

SEGURANÇA JURÍDICA E CONFIANÇA LEGÍTIMA

Odete Medauar¹

Resumo: O presente texto analisa os principais aspectos do princípio da segurança jurídica, bem como as normas constitucionais que nele se fundamentam, com especial referência para o ordenamento jurídico brasileiro.

Abstract: The present study analyzes the main aspects of the principle of the normative security as well the constitutional norms that are based on it, with a special reference to the Brazilian normative system.

Palavras-chave: Princípio da Segurança jurídica – Constituição de 1988 – Valores Constitucionais

Key words: Principle of the Normative Security - 1988's Constitution of the Brazilian Republic – Constitutional Values

Sumário: 1. Introdução – 2. Noção – 3. Decorrências – 4. Princípio da Confiança Legítima – 5. Algumas Questões

1. INTRODUÇÃO

O tema da segurança jurídica, no Direito brasileiro, vem associado, em geral, a questões de direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. É referido sob a expressão *segurança e certeza das relações jurídicas*.

A doutrina e a jurisprudência alemãs e autores europeus influenciados pelo Direito alemão reservam espaço significativo ao tema. O Direito alemão é considerado a fonte intelectual do princípio da segurança jurídica. Aí é visto como um dos elementos constitutivos essenciais do Estado de Direito, tendo, portanto, nível constitucional. Almiro do Couto e Silva, em brilhante artigo publicado em 1987,² já chamava a atenção para o princípio da segurança jurídica, incluindo-o entre os componentes do Estado de Direito, no seu aspecto material, além da idéia de justiça; integrando o aspecto formal do Estado de Direito encontra-se a legalidade da Administração Pública e a proteção da boa fé ou da confiança. Neste trabalho menciona, também, a possibilidade de colisão entre o princípio da legalidade da Administração Pública e o da proteção da boa fé ou da confiança dos administrados.

A partir de 1969 o princípio da segurança jurídica vem sendo invocado explicitamente pela Corte de Justiça da Comunidade Européia como princípio do direito comunitário.

¹ Professora Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

² Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo, in *Revista de Direito Público*, n. 84, out. dez., 1987, p. 46.

SEGURANÇA JURÍDICA E CONFIANÇA LEGÍTIMA

O interesse pela segurança jurídica vem se acentuando e expandindo, sobretudo em decorrência da inflação legislativa que hoje ocorre em quase todos os Estados.

2. NOÇÃO

Em essência segurança jurídica diz respeito à estabilidade das situações jurídicas. Expressa a condição do indivíduo como sujeito ativo e passivo das relações sociais, quando podendo saber quais são as normas jurídicas vigentes, tem fundadas expectativas de que elas se cumpram. A sociedade necessita de uma dose de estabilidade, decorrente sobretudo do sistema jurídico. A segurança jurídica permite tornar previsível a atuação estatal e esta deve estar sujeita a regras fixas. Diz respeito, assim, à estabilidade da ordem jurídica e à previsibilidade da ação estatal.

Vários autores afirmam que a segurança jurídica é justamente a motivação básica do Direito; o Direito é elaborado para proporcionar segurança e certeza na vida social. Daí se cogitar de que a expressão se revelaria tautológica ou redundante.³

3. DECORRÊNCIAS

Decorrências básicas do princípio da segurança jurídica, também denominadas por autores alemães e por Canotilho como subprincípios da segurança jurídica:

- a) exigência de leis claras e precisas;
- b) exigência de grau de concreção suficiente na disciplina de certa matéria; o caráter “vago” da norma implica, muitas vezes, delegação de competência ao Executivo e ao Judiciário.
- c) proteção da confiança (a ser tratado em item infra)

Vinculam-se de modo próximo à segurança jurídica, no Direito Constitucional e Administrativo, p. exemplo:

- a) A proibição de retroatividade das leis e dos atos administrativos.
- b) A proteção do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada; no Brasil, a Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXVI, inserido no capítulo dos direitos e garantias individuais e coletivos, assim prevê. Deve-se lembrar que o *caput* do art. 5º menciona a garantia à *segurança*.
- c) No Brasil, a restrição aos efeitos “*ex tunc*” da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo e a outros efeitos, por razões de segurança jurídica (Lei 9.868, de 10.11.1999, art. 27)

