2008, p. 124-125).

O desenvolvimento do valor jurídico do princípio da segurança jurídica aplicado ao Direito Administrativo é notório e, como observado na Lei n. 13.655/2018, persegue a busca do legislador de conformar a atuação do agente público ao respeito a estabilidade das relações jurídicas e a proteção da confiança. Apesar de também reafirmar normas clássicas, as novas balizas a segurança jurídica correspondem a um progresso a seara administrativista, tornando-a um objetivo taxativamente confessor, essencial ao cumprimento efetivo do *múnus* público. Balizas estas que, apesar de expressamente positivadas, também possuem caráter principiológico com tessitura relativamente aberta, apontando para novas valorizações interpretativas que deverão sopesar a eficiência da pragmática e o atendimento da legalidade estrita administrativa.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CALMES, Sylvia. *Du principe de la protection de la confiance légitime em droit allemand, communautaire et français*. Paris: Dalloz, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O STJ e o princípio da segurança jurídica. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXXIX, n. 141, p. 160-166, maio 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/302189/o-stj-e-o-principio-da-seguranca-juridica>. Acesso em: 25 mar. 2020.

- MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MENDES *et al.* *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- SILVA, Almiro do Couto e. Princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Campilongo Celso Fernandes, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>. Acesso em: 24 mar. 2020.
- SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 237, p. 271-316, jul. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376>. Acesso em: 24 mar. 2020.