

# SEGURANÇA JURÍDICA, PREVISIBILIDADE E FLEXIBILIDADE: UMA LEITURA DO ARTIGO 23 DA LINDB

## LEGAL CERTAINTY, PREDICTABILITY AND FLEXIBILITY: A READING OF ARTICLE 23 OF THE LINDB

EDUARDO ROCHA DIAS\*

FÁBIO LOPES ALFAIA\*\*

### RESUMO

O artigo 23 do Decreto-lei n.º 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB), incluído pela Lei 13.655/2018, concretizou legislativamente o postulado da segurança jurídica tanto como dever de resguardo de situações jurídicas consolidadas quanto de oferecimento de meios de tutela para conflitos jurídicos futuros, oferecendo uma margem de alteração necessária para o desenvolvimento do Direito posto e o cumprimento dos objetivos institucionais do Estado de Direito. Em suma, a análise do artigo 23 da LINDB permite compreender contemporaneamente a segurança jurídica tanto sob o aspecto de previsibilidade quanto sob o aspecto de flexibilidade. O aspecto da previsibilidade configura-se mediante a identificação da dinâmica do ponto de vista interno dos agentes do sistema em sua prática internalizada e nas situações consolidadas advindas dessa prática. Por outro lado, o aspecto da flexibilidade afigura-se pela identificação das diretivas correspondentes ao programa normativo e ao planejamento orientadoras do ordenamento jurídico no enfrentamento das novas situações e conflitos humanos que se apresentem. A conjugação de ambos os aspectos implica compreender a segurança jurídica sob uma matriz de continuidade – conservadora como é próprio da noção de Estado de Direito, mas abrindo-lhe às portas para renovação. Eminentemente descritivo, o presente trabalho busca identificar a relevância do novel dispositivo e o peso da

### ABSTRACT

*Article 23 of Decree-Law no. 4,657/1942 (Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law-LINDB), included by Law 13,655/2018, legislatively concretized the postulate of legal certainty both as a duty to protect consolidated legal situations and to offer means of protection for future legal conflict, offering a margin of change necessary for the development of the established Law and the fulfillment of the institutional objectives of the Rule of Law. In short, the analysis of article 23 of the LINDB allows us to simultaneously understand legal certainty both from the aspect of predictability and from the aspect of flexibility. The aspect of predictability is configured through the identification of the dynamics from the internal point of view of the system's agents in their internalized practice and in the consolidated situations arising from this practice. On the other hand, the aspect of flexibility appears through the identification of directives corresponding to the normative program and planning that guide the legal system in facing new situations and human conflicts that arise. The combination of both aspects implies understanding legal security under a matrix of continuity – conservative as is typical of the notion of the Rule of Law, but opening the doors to renewal. Eminently descriptive, this work seeks to identify the relevance of the new device and the weight of legal certainty as a normative postulate applied in decision-*

\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza-UNIFOR, Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Clássica).

*E-mail:* eduardorochadias@unifor.br ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0972-354X>.

\*\* Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo – USP. *E-mail:* fabioalfaia@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9115-1933>.

segurança jurídica enquanto postulado normativo aplicativo na tomada de decisões e no desenvolvimento do Direito enquanto prática social, influenciando o labor interpretativo e adjudicatório dos participantes da dinâmica do discurso jurídico, resguardando os interesses dos particulares.

**PALAVRAS-CHAVE:** Segurança Jurídica. Previsibilidade. Flexibilidade. Artigo 23 da LINDB.

*making and in the development of Law as a social practice, influencing the interpretative and adjudicatory work of participants in the dynamics of legal discourse, protecting the interests of individuals.*

**KEYWORDS:** Legal certainty. Predictability. Flexibility. Article 23 of LINDB.

**SÚMARIO:** INTRODUÇÃO. 1. SEGURANÇA JURÍDICA COMO CONTINUIDADE. 2. SEGURANÇA JURÍDICA COMO PREVISIBILIDADE: PONTO DE VISTA INTERNO DO DIREITO (H.L.A. HART). 3. SEGURANÇA JURÍDICA COMO FLEXIBILIDADE: PROGRAMA NORMATIVO (FRIEDRICH MÜLLER E KONRAD HESSE) E PLANEJAMENTO (SCOTT J. SHAPIRO). 4. O ARTIGO 23 DO DECRETO-LEI N. 4.657/1942 – LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. CONCLUSÃO

## INTRODUÇÃO

O dever de segurança jurídica apresenta-se como algo inerente à compreensão do Estado de Direito e, por conseguinte, à própria noção de Direito. Como aspirante à determinação e à certeza, afigura-se natural que o Direito objetive valer permanentemente.

Nesse ponto, não basta que o ordenamento jurídico resguarde situações já consolidadas, impondo-se que igualmente ofereça meios de solução aos novos conflitos humanos que se apresentarem. O dever de segurança não apenas denota a previsibilidade da prática jurídica; também deve compreender a flexibilidade e a resiliência deste fenômeno social.

O presente trabalho defenderá que o novel artigo 23 do Decreto-lei n. 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), introduzido pela Lei Federal n. 13.655/2018, conferiu autoridade normativa ao dever de segurança jurídica nessa concepção, concretizando os elementos de previsibilidade e de flexibilidade mediante o dever de resguardo a situações jurídicas consolidadas e de estabelecimento de regimes de transição.

O dever de segurança jurídica não repudia decisões inovadoras, apenas as conforma. Essa constatação será avaliada à luz das teorias do ponto de vista interno do jusfilósofo britânico H.L.A. Hart, do programa normativo dos jusfilósofos alemães Friedrich Müller e Konrad Hesse e do planejamento jurídico do jusfilósofo estadunidense Scott J. Shapiro. Segurança não denota imutabilidade, mas deve promover um dever de continuidade.

A metodologia adotada será predominantemente explicativa e descritiva, vez que se pautou por pesquisas em fontes bibliográficas e documentais, notadamente a legislação vigente e precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Sua proposta e ideologia jurídica serão os do positivismo jurídico em seus preceitos clássicos: (i) Direito como produto de fontes sociais, estas materializadas nos sistemas romano-germânicos (caso do ordenamento jurídico brasileiro) em atos de vontade vinculantes da autoridade legislativa *a priori*, isto é, em textos normativos legislados ou em fontes de produção do Direito institucionalmente autorizadas; (ii) plena separação entre Direito e moral, isto é, mesmo que nasça da moral e da política, sendo estas dimensões incontornáveis das relações humanas, seu desenvolvimento posterior, sua interpretação e aplicação são independentes de uma abordagem que as conjugue; e (iii) reconhecimento da discricionariedade jurídica, com a admissão de que o ordenamento não se apresenta capaz de abarcar todas as relações e conflitos, apresentando-se, não raras vezes, “casos difíceis” a serem decididos conforme as determinantes factuais e os objetivos postos pelo Direito posto, conforme a dinâmica do discurso jurídico.

Adota-se, portanto, uma concepção do Direito como prática social institucionalizada e construtiva, a exigir a atuação de intérpretes/aplicadores no sentido de desenvolver suas disposições, as quais muitas vezes são abertas e carentes de preenchimento, por meio de uma práxis que se deve revelar racional, passível de controle e fundada nos materiais normativos produzidos pelas fontes reconhecidas pelo ordenamento.

Uma devida abordagem dos temas presentes neste artigo visa uma melhor compreensão do dever de segurança jurídica e da topografia do artigo 23 da LINDB na prática adjudicatória dos intérpretes jurídicos institucionalmente autorizados, tudo em busca da salvaguarda dos interesses da sociedade que concebe e que é destinatária do ordenamento jurídico.

## 1. SEGURANÇA JURÍDICA COMO CONTINUIDADE

A “cláusula do Estado de Direito” não se apresenta como um conceito estanque e infenso às características culturais e às alterações históricas. Pelo contrário, trata-se de um conceito construído ao longo do tempo e desenvolvido conforme as características dos ordenamentos jurídicos locais e das grandes “famílias” jurídicas que abraçaram os seus preceitos. Seus elementos não estão consolidados ou “petrificados” e tampouco se pode considerar que seus conteúdos se mantêm os mesmos conforme a passagem do tempo.

É certo que se pode identificar, não apenas contemporaneamente como desde sempre, que a “cláusula do Estado do Direito” compõe-se de parâmetros orientados pela noção de “limitações substanciais” aos poderes estatais. O poder público é definido, limitado e controlado por uma constituição e por direitos

fundamentais, com leis formal e materialmente compatíveis com objetivos de proteção de liberdade, justiça e segurança. Nessa perspectiva, impõe-se a percepção de controle ou de jurisdicionalização do poder político em torno do império da lei (que a todos alcança, sobretudo o Estado), a separação dos poderes e a prevalência dos direitos fundamentais<sup>1</sup>.