³ J. Boulois e R-M. Chevallier, *Grands arrêts de la cour de justice des communautés européennes*, t. I, 6ª ed., 1994, p. 76.

d) A prescritebilidade dos ilícitos administrativos; a Constituição Federal, no art. 37, §5º, remete à lei a fixação de prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento; de seu lado, a Lei 9.873, de 23.11.1999, fixa em 5 anos a prescrição da ação punitiva da Administração direta e indireta no exercício do poder de polícia; os Estatutos de servidores contêm, em geral, regras sobre a prescrição do exercício do poder disciplinar.

e) Certas limitações ao desfazimento dos atos administrativos. Por vezes surge contraposição entre legalidade e segurança jurídica, nos casos, por exemplo em que direitos se consolidaram com a passagem do tempo; e nas situações em que o desfazimento traz efeitos cruéis em termos sociais, como o cancelamento de benefício previdenciário a pessoa de muita idade. Por isso muitos ordenamentos fixam prazos para que a Administração possa exercer seu direito/dever de anular atos administrativos geradores de direitos. Cabe a Almiro do Couto e Silva a autoria do art. 54 da Lei 9.784, de 29.01.1999 – regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, cujo teor é o seguinte: “O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5(cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.”

Assim, da segurança jurídica desdobram-se outros princípios que representam sua tradução mais específica ou precisa. De regra citam-se os seguintes: princípio da não retroatividade das leis e dos atos administrativos; princípio do respeito aos direitos adquiridos; princípio da imutabilidade das situações jurídicas subjetivas; princípio da boa fé.

4. PRINCÍPIO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA

Também denominado *princípio da proteção da confiança*, apresenta-se como desdobramento do princípio da segurança jurídica. Consagrado no ordenamento alemão, adotado no direito holandês, vem se consolidando na jurisprudência da Corte de Justiça da Comunidade Européia, “estendendo-se a todo particular que se encontre numa situação na qual sobressai que a administração comunitária fêz nascer esperanças fundadas”.⁴ Aos poucos vem recebendo atenção dos estudiosos.⁵

⁴ J. Boulois e R-M. Chevallier, *Grands arrêts de la cour de justice des communautés européennes*, t. I, 6ª ed., 1994, p. 77.

⁵ Jean- Pierre Puissochet, Vous avez dit confiance légitime? (le principe de confiance légitime en droit communautaire), in *Mélanges Braibant*, Paris, 1996, p. 581-596; Torstein Stein, A segurança jurídica na ordem legal da República Federal da Alemanha, in *Acesso à justiça e cidadania, Cadernos Adenauer*, Fundação Konrad-Adenauer, São Paulo, p. 93-117; René Chapus, *Droit administratif général*, tomo 1, 14ª ed., 2000, p. 98-101.

SEGURANÇA JURÍDICA E CONFIANÇA LEGÍTIMA

A proteção da confiança diz respeito à continuidade das leis, à confiança dos indivíduos na subsistência das normas. Isso não protege os cidadãos genericamente de toda alteração legal, pois cada situação terá a peculiaridade para detectar ou não a confiança suscitada. Apresenta-se mais ampla que a preservação dos direitos adquiridos, porque abrange direitos que não são ainda adquiridos, mas se encontram em vias de constituição ou suscetíveis de se constituir; também se refere à realização de promessas ou compromissos da Administração que geraram, no cidadão, esperanças fundadas; visa, ainda, à proteger os particulares contra alterações normativas que, mesmo legais, são de tal modo abruptas ou radicais que suas consequências revelam-se chocantes.⁶