O Estado Constitucional, portanto, é um tipo construído historicamente, composto hoje de elementos como democracia, separação de poderes e dignidade humana, esta última enquanto fundamento mínimo dos direitos fundamentais (sob o pressuposto de que cada ser humano possui um valor intrínseco e desfruta de uma posição especial no universo)<sup>2</sup>, os quais nem sempre compuseram seu núcleo de significado ou que nem sempre tiveram o mesmo formato<sup>3</sup>.

O reconhecimento desta dinâmica social e histórica, configurada no crescente ritmo das mudanças sociais e da progressiva velocidade das relações estatais com administrados, jurisdicionados e mesmo com outros países, bem como tutelando relações entre particulares, impõe um novo olhar sobre o conteúdo da cláusula do Estado do Direito. Deve esta ser integrada por elementos estáticos, garantindo segurança e estabilidade, mas igualmente por elementos dinâmicos, permitindo espaço para inovações.

É certo que o Direito aspira à determinação e à certeza, independentemente de apresentar-se como princípio, valor ou de espécie normativa cuja nomenclatura ou pureza técnicas sempre se encontram passíveis de questionamentos, impondo-se como autêntico objetivo institucional pelo qual se devem nortear os agentes do sistema ou participantes do discurso jurídico.

Para preservar sua efetividade, eficiência, autoridade social e eficácia, o discurso jurídico, que se alimenta e se extrai do manejo das normas jurídicas e da compreensão sistemática do ordenamento, mesmo que não necessariamente imutável e conformista, deve pautar-se por previsibilidade. Como autoproclamado fator de estabilidade dos conflitos humanos, o Direito deve ser previsível<sup>4</sup>.

Bem assevera Noel Struchiner<sup>5</sup>:

Para que o direito possa funcionar e possibilitar uma coexistência pacífica entre as pessoas é necessário que as pautas de conduta fornecidas, ou seja, a qualidade deontica das ações que venham a ser tomadas pelos indivíduos de

---

1 CABRAL, 2021, p. 429.

2 BARROSO, 2012, p. 14. Nesse ponto, igualmente adotamos a concepção minimalista defendida pelo hoje ministro do Supremo Tribunal Federal na ideia de que uma noção de dignidade da pessoa humana passível de aceitação por conservadores, liberais ou socialistas, implica reconhecer os seguintes elementos: (i) o valor intrínseco de todos os seres humanos; (ii) a autonomia de cada indivíduo e (iii) limitação por algumas restrições legítimas impostas a ela em nome de valores sociais ou interesses estatais (valor comunitário) (*Op. Cit.*, p. 72-73).

3 CABRAL, 2021, p. 430.

4 ALFAIA, 2020, p. 101

5 STRUCHINER, 2002, p. 100.

uma sociedade, sejam conhecidas de maneira prévia. As regras devem deixar claro os comportamentos que o direito espera das pessoas. Se as pessoas, na maioria dos casos, não pudessem aferir, por si próprias e de antemão, se o direito exige, condena ou permite um determinado comportamento, então as regras jurídicas existiriam em vão e nada daquilo que nós reconhecemos como o direito poderia existir.

Esta primeira premissa não altera o fato de que o Direito, composto de discursos e como prática social, não se apresenta como composto por instâncias autárquicas e superpostas aos acontecimentos humanos, mas como produtos de seu contexto. Deve o Direito refletir os dramas e as alterações de seu tempo.

Não apenas deve estar preparado para a inevitáveis mudanças proporcionadas pelos conflitos e pelas novas conformações das relações humanas e proporcionar-lhes a devida tutela, como igualmente deve promover um sentimento de confiança junto à sociedade que lhe gestou e que lhe é destinatária de que não se trata de um amontoado de regras e de atos descoordenados, de um emaranhado de pontos perdidos, mas de um sistema coeso e coerente, não apenas protegendo a repercussão dos atos praticados no passado, mas permitindo as projeções futuras. O Direito igualmente deve ser flexível.

Afinal:

Flexibilidade compreende não apenas assumir a mutabilidade do conteúdo dos atos praticados, mas sobretudo um poder maleável de resposta à estabilidade e à necessidade de mudança. Trata-se da capacidade de reagir à pressão por alterações, que pode ser tanto uma atenção prospectiva como uma retrovisão para o passado, ou seja, nem só constância nem só mudança.

Flexibilidade, no Estado de Direito contemporâneo, significa que, mesmo com a necessária proteção à segurança jurídica, atos irreversíveis devem ser principiologicamente evitados pois que a adaptabilidade passa a ser uma das características do direito. Revisões e aprimoramentos de conteúdo devem ser normalmente permitidos, evidentemente que dentro de pressupostos claros e na medida estrita em que novos elementos justifiquem a alteração. Com isso, melhora-se a mobilidade do sistema jurídico, uma de suas características mais importantes<sup>6</sup>.

Esta conjugação de previsibilidade e de flexibilidade a configurar a segurança jurídica encontra seu lugar como norma jurídica em sua espécie de postulado normativo orientador da aplicação do ordenamento, não se impondo a promoção de um fim ou descrevendo comportamentos, mas estabelecendo diretrizes metódicas que estruturam a interpretação e a aplicação de regras e de princípios com rígida racionalidade, fornecendo critérios bastante precisos para tanto<sup>7</sup>.

Em suma, estrutura a aplicação do dever de promover um fim e a aplicação das normas que descrevam comportamentos, estabelecendo modos

---

6 CABRAL, 2020, p. 42.

7 ALFAIA, 2020, p. 247.

de raciocínio e de argumentação relativamente a normas (regras e princípios) que indiretamente prescrevem comportamentos<sup>8</sup>.

Altera-se, por conseguinte, o padrão de abordagem da atividade estatal. O Estado não apenas age retrospectivamente, mas igualmente de forma prospectiva, orientado ao futuro. Incorpora-se à segurança jurídica não apenas um significado *ex post*, relativamente à constância e à confiabilidade dos atos pretéritos já praticados, mas também um elemento *ex ante*, de viés prospectivo, tudo de modo a permitir que as pessoas se comportem pela expectativa da incidência normativa futura<sup>9</sup>.

Conforme coloca Antônio do Passo Cabral<sup>10</sup>:

Com efeito, por um lado, a maior alterabilidade dos atos estatais, somada à crescente ingerência e influência do Estado na vida individual, exige o indispensável respeito aos atos anteriormente praticados e às programações que os cidadãos tivessem empreendido com base nas condutas estatais passadas. Entretanto, a proteção da segurança jurídica entre passado e futuro só pode ser atingida sem que o Estado procure evitar a mudança. Se a alteração frequente é uma característica da sociedade moderna, o papel do Estado contemporâneo, antes de buscar petrificar posições jurídicas pretéritas, tornando as mudanças ilegais ou inadmissíveis, é fazer com que as alterações transcorram através do direito, e não à margem.

A ordem jurídica necessita, portanto, de certeza, de modo a permitir a particulares, administrados e jurisdicionados organizarem e planejarem suas vidas individual e coletiva. Esta certeza permite igualmente, pela sociedade que lhe é destinatária, a sindicabilidade dos atos estatais mediante decisões jurídicas, mesmo que dotados de caráter autoritativo pela supremacia do interesse público e pela presunção de legitimidade de que gozam. De modo a conquistar a confiança dos cidadãos, devem apresentar-se os atos estatais como precisos, claros e previsíveis dentro da dinâmica do planejamento social que os concebeu e institucionalizou<sup>11</sup>.

Conforme coloca Rafael Valim<sup>12</sup>:

Portanto, se somarmos estes princípios – que presidem o exercício de todas as funções públicas – à presunção de legitimidade dos atos estatais, resulta que o administrado é invariavelmente levado a supor que os atos estatais estão em conformidade com a ordem jurídica e que as expectativas geradas pelo Estado são seguras e dignas de crédito. Donde, neste contexto, não só o administrado pode como deve confiar na ação do Estado.

(...)

---

8 ÁVILA, 2019b, p. 178.

9 CABRAL, 2020, p. 47.

10 CABRAL, 2021, p. 441.

11 ALFAIA, 2020, p. 106.

12 VALIM, 2010, p. 112-113.

... a confiança legítima ampara a confiança do indivíduo de boa-fé na ação do Estado, a qual pode se traduzir em um direito subjetivo invalidamente constituído ou em uma mera expectativa de direito legítima gerada pelo Estado.

No que é complementado pelas considerações de Joaquim José Gomes Canotilho<sup>13</sup>:

Estes dois princípios - segurança jurídica e protecção da confiança - andam estreitamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da protecção de confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conxionada com elementos objectivos da ordem jurídica - garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito - enquanto a protecção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos. A segurança e a protecção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos. Deduz-se já que os postulados da segurança jurídica e da protecção da confiança são exigíveis perante ‘qualquer acto’ de ‘qualquer poder’ - legislativo, executivo e judicial.”

A exigência de segurança jurídica deriva do modelo de Estado liberal e burguês, conforme lembra Carl Schmitt<sup>14</sup>, baseado no chamado princípio de divisão: se pressupõe que a liberdade dos indivíduos é em regra ilimitada, enquanto o poder do Estado é em princípio limitado. A ideia de Estado de Direito se contrapõe à de Estado de Poder e se fundamenta na liberdade individual contra a *gloire de l'état*. A protecção da liberdade pessoal e da propriedade exige que o Estado exerça a função de “*garante armato di questa sicurezza, tranquillità e ordine borghese*”<sup>15</sup>. As intervenções estatais na liberdade somente se admitem mediante lei prévia. Uma concepção, de fato, conservadora, como é própria do Estado de Direito.

O aumento dos níveis de segurança jurídica depende de três fatores: (i) um ordenamento jurídico posto, estruturado e redigido de forma objetiva e clara, orientando com simplicidade e com baixo custo o comportamento social; (ii) existência de mecanismos de previsibilidade, de protecção de confiança e de garantia de posições jurídicas legítimas, ainda que nem sempre válidas; e (iii) existência de meios de tutela jurídica (administrativas e jurisdicionais) dos direitos e dos interesses atingidos por ataques que gerem instabilidade e incerteza inaceitáveis<sup>16</sup>.

---

13 CANOTILHO, 2003, p. 257.

14 SCHMITT, 1984, p. 173

15 SCHMITT, 1984, p. 177-178

16 MARRARA, 2019, p. 230

A segurança jurídica apresenta-se, portanto, como elemento ínsito à cláusula do Estado de Direito, incidentes tanto a aplicadores do Direito quanto a legisladores, requerendo não só que se decida de forma geral e vinculativa, mas também exige a maior continuidade possível do Direito; esta exigência, todavia, necessita equilibrar-se com a necessidade de adaptar o Direito às circunstâncias em permanente mutação<sup>17</sup>. O Direito aspira à determinação e à certeza, mas não pode deixar de ser resiliente.

Nesse ponto, deve o Direito permitir-se uma margem de alterabilidade a propiciar seu desenvolvimento, autorizando-se a modificação das estabilidades. Trata-se de enxergar uma “mínima medida” de consistência, a proteção de um *minimum* de continuidade ao lado de uma esfera marginal de mudança sistematicamente autorizada<sup>18</sup>, balanceando-se os interesses entre o Estado e a sociedade, entre o Estado e indivíduo. Haverá momentos em que será desejável a mudança e a alteração normativa e, em outros momentos, a constância e a manutenção do *status quo*, não podendo olvidar, em qualquer caso, a adoção de mecanismos adequados de compensação e de tutela (*v.g.*, um regime de transição).

Segurança jurídica, por conseguinte, denota não apenas estabilidade, mas sobretudo continuidade, evitando-se transições abruptas, reduzindo o impacto na passagem da antiga para a nova situação jurídica e agora estável, estabelecendo compensações para a adaptação à alteração do conteúdo estável, e promovendo, enfim, a confiabilidade no ordenamento jurídico.

Não se trata de algo exatamente novo na prática institucional brasileira, podendo-se citar como exemplo paradigmático a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal no incidente de repercussão geral instaurado no Recurso Extraordinário Recurso Extraordinário n. 631.240/MG<sup>19</sup>, sob a relatoria do Excelentíssimo Senhor Ministro Roberto Barroso. Em tal decisão se estabeleceu que, em regra, a instauração de procedimentos judiciais cujo objeto é o requerimento da concessão de benefícios previdenciários depende de prévio requerimento junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, sob pena de extinção dos mesmos sem resolução do mérito por falta de interesse processual. Em vista destas conclusões, o mesmo Colegiado estabeleceu regras de transição a serem observadas relativamente a ações judiciais similares que se encontrem em tramitação e que tenham sido instauradas até a conclusão do referido julgamento (3.9.2014)<sup>20</sup> sem que tenha havido prévio requerimento administrativo.

---

17 ZIPPELIUS, 2016, p. 447

18 CABRAL, 2021, p. 435.

19 STF – Tribunal Pleno, RE 631.240/MG, rel. Min. Roberto Barroso, j. 3.9.2014, por maioria, DJe 7.11.2014, publicado em 10.11.2014.

20 São elas: A) Desnecessidade de prévio requerimento administrativo junto ao Instituto Nacional

Outro exemplo paradigmático se apresentou no julgamento do Mandado de Injunção n. 670<sup>21</sup>, a propósito do direito fundamental de greve dos servidores públicos (artigo 37, VII, Constituição da República), restando estabelecido o prazo de 60(sessenta) dias para regulamentação pelo Congresso Nacional e o regime de transição de aplicabilidade das leis federais n. 7.701/1988 e 7.783/1989 enquanto restasse pendente tal regulamentação<sup>22</sup>.

Por fim, exemplo deveras tradicional do estabelecimento de regimes de transição se apresenta nas sucessivas reformas constitucionais tanto no regime geral de previdência social quanto nos regimes próprios de previdência de servidores das esferas federativas federal, estaduais e municipais (emendas constitucionais n. 20/1998, 41/2003, 47/2005 e 103/2019), oportunidades em que sempre se buscou o estabelecimento de situações transitórias que preservassem expectativas legítimas face os novos regimes previdenciários estabelecidos, sem falar no direito adquirido.

Sob tais parâmetros e conforme se verá adiante, a ordem jurídica nutre-se, portanto, de segurança que lhe confere autoridade e eficácia. Segurança

---

do Seguro Social – INSS nas seguintes situações: A.1) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de juizados itinerantes, considerando que estes últimos se tratam de iniciativas do Poder Público para promover o acesso à justiça em comunidade usualmente remotas, sob pena de frustração das expectativas dos jurisdicionados e de desperdício de enorme esforço logístico; e A.2) Caso o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS já tenha apresentado contestação de mérito, vez que restará caracterizado o interesse de agir pela resistência à pretensão; B) **Sobrestamento das ações que não se enquadrem nas situações discriminadas no item anterior**, caso em que se determinará a intimação da parte autora para dar entrada no pedido administrativo no prazo de 30(trinta) dias, sendo que, comprovada a postulação administrativa, a autarquia federal previdenciária será intimada a manifestar-se no prazo de 90(noventa) dias, o dobro do prazo legal (art. 41, § 5º, Lei n. 8.213/1991) em razão do volume de casos acumulados, dentro do qual deve colher todas as provas eventualmente necessárias e proferir decisão. Se o pedido for devidamente acolhido na seara administrativa ou não for possível a análise do mérito do mesmo devido a razões imputáveis ao próprio demandante (*v.g.*, não comparecimento à perícia ou à entrevista administrativa), extingue-se a ação. Pelo contrário, encontrar-se-á caracterizado o interesse de agir e o feito jurisdicional deverá prosseguir; e C) Em todos os casos acima referidos, **tanto a análise administrativa quanto judicial deverão levar em conta a data do início da ação como data de entrada do requerimento para todos os efeitos legais.**

21 STF - MI: 670 ES, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 25/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008 EMENT VOL-02339-01 PP-00001.