De seu lado, Chapus observa que este princípio não se consagrou ainda, de forma explícita, no direito administrativo francês, embora venha embasando, discretamente, a jurisprudência administrativa sobre responsabilidade decorrente de informações erradas e de promessas não cumpridas e também a jurisprudência sobre responsabilidade da Administração pelo caráter brusco, sem justificativa, de mudança em seu comportamento, mudança esta que engana a confiança que o cidadão podia ter legitimamente quanto à estabilidade da sua situação; o mesmo autor cita decisão do tribunal administrativo de Estrasburgo, emitida em 1994, na qual se afirma que a Administração deve zelar para não alterar nem a disciplina legal em vigor, nem seu comportamento, de modo inesperado, quando o caráter repentino da mudança não era necessário ante o objeto da medida e as finalidades a alcançar.⁷

O reconhecimento da proteção da confiança pode limitar a liberdade de alterar a legislação ou a disciplina normativa existente em certa matéria, impondo, ao legislador ou à autoridade administrativa, a previsão de um regime de transição quando ocorrerem modificações de leis vigentes, sobretudo para direitos ainda não adquiridos, mas em vias de aquisição ou suscetíveis de aquisição.

5. ALGUMAS QUESTÕES

Na perspectiva brasileira e na de muitos outros Estados, algumas questões podem ser mencionadas:

a) Inflação legislativa e segurança jurídica. O Brasil e muitos outros países vivem a situação de desenfreada e desordenada produção legislativa, também chamada de explosão legal. Tal situação é o contrário do que é buscado pelo princípio da segurança jurídica, gerando não somente incerteza no tocante a situações jurídicas individuais, mas uma sensação generalizada de insegurança.

Na França o Conselho de Estado, em seu relatório de 1991, mencionou a inflação de textos de leis e de regulamentos, sua instabilidade e a degradação das normas editadas,

⁶ Puissochet, op. cit., p. 587 e 590.

⁷ Droit administratif général, t. 1, 2000, p. 99-100.

ODETE MEDAUAR

como fatores de insegurança jurídica para os cidadãos e de risco de arbítrio das autoridades, enquanto a função do Direito é, antes de tudo, assegurar a proteção de uma e a prevenção do outro. Daí dizer-se que o excesso de direito mata o direito.

No Brasil, um exemplo encontra-se no ainda excessivo número de medidas provisórias, que, a par a imprevisibilidade, dificulta o conhecimento das normas.

Pode-se, hoje, ainda buscar a segurança jurídica ante o quadro geral de inflação legislativa? Haverá um “acostumar-se” a esse quadro de insegurança?

b) A indeterminação dos termos da lei e a segurança jurídica. Vem se tornando habitual o uso de termos vagos nos textos normativos. Uma das explicações oferecidas advém da necessidade de conciliar interesses, para que a lei seja votada, o que leva utilizar palavras que possibilitem flexibilidade justamente para não haver mudanças frequentes.

c) Redação confusa e segurança jurídica. Neste caso também a justificativa se encontraria na busca de conciliação de interesses, só possível com redação obscura e confusa. Daí decorre a dificuldade de compreensão para todos aqueles que trabalham com o Direito, que se agiganta para o cidadão em geral, perplexo ante incoerências e obscuridades das normas.

d) Alterações repentinas (e constantes) e segurança jurídica. No caso das medidas provisórias o quadro mostra-se o oposto da proteção da confiança, da previsibilidade, da continuidade.

e) Emendas constitucionais que alteram direitos de servidores previstos no texto originário da Constituição ou em anteriores Emendas Constitucionais. A questão vem sendo debatida, no ordenamento brasileiro, desde o advento das Emendas Constitucionais 19/1998 – reforma administrativa – e 20/1998 – reforma da previdência, ressurgindo forte em 2003 ante a possibilidade de nova Emenda Constitucional sobre matéria previdenciária. Além dos direitos adquiridos discute-se a questão das expectativas, que se inserem sobretudo no âmbito da chamada confiança legítima.

Os aspectos supra mencionados tornam relevante, nos dias de hoje, o estudo e a aplicação do princípio da segurança jurídica e da confiança legítima. E os estudos de Almiro do Couto e Silva, nesta matéria, pronunciaram sua importância atual e oferecem lúcida diretriz às futuras pesquisas.