22 É certo que, frente à persistente omissão legislativa, o regime de transição estabelecido no citado precedente, na prática, “consolidou-se”, o que poderia desestimular uma postura mais ativa por parte dos agentes políticos legislativos em seu dever de conferir efetividade ao texto constitucional. Nesse ponto, há que se considerar o entendimento de José Afonso da Silva (2014, p. 344), no sentido de que o artigo 37, VII, da Constituição Federal se apresentaria como norma constitucional de eficácia contida, ou seja, o direito de greve dos servidores públicos, em existindo por força de norma constitucional, já resta devidamente criado e plenamente passível de exercício, sendo que a lei referida na norma é apenas restritiva do direito reconhecido ao estabelecer-lhe delimitações, não geradora desse direito. A consolidação desse regime decorrente de uma decisão judicial e a inércia legislativa em concretizar normatização posterior parecem decorrer de uma acomodação que atende tanto a interesses do Estado quanto aos dos servidores. O ideal seria a edição de lei específica pelo Congresso. Em outras situações em que o Poder Judiciário define um regime transitório, tal acomodação pode não estar presente e levar à edição de normas até mesmo em reação ao que foi decidido e em sentido inverso (*backlash*).

jurídica esta cujo conceito se compõe tanto da previsibilidade do ponto de vista interno dos agentes do sistema ou participantes do discurso jurídico no manejo das regras e princípios do ordenamento posto, quanto da flexibilidade proporcionada pela busca dos objetivos firmados por este mesmo ordenamento, concretizando o programa normativo e o planejamento jurídico anteriormente estabelecidos.

## 2. SEGURANÇA JURÍDICA COMO PREVISIBILIDADE: PONTO DE VISTA INTERNO DO DIREITO (H.L.A. HART)

O Estado de Direito encontra-se aberto aos fatos e aos valores de seu tempo, mas não deve ser imprevisível, ideia esta repugnante por si. A tomada de decisões estatais ou de quaisquer decisões que consubstanciam a tutela jurídica não precisa ser necessária e desejavelmente correta, mas, em realizando-se como meio de resolução de disputas de forma justa e imparcial e mesmo que equivocadas, necessita ser previsível. Ninguém deverá ser tomado de surpresa pela invocação de um direito ou de uma obrigação que não poderiam ser antecipadamente previstos<sup>23</sup>.

Sob esta perspectiva, o discurso jurídico deve ser compreendido como produto do campo profissional e tecnológico que lhe é próprio – o campo jurídico – e composto de material de trabalho (signos linguísticos dos textos normativos, precedentes judiciais e administrativos, doutrina especializada), posturas (*v.g.*, costumes) e instrumentais e técnicas peculiares (*v.g.*, métodos de aplicação do direito, técnicas interpretativas e integrativas em geral) proporcionalmente distribuídos a seus agentes participantes (conforme os papéis atinentes a cada um) e uniformemente destinados a reger a sociedade que os estipulou<sup>24</sup>.

Na dinâmica do discurso jurídico, distribuem-se os atos de fala entre os agentes do sistema e/ou participantes do discurso. Nesse ponto, ao mesmo tempo que neutraliza certas questões, pondo-as “fora” do âmbito do discutido, mediante neutralizações as quais podem ser tomadas como “presunções absolutas” ou “presunções relativas” além de “ficções” necessárias à tecnologia jurídica, o discurso jurídico estabelece uma distribuição de possibilidades de fala no movimento de debates direcionado à solução da causa, do conflito. Tudo em busca da tomada de decisão.

A dinâmica e desenvolvimento do campo jurídico propicia a inserção dos agentes e/ou participantes na compreensão dos instrumentais do sistema, “aceitando” sua participação não apenas porque vivem e realizam a “gramática de campo” especializada e própria do discurso jurídico, mas porque vivenciam, materializam seus atos e condutas e refletem suas posturas sob o “ponto de vista

---

23 ALFAIA, 2020, p. 108.

24 ALFAIA, 2020, p. 101.

interno” (na terminologia de H.L.A. Hart) do Direito, cujo caráter autoritativo se reflete na própria autoridade da atuação dos agentes e oficiais do sistema. Compreender uma prática social (como o Direito) em sua totalidade implica na observação do ponto de vista daqueles que “aceitam” as regras que impõem obrigações como padrões de conduta<sup>25</sup>.

O ponto de vista interno deve ser compreendido como o ponto de vista daqueles que internalizam as regras; internalizar uma regra é adotar perante ela uma atitude crítica e reflexiva, conceito este por si compreendido como um parâmetro de avaliação de suas próprias condutas e da conduta alheia<sup>26</sup>. Visto que o padrão é um “ato em circunstâncias” generalizado, sempre que as circunstâncias existirem, um ato obedece ou desobedece ao padrão; quando não existirem, o padrão é irrelevante<sup>27</sup>.

Nesse ponto, quando os participantes do grupo – no caso, os agentes do sistema jurídico – veem sua conduta como regras cogentes e coercitivas e não meramente como “apelos morais”, possuindo, por conseguinte, o “aspecto interno” adequado, passam a considera-las como razões para ação, como tendo normatividade<sup>28</sup>.

Sob tais parâmetros, advogados públicos e privados têm legitimidade social e capacidade legal postulatórias para exercerem representações processuais de particulares e de entes estatais; representantes do Ministério Público, para atuarem em nome da sociedade perante a jurisdição criminal e coletiva e em determinados interesses jurídicos com capacidade postulatória ordinária; defensores públicos, árbitros, mediadores e conciliadores podem celebrar atos e negócios jurídicos sem intermediação e junto a determinados grupos sociais; juízes têm o atributo de proferir a “palavra final” acerca de todos os conflitos jurídicos. Todos detêm a autoridade do Direito para atuar e falar em nome do campo jurídico frente à sociedade que lhe é destinatária<sup>29</sup>.

Conforme coloca H.L.A. Hart acerca da noção de ponto de vista interno<sup>30</sup>:

Não se pode pôr em dúvida que, em qualquer caso, em relação a certos domínios da conduta num Estado moderno, os indivíduos efectivamente mostram toda a série de condutas e atitudes que designámos como o ponto de vista interno. O direito funciona na vida deles, não meramente como hábitos ou como base de predição de decisões dos tribunais ou de acções de outras autoridades, mas como padrões jurídicos de comportamento aceites. Quer dizer, não só fazem com regularidade tolerável o que o direito lhes exige, mas encaram-no como um padrão de conduta jurídico, referem-se a ele quando criti-

---

25 MARTINS, 2012, p. 31.

26 MARTINS, 2012, p. 57.

27 MACCORMICK, 2010, p. 52.

28 PERRY, 2004, p. 149.

29 ALFAIA, 2020, p. 102.

30 HART, 2007, p. 151.

cam os outros ou quando justificam exigências e quando admitem as críticas e exigências feitas por outros. Ao utilizarem as regras jurídicas desta forma normativa, supõem sem dúvida que os tribunais e outras autoridades continuarão a decidir e a comportar-se de certos modos regulares e, por isso, previsíveis, de harmonia com as regras do sistema; mas é seguramente um facto observável da vida social, que os indivíduos não se limitam ao ponto de vista externo, anotando e prevendo as decisões dos tribunais ou a incidência provável de sanções. Ao contrário, exprimem continuamente em termos normativos a sua aceitação compartilhada do direito como um guia de conduta.

O ponto de vista interno não se traduz apenas em aceitação compartilhada e outorga de autoridade. Ao compartilharem um campo e gramáticas comuns e conforme os papéis que lhes são atribuídos, vivenciando e materializando a dinâmica acima delineada com a regularidade devida, mediante os instrumentais ordinariamente manejados e retirando do discurso os objetos não abarcados por seu uso, o Direito afasta práticas, entendimentos e argumentos claramente fora desse campo e quiçá absurdos.

Conforme coloca Scott J. Shapiro<sup>31</sup>, o ponto de vista interno traduz-se não apenas como aceitação e conformidade com uma regra, mas igualmente pela crítica aos que não se encontram em conformidade com as regras, expressando sua crítica usando linguagem avaliativa. Compreender uma determinada prática social (e as regras envolvidas) não significa apenas copiar o que alguém faz; é utilizá-la como um padrão para avaliação do que seja certo ou errado naquela prática<sup>32</sup>. O ponto de vista interno estabelece, por conseguinte, uma atitude reflexiva e crítica a ser seguida pelos agentes do sistema, participantes do discurso jurídico como um todo e pela própria sociedade destinatária de suas emanações.

Conforme resume Matthew Kramer<sup>33</sup>:

Como vimos, a atitude reflexiva crítica se manifesta como uma tríade de disposições comportamentais: uma disposição geral para cumprir os requisitos de algumas normas que imponham deveres, uma disposição geral para se opor às contravenções dessas pessoas e uma disposição geral para reconhecer a adequação da censura que é direta contra as próprias violações de tais requisitos (tradução livre).

O ponto de vista interno apresenta, desta maneira, tanto um aspecto descritivo, pelo qual se podem identificar padrões de conduta, quanto um aspecto normativo, prescritivo ou avaliativo, pelo qual se identifica ou estabelece um desejo ou vontade de que o padrão de conduta seja mantido, uma preferência por uma conduta de obediência ou não obediência nas circunstâncias apropriadas<sup>34</sup>.

---

31 SHAPIRO, 2006, p. 1.166.

32 MARTINS, 2012, p. 38.

33 KRAMER, 2018, p. 61.

34 MACCORMICK, 2010, p. 54.

Ludwig Wittgenstein bem demonstra essas considerações na proposição 143 da obra “Investigações Filosóficas” usando o exemplo de um professor que se encontra ensinando o sistema de números naturais.

Salutar a referência ao seguinte trecho da proposição<sup>35</sup>:

Como é que alguém aprende a entender este sistema? – Primeiramente, são-lhe escritas uma série de números, e ele é exortado a copiá-las. (Se a palavra “série de números” não o incomoda, então ela não está empregada aqui incorretamente!) E há aqui há uma reação normal e uma reação anormal do aprendiz. – Talvez comecemos por conduzir sua mão ao copiar a série de 0 a 9.; mas, depois, a possibilidade de entendimento vai depender de que ele continue a escrever por si mesmo. – E aqui podemos imaginar, p. ex., que ele até copie algarismos por si mesmo, porém, não na sequência, mas uma vez este, outra vez aquele, fora de ordem. E aí então cessa o entendimento. – Ou ele comete “erros” na sequência. – A diferença entre este e o primeiro caso é, naturalmente, uma diferença de frequência. – Ele comete um erro sistemático, sempre copia, p. ex., apenas um de cada dois números; ou ele copia a série 0, 1, 2, 3, 4, 5, ... assim: 1, 0, 3, 2, 5, 4, ... Quase seremos tentados a dizer que ele nos entendeu incorretamente.

No que é comentada por Guilherme Madeira Martins<sup>36</sup>:

Compreender algo pode até começar com uma imitação; o professor escreve a série de números naturais 0, 1, 2, 3, 4, 5 no quadro negro e o aluno irá copiá-lo (ou para ilustrar com outro exemplo semelhante: todo aluno começa a aprender a escrever copiando as letras, sílabas e palavras que o professor escreve no quadro negro). Mas a compreensão está na capacidade do aluno de fazer corretamente aquilo que ele não copiou. Se o professor afirmar que “as séries de números naturais são a sequência dos números inteiros não-negativos” e escrever no quadro a sequência 0, 1, 2, 3, 4, 5... e pedir para o aluno completar a sequência, duas situações podem acontecer: (a) o aluno continua a sequência com os números 6, 7, 8, 9, 10..., o que demonstra que ele compreendeu a explicação do professor; ou (b) o aluno continua a sequência com os números 13, 29, 0, 5, 15..., o que demonstra que ele não compreendeu a explicação do professor. Portanto, agir de acordo com uma regra aceitando-a como padrão de conduta é diferente de agir imitando a conduta das outras pessoas.

O Direito permite, portanto, o estabelecimento de uma cultura própria conformadora de justas expectativas acerca do modo como se dirimirão os conflitos jurídico-sociais não apenas por parte dos agentes do sistema e/ou participantes do discurso jurídico, mas igualmente pela sociedade que lhe é destinatária.

Nesse ponto, a observação do ponto de vista interno do Direito permite a identificação dessas bases “convencionadas” pelos agentes do sistema e/ou participantes do discurso e, por conseguinte, das diretivas pelas quais se orienta e se concretiza o ordenamento jurídico. Como prática social, o Direito deve

---

35 WITTGENSTEIN, 2013, p. 83.

36 MARTINS, 2012, p. 39.

fundar-se, orientar-se e desenvolver-se mediante as bases sociais que lhe deram origem.

Válidas aqui as considerações de Scott J. Shapiro<sup>37</sup>:

O compromisso com as bases sociais do direito (...) pode ser satisfeito na ausência de uma convenção específica sobre a metodologia interpretativa apropriada, desde que exista um consenso acerca dos fatores que, em última instância, determinam a metodologia interpretativa. O direito estará fundamentado em fatos sociais caso os modeladores do sistema vigente concordem acerca dos objetivos básicos do sistema, da competência e do caráter dos participantes, e da distribuição apropriada das funções.

Como espaço especializado, possui o Direito uma gramática, resumida no conjunto de elementos que são rotineiramente manejados com vistas à afirmação de um sentido de modo embasado. Quanto mais elementos dessa gramática se tiver a favor do sentido defendido, tanto maior serão as chances de se vencer a causa quando esta for a especificidade do discurso em jogo<sup>38</sup>.

Sob tais considerações, a concepção de ponto de vista interno, como espaço pelo qual comportam-se, vivenciam e atuam os agentes do sistema, participantes do discurso jurídico e a sociedade destinatária desse labor jurídico, apresenta-se como um ponto de partida adequado para a identificação desta cultura e, por conseguinte, oferece padrões minimamente objetivos para aferir a previsibilidade da prática jurídica institucional. O ponto de vista interno conforma expectativas e torna esperáveis determinados padrões de conduta. A concepção de ponto de vista interno oferece uma ontologia adequada de previsibilidade ao Direito. Oferece-lhe certeza.

A determinação e certeza não são aspirações e truísmos do Direito, são expectativas naturais do discurso extraído de seu campo. O Direito afigura-se, assim, naturalmente previsível. Previsibilidade denota segurança jurídica.

### **3. SEGURANÇA JURÍDICA COMO FLEXIBILIDADE: PROGRAMA NORMATIVO (FRIEDRICH MÜLLER E KONRAD HESSE) E PLANEJAMENTO (SCOTT J. SHAPIRO)**

Segurança jurídica não denota, todavia, imutabilidade. Deve o ordenamento posto encontrar-se aberto às vicissitudes das relações humanas, garantindo-se uma estabilidade apenas essencial e, quando da necessidade de mudança, fomentando-se uma transição suave, um afastamento gradual da posição anteriormente estável<sup>39</sup>.

Mesmo essa margem de abertura deve orientar-se por diretivas, razões para a ação afiguradas pela visão sistêmica conferida pelo instrumental

---

37 SHAPIRO, 2018, p. 287.

38 SGARBI, 2013, p. 329.

39 CABRAL, 2020, p. 56.

tecnológico (técnicas interpretativas e adjudicatórias) disponibilizados aos participantes do discurso jurídico e/ou agentes do sistema, pelo material normativo estabelecido *a priori* (texto normativo legislado, fontes primárias do Direito) e pelas determinantes factuais, permitindo-se a construção da norma conforme o caso (regras, princípios e postulados) e, por conseguinte, a tomada da decisão jurídica.

Conforme coloca Stephen Perry<sup>40</sup>:

A plena compreensão da normatividade de uma prática auto-reflexiva somente é possível se o teórico investiga como e por que a prática é percebida por seus participantes como dando origem a razões para a ação, e, para fazer isso, ele deve indagar sobre a finalidade ou valor (possível) da prática a partir de seu ponto de vista.

O intérprete deve elaborar uma lista de metodologias interpretativas e adjudicatórias possíveis e tentar determinar as suas propriedades básicas (construção de uma regra ou de um princípio conforme o caso; utilização de um postulado interpretativo ou adjudicatório conforme o caso – *v.g.*, ponderação<sup>41</sup>); por outro lado, deve identificar os objetivos identificados pela estrutura institucional do sistema jurídico em questão (*v.g.*, legislação ambiental vista sob a ótica do artigo 225 da Constituição da República).

Friedrich Müller<sup>42</sup> denomina este ambiente como o “programa da norma” ou programa normativo, abrangendo todas as determinantes da concretização das leis tidas como legítimas, desde as técnicas gerais de interpretação e de aplicação do Direito até as figuras interpretativas e integrativas específicas das grandes áreas do direito penal, do direito civil, da história do direito e do direito comparado, identificando-se empírica e casuisticamente a área da norma pela qual pode ser sindicável, censurável e legitimada.

O programa da norma destaca, da totalidade dos dados efetivos atingidos por uma prescrição jurídica, os momentos relevantes para a tomada da decisão jurídica mediante a adoção de uma diretiva orientadora, bem como estabelece os critérios de relevância e com caráter de obrigatoriedade para a tomada da decisão, seja mediante indagação, seja mediante ponderação.

São válidas as considerações aqui de Konrad Hesse<sup>43</sup>:

Porque está contido basicamente no texto da norma a se concretizar, o “programa normativo” deverá apreender-se pela interpretação desse texto no que diz respeito ao seu significado vinculante para a solução do problema. Aqui têm seu lugar os “métodos” de interpretação tradicionais: as interpretação literal, histórica, original e sistemática permitem que se elaborem elementos

---

40 PERRY, 2004, p. 189.

41 Prevista no artigo 489, § 2º, do Código de Processo Civil – Lei Federal n. 13.105, de 16 de março de 2015.

42 MÜLLER, 2013, p. 195.

43 HESSE, 2009, p. 111-112.

de concretização, podendo, com efeito, tais pontos de vista históricos, originais e sistemáticos ajudar a se fazerem precisos possíveis variações de sentido no espaço delimitado pelo texto; em relação ao ponto de vista “teleológico”, embora ele possa orientar a questão em determinada direção, por si só não propicia resposta suficiente, porque o sentido e a finalidade do preceito só se precisarão de forma indiscutível quando puderem ser confirmado (sic) com a ajuda de outros elementos. Este trabalho se torna mais leve, usualmente, por decisões prévias de casos similares, assim como, em conexão com isso, pela dogmática do Direito Constitucional. Tanto uma como a outra proporcionam a base mais ou menos segura, embora não vinculante normativamente, àquilo que se admite como compreensão “correta” do texto.

Pode haver divergências teóricas entre os agentes do sistema, podendo-se discordar sobre a exigências impostas por metodologias específicas, sobre os propósitos ideológicos do sistema, sobre a distribuição de confiança e de desconfiança, ou sobre qual metodologia melhor se harmoniza com tais propósitos e juízos de competência e caráter<sup>44</sup>. Não importa. Por meio do programa da norma, fica estabelecido e delimitado o legítimo campo de trabalho de demandar, analisar, decidir e impugnar dos agentes do sistema.

Conforme assevera Friedrich Müller<sup>45</sup>:

Abstraindo-se aqui de casos-limite, o programa da norma, que permite avaliar a relevância de dados empíricos a partir da área da norma da prescrição, não é nem unívoco nem absolutamente vago. Muito pelo contrário, ele indica espaços de ação metodicamente domináveis, dentro dos quais o trabalho jurídico se deve legitimar e com base nos quais ele pode ser controlado e criticado. Que o ponto de referência legitimante das decisões jurídicas, a norma jurídica, não é idêntico com a sua expressão verbal, quer dizer, com o texto da norma, que formula juntamente com os recursos interpretativos auxiliares o programa da norma, se descobre como uma experiência prática irrefutável numa indagação que parte do modo efetivo de trabalho e de atuação da atividade jurídica, em vez de partir de um ponto abstrato, à maneira das “ciências humanas”.

Por outro lado, Scott J. Shapiro denota este processo interpretativo como a concretização dos fatos sociais – e, por conseguinte, do Direito como prática social – enquanto concretização de planos.

Nesse ínterim, a atividade jurídica é de natureza compartilhada de coordenação coletiva de condutas<sup>46</sup>, constituída que é por meio da participação de vários agentes com papéis definidos na realização do planejamento e em busca do benefício do grupo e do alcance do objetivo disposto pelo plano (*shared agency thesis*). Tais agentes, imbuídos do propósito de cooperar para prosperar, criam uma “prática comum”, moldando sua atividade não apenas conforme o plano configurado pela norma e pelo sistema jurídico, mas levando

---

44 SHAPIRO, 2018, p. 286.

45 MÜLLER, 2013, p. 196.

46 TORRANO, 2018, p. 306.

igualmente em consideração o próprio comportamento e uns dos outros (mútua receptividade), influenciando seu comprometimento com a atividade compartilhada e apresentando mútuo apoio<sup>47</sup>.

Em reconhecendo-se a natureza planejadora da atividade jurídica, o modo de efetivar-se sua aplicação deve seguir as diretrizes estabelecida pelos planos enquanto sistemas e normas jurídicos. A postura dos agentes do sistema ou participantes deve moldar-se sob as diretrizes e os propósitos das normas jurídicas enquanto planos, do ordenamento jurídico enquanto complexo escalonado de planos, isto é, da constituição como “plano-mestre” para os demais “planos derivativos” do direito constitucional, tributário, administrativo, civil, penal etc, passando, por fim, por “normas-tal-como-planos” (costumes, fontes indiretas do Direito, dentre outros).

Em sendo planos, as normas jurídicas carecem de trabalho de “construção” e de aplicação a serem conduzidos por seus oficiais autorizados e por seus intérpretes autênticos. Conforme bem pontua Konrad Hesse, o objetivo do empreendimento intelectual nominado aqui como interpretação é chegar a um resultado – no caso, constitucionalmente – “correto” mediante um procedimento racional e controlável, e criando, dessa forma, certeza e previsibilidade jurídicas, ao invés da decisão “pelo mero acaso”, de simples decisão por decisão<sup>48</sup>.

Sob tais considerações, em sendo a prática jurídica uma atividade compartilhada, cabe a divisão de competências entre os elaboradores do plano (Legislativo) e os aplicadores (juízes, administradores e intérpretes autorizados).

A dinâmica da construção sistêmica acima delineada permite de antemão constatar a impossibilidade de que sejam abarcadas pelo plano todas as hipóteses, situações e conflitos sociais complexos insertos em uma sociedade. Em não se tendo dúvida acerca da indeterminação jurídica como um fato constante da atividade adjudicatória, reconhecer-se um inevitável espaço de liberdade do aplicador, de discricionariedade, não é algo a ser simplesmente repudiado, mas compreendido e manejado conforme as deliberações do plano<sup>49</sup>.

Conforme bem assevera Scott J. Shapiro<sup>50</sup>:

A indeterminação jurídica, portanto, é uma característica e não um defeito. Mesmo que se pudessem elaborar regras perfeitamente precisas, estas seriam necessariamente arbitrárias e provavelmente gerariam caos. Em muitos casos é melhor deixar que outros completem os detalhes quando estão em uma melhor posição para julgar que curso da ação é preferível. Como Hart enfatizou há tempos, ao rechaçar a existência de casos de zonas de penumbra, os formalistas negam aos juízes a possibilidade de modelar o direito de acordo

---

47 ALFAIA, 2020, p. 60.

48 HESSE, 2009, p. 103.

49 ALFAIA, 2020, p. 62.

50 SHAPIRO, 2011, p. 257-258; SHAPIRO, 2014, p. 317-318.

com os objetivos e consequências sociais. Desaprovam assim as oportunidades morais permitidas pela zona de penumbra.

O mesmo se pode dizer a respeito da metodologia interpretativa e da reforma judicial. Mesmo que se diga que as formas estritas de literalismo e de restrição judicial incrementam a previsibilidade, também acarretam patologias. Adotar rigidamente o significado literal das leis conduzirá inevitavelmente a absurdos, e aplicar em forma estrita o direito em todas as hipóteses gerará resultados moralmente aberrantes. Conceder aos juízes alguma discricionariedade para ajustar o direito à luz de suas consequências é a única alternativa racional e decente a se fazer. (Tradução livre).

Seja como programa normativo, seja como concretização de planos, as diretivas do ordenamento jurídico permitem descartar qualquer sentido de segurança jurídica como de mera estabilidade ou de imutabilidade. O desenvolvimento dos objetivos institucionais do Direito posto não permite antever que busque tão somente essa condição.

Pelo contrário, a estabilidade apresenta-se aqui como uma condição meramente tendencial, não sendo definitiva, imutável, inalterável, “petrificada”. Trata-se de uma força *prima facie*, que pode ser infirmada se circunstâncias especiais (casos difíceis, zona de penumbra) demonstrarem a necessidade de modificação daquela posição jurídica<sup>51</sup>.

Em atendendo os objetivos institucionais do programa normativo ou do planejamento jurídico, a tomada de decisões pode efetivamente inovar junto a situações jurídicas estáveis com as salvaguardas necessárias (óbice a formas abruptas; adoção de mecanismos compensatórios). Se é verdade que não se pode pretender que o regramento da matéria permaneça sempre igual, o indivíduo tem direito de exigir que não seja prejudicado quando praticou atos programando-se de acordo com o regulamento estável anterior<sup>52</sup>.

Em tendo-se clareza dos objetivos institucionais do programa normativo ou do planejamento jurídico, compreende-se que a prática jurídica institucional, respeitando-se um mínimo de previsibilidade, não pode apresentar-se como infensa à dinâmica social e com cega deferência ao passado. Deve apresentar-se com a devida resiliência e abertura frente ao inesperado muito próprio da relações humanas.

É um propósito moral legítimo que o Direito pretenda valer permanentemente, mas deve incorporar elementos fáticos móveis e de conteúdo variável, inclusive no tempo, face à perene indeterminação das relações e dos conflitos humanos. No cumprimento dos objetivos institucionais postos pela sociedade que lhe é destinatária, o Direito tem uma perene necessidade de mudança; a mudança é sempre uma alternativa em aberto. Segurança jurídica aqui se apresenta igualmente como flexibilidade.

---

51 CABRAL, 2021, p. 438.

52 CABRAL, 2021, p. 443.

#### 4. O ARTIGO 23 DO DECRETO-LEI N. 4.657/1942 – LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO

Introduzido, pela Lei Federal n. 13.655, de 25 de abril, de 2018, o artigo 23 do Decreto-lei n. 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro objetiva o resguardo dos direitos e situações jurídicas consolidadas de que gozam particulares, administrados e jurisdicionados relativamente a decisões administrativas e jurisdicionais inovadoras. Objetiva, em suma, resguardar o particular dos efeitos da interpretação jurídica dos poderes públicos<sup>53</sup>.

Tanto sua concepção legislativa quanto sua concretização institucional vão ao encontro da compreensão contemporânea de segurança jurídica. Não se impede que um ente público modifique seu entendimento sobre o direito positivo. Impõe-se que o faça com o devido respeito às legítimas expectativas de jurisdicionados e de administrados.

Ora, se é certo que a segurança jurídica pode compreender a tutela de institutos em seu grau máximo, vide a instituição como direito fundamental a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (artigo 5º, XXXVI, CR/1988), é de observar-se aqui o disposto no artigo 2º, parágrafo único, XIII, da Lei Federal n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao estabelecer a segurança jurídica como princípio do procedimento administrativo na esfera federal, vedando-se a aplicação retroativa de novos entendimentos.

Nesse ponto, primeiramente se coloque não haver dúvida, conforme já exposto alhures, que ao positivizar o dever de segurança jurídica, concretiza-se o artigo 23 da LINDB como postulado normativo aplicativo. Ele encerra as condições que implementam a compreensão concreta do Direito, situando-se no plano da aplicação do Direito e incidentes para solucionar questões no curso desta atividade, especialmente antinomias contingentes, concretas e externas: contingentes e não necessárias, vez que surgem circunstancialmente diante de cada caso concreto, conforme a casuística do conflito; concretas, e não abstratas, porque somente surgem diante de um problema concreto; externas e não internas, porque são surgem por conta de conflitos ou de questões inerentes ao ordenamento jurídico, mas decorrem de circunstâncias externas (sobretudo fáticas) externas à ordem jurídica<sup>54</sup>.

Sob tais considerações, frente à casuística dos conflitos e conjugando os aspectos de previsibilidade e de flexibilidade – em suma, incrementando o dever de continuidade – que deve nortear a prática jurídica institucional, deverá o agente do sistema tomador de decisão ou intérprete autêntico apresentar as respostas e adotar as medidas institucionalmente adequadas a contemplar tais objetivos frente às vicissitudes fáticas que se apresentem.

---

53 MARQUES NETO; FREITAS, 2019, p. 74.

54 ÁVILA, 2019b, p. 176

Sob tais considerações, a premissa do artigo 23 é de que os entes estatais podem mudar seus posicionamentos, suas interpretações, abandonando orientações e interpretações antigas, ainda que consagradas e reiteradas<sup>55</sup>. Ocorre que, frente à vagueza do texto normativo legislado, encontram-se obrigados a estabelecer um regime de aplicação gradual, que leve em conta as dificuldades (em termos de custos e de tempo) que a adaptação social envolva no caso<sup>56</sup>.

Conforme coloca Fábio Martins de Andrade<sup>57</sup>:

O dispositivo prevê o necessário regime de transição, quando indispensável para o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime, eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais, sempre que a decisão administrativa, controladora ou judicial estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado.

Conforma-se adequadamente o artigo 23 às novas funções estatais, compreendendo um poder implícito de formular regras de transição, aplicável também no exercício do poder jurisdicional. Nesse ponto, Antônio do Passo Cabral fala em uma “justiça de transitoriedade” (*Übergangs-gerechtigkeit*), envolvendo a adequação e a justeza temporal da atividade estatal, tanto no processo administrativo quanto jurisdicional<sup>58</sup>.

Por “decisão inovadora”, seja administrativa, controladora ou judicial, compreenda-se a que, por força da nova interpretação/orientação, agravam (em relação à antiga interpretação e orientação) a situação ou pretensões daqueles que mantêm relações com o Poder Público.

Segundo Itiberê de Oliveira Castellano Rodrigues, as hipóteses para a identificação de uma “decisão inovadora” seriam quando a nova decisão (i) cria novos deveres ou encargos até então não previstos na interpretação ou orientação anterior (“novo dever”), ou (ii) retira (total ou parcialmente) benefícios ou vantagens até então previstas na interpretação ou orientação anterior (“condicionamento do direito”)<sup>59</sup>. Decisão inovadora, portanto, é aquela que fixa entendimento diverso do que existia antes de seu advento, conceito esse que se repetiu pelo artigo 6º, § 3º, do Decreto Federal n. 9.830/2019.

Por outro lado, como principal novidade do artigo 23, o regime de transição volta-se a garantir a segurança jurídica, objetivando resguardar a

---

55 Assevere-se que esse entendimento encontra-se em aparente conflito com o disposto no já citado artigo 2º, parágrafo único, XIII, da Lei Federal n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, tal conflito resta resolvido pelo tradicional critério da especialidade, considerando-se o dispositivo do artigo 23 da LINDB como norma de caráter geral, enquanto a norma do artigo 2º, parágrafo único, XIII, da Lei Federal n. 9.784/1999 como norma de caráter especial, aplicável tão somente aos procedimentos administrativos na esfera federal.

56 MARRARA, 2019, p. 230.

57 ANDRADE, 2019, p. 206.

58 CABRAL, 2021, p. 442-443.

59 RODRIGUES, 2018, p. 106.

confiança legítima e garantir que o novo regime seja cumprido de forma menos abrupta, provocando menos impactos às relações jurídicas em andamento. Possibilita que os servidores, administrados e jurisdicionados possam, no decorrer do interregno, adaptar-se adequada e devidamente às novas condições que surgiram com a mudança de interpretação e orientação<sup>60</sup>.

Segundo coloca Thiago Marrara<sup>61</sup>:

Em poucas palavras, regime de transição designa um regime jurídico de passagem, de duração temporária, que visa a oferecer condições diferenciadas para viabilizar a razoável observância de nova interpretação ou orientação de uma norma jurídica por parte daqueles destinatários que se encontravam sob interpretação ou orientação normativa anterior e mais benéfica. O regime de transição nada mais é que uma expressão do princípio da razoabilidade frente à modificação estatal de interpretação de normas vagas, ou melhor, à modificação que ocasione custos e dificuldades aos destinatários de nova decisão estatal cuja observância, por medida de justiça, não poderia ser exigida de modo imediato e irrestrito.

Embora não possua um formato padrão, o regime de transição deverá observar, ao menos na esfera administrativa federal, conforme estabelece o artigo 7º do Decreto Federal n. 9.830/2019, (i) os órgãos e as entidades da administração pública e os terceiros destinatários; (ii) as medidas administrativas a serem adotadas para adequação à interpretação ou à nova orientação sobre norma de conteúdo indeterminado; e (iii) o prazo e o modo para que o novo dever ou novo condicionamento de direito seja cumprido.

De igual maneira, a decisão administrativa ou jurisdicional considerará motivadamente as condições e o tempo necessário para o cumprimento proporcional, equânime e eficiente do novo dever ou do novo condicionamento de direito e os eventuais prejuízos aos interesses gerais (artigo 6º, § 2º, Decreto Federal n. 9.830/2019).

Assevere-se que, em qualquer hipótese, o aplicador institucionalmente autorizado não poderá deixar de considerar as circunstâncias práticas e os efeitos que a decisão produzirá na realidade. Faz-se necessário colocar que a previsão de regime de transição não afastará a indeterminação jurídica, não tendo como abarcar todos os casos. Será imprescindível assim que a nova decisão avalie efetivamente as suas consequências sobre situações jurídicas existentes<sup>62</sup>.

Ao estabelecer que a inovação seja implementada de modo “proporcional, equânime e eficiente”, a parte final do artigo 23 da LINDB deixa claro que se passou a adotar a compreensão de segurança jurídica como continuidade, abrangendo interesses do indivíduo e da coletividade, equilibrando essas

---

60 RODRIGUES, 2019, p. 107-108.

61 MARRARA, 2019, p. 231

62 JUSTEN NETO, 2019, p. 238

dimensões<sup>63</sup>. Trata-se de um dever imposto aos poderes públicos (administrativo e jurisdicional) correlato ao direito do administrado e do jurisdicionado de adaptação.

Por fim, não haverá regime de transição se acarretar prejuízo aos “interesses gerais”. Conforme bem observa Thiago Marrara<sup>64</sup>, trata-se de expressão extremamente vaga e aberta, devendo ser compreendida como interesse público primário na terminologia do direito administrativo, a saber os interesses da coletividade<sup>65</sup>. Nesse ponto, a aferição desses eventuais prejuízos deve ser objeto de apreciação conforme as circunstâncias fáticas do caso concreto e ser devidamente fundamentada.

Deve o regime de transição estabelecer, portanto, um regramento ou regime provisório ou compensatório para diminuir o choque que uma alteração da estabilidade poderia gerar para aqueles que, no passado, confiando na regra anterior, programaram de forma legítima suas atividades. Busca-se aqui o equilíbrio entre o progresso do direito, o aperfeiçoamento das normas e a justiça material, de um lado, e a proteção de posições jurídicas consolidadas no outro<sup>66</sup>.

Examinem-se, por fim, duas situações em que a ausência de um regime de transição não impediu manifestação judicial no sentido de resguardar direitos individuais e que evidenciaram a importância do estabelecimento de regramentos de transição. Ambos os casos envolvem a interpretação de dispositivos da Emenda Constitucional 45/2004, relativos à exigência de três anos de atividade jurídica para ingresso na carreira do Ministério Público (art. 129, § 3º, da Constituição) e à proibição de exercício de atividade político-partidária (art. 128, § 5º, alínea “e”, da Constituição), respectivamente.

No Mandado de Segurança 26690/DF<sup>67</sup>, o Supremo Tribunal Federal assegurou a candidata a concurso para o Ministério Público Federal a participação no certame mesmo sem ter os três anos de atividade jurídica exigidos, ainda que já exercesse a função de Promotora de Justiça no Estado do Paraná, tendo sido admitida antes da Emenda 45/2004. E consignou que se trata “de situação de exceção, típica de transição de um regime jurídico a outro, em razão de alteração no texto da Constituição”. E que a “ausência de regras de transição para disciplinar situações fáticas não abrangidas pelo novo regime jurídico instituído por emenda constitucional demanda a análise de cada caso concreto à luz do direito enquanto totalidade”.

---

63 CABRAL, 2021, p. 444.

64 MARRARA, 2019, p. 233.

65 BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 73.

66 CABRAL, 2021, p. 443-444.

67 STF - MS: 26690 DF, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 11/06/2007, Data de Publicação: DJ 15/06/2007 PP-00056.

Já no Recurso Extraordinário 597994/PA<sup>68</sup>, a Corte permitiu que Promotora de Justiça do Pará, que havia sido eleita para o cargo de Prefeita da cidade de Santarém/PA, antes da Emenda 45/2004, concorresse novamente para o mesmo cargo, com fundamento no art. 14, § 5º, da Constituição. Entendeu-se não haver contradição entre esse último dispositivo e o art. 128, § 5º, alínea “e”, da Constituição, tratando-se de exceção, não abrangida pela regra geral. E que a ausência de regras de transição não impede a adaptação do texto à realidade.

Tais precedentes mostram que o Supremo Tribunal Federal já enfrentou, sem base textual, a necessidade de afirmar regimes transitórios em situações em que a legislação aplicada não o previa. A ausência de um regime de transição não impediu a tutela jurisdicional dos direitos acima pleiteados, embora certamente tenha imposto constrangimentos ao devido resguardo do dever de segurança jurídica. Com o advento do artigo 23 do Decreto-lei n. 4.657/1942 – LINDB, busca-se que tais constrangimentos restem significativamente minorados.

## CONCLUSÃO

O Estado de Direito – como expressão sócio-política conferida pela Modernidade ao Direito posto – possui um caráter naturalmente conservador. Como salvaguarda dos interesses e amortecedor dos dramas e conflitos da sociedade que o concebeu e que lhe é destinatária, não se pode estranhar que seu primeiro objetivo seja garantir a estabilidade das relações e das conquistas legítimas advindas da prática social e já consolidadas. A proteção do passado é um meio seguro e inequívoco de promover confiança legítima nos cidadãos, que vivem a existência do Estado de Direito e lhes seguem os preceitos.

Ocorre que o tempo não para e o mundo está sujeito a mudanças. Resguardando-se seus objetivos institucionais (princípios constitucionais, qualquer que seja o nome dado), o Estado de Direito deve estar atento a estas alterações circunstanciais ou permanentes, deve encontrar-se dotado de suficiente margem de alterabilidade e de resiliência que lhe permita oferecer meios de tutela para os novéis conflitos humanos. Os dramas humanos devem-se realizar sob o Direito e não à margem do Direito.

O Estado de Direito deve oferecer, portanto, segurança, não aqui compreendida apenas a estabilidade de relações humanas pretéritas não poucas vezes esgotadas no tempo, mas igualmente o amortecimento das relações humanas futuras e cujo conteúdo e repercussão devem restar delimitados, limitados e orientados sob égide dos objetivos institucionais extraídos da dinâmica do ordenamento jurídico. Estado de Direito significa, de fato, segurança; esta significa sobretudo previsibilidade e flexibilidade.

---

68 STF - RE: 597994 PA, Relator: ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 04/06/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/08/2009.

A previsibilidade bem se concretiza na vivência da dinâmica do discurso jurídico pelos agentes do sistema e/ou participantes, aceitando a normatividade das normas jurídicas enquanto prática social consolidada e efetuando a crítica/censura institucional e o afastamento das práticas desviantes dessa vivência. Ao delimitar o campo jurídico ao material normativo admitido e ao instrumental tecnológico pelos participantes viventes de sua dinâmica, a teoria de H.L.A. Hart sobre o ponto de vista interno das normas jurídicas oferece parâmetros teóricos *a priori* adequados do que se possa entender por “situações previsíveis” a merecer a devida tutela. A compreensão do ponto de vista interno conforma e delimita o “caldo de cultura” a nortear a vivência, atuação e postura dos agentes jurídicos.

Por seu turno, a noção de flexibilidade resta bem compreendida sob a ideia de que, em não se questionando o caráter conservador do Direito posto e do Estado de Direito, a abertura aos fatos e valores do tempo humano hodierno exige igualmente que se proceda, frente aos objetivos institucionais extraídos da observância do Direito enquanto prática social, a uma dinâmica de concretização do discurso jurídico no sentido de permitir-se uma margem de alterabilidade.

Seja sob a denominação de programa normativo (na concepção de Friedrich Müller e Konrad Hesse), seja sob a concepção de normas jurídicas como planos (na concepção de Scott J. Shapiro), a margem de alterabilidade do Direito deve realizar-se sob suas diretivas. O Estado de Direito promove segurança igualmente para oferecer respostas aos súbita e repentinamente novos conflitos humanos. Segurança jurídica implica igualmente resiliência frente às mudanças.

A conjugação destes aspectos de previsibilidade e de flexibilidade impõe a compreensão do dever de segurança jurídica sobretudo como promoção do dever de continuidade, preservando-se as legítimas expectativas dos particulares (servidores, administrados e jurisdicionados) e, de igual maneira, conferindo “margem de manobra” conforme a casuística dos conflitos, especialmente nas situações configuradoras de *hard cases*.

Sob tais parâmetros, não há dúvida de que o dever de segurança jurídica, seguindo-se a concepção jusfilosófica de Humberto Ávila, bem se enquadra como postulado normativo aplicativo, estruturando a interpretação e aplicação de regras e de princípios conforme um dever de continuidade, resguardando-se as situações consolidadas e estabelecendo soluções adequadas conforme as especificidades dos conflitos que se apresentem.

A introdução do artigo 23 do Decreto-lei n. 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro nada mais fez que “positivar” as considerações acima. Em estabelecendo o dever de resguardar situações jurídicas anteriores e consolidadas em face de não poucas vezes inevitáveis decisões inovadoras pelos

poderes públicos, efetiva o elemento de previsibilidade de que se reveste o dever de segurança jurídica.

Por outro lado, em estabelecendo a obrigatoriedade de regimes de transição que permitem a mudança para a nova situação jurídica, mas de forma não abrupta, minorando os efeitos sobre particulares, administrados e jurisdicionados, confere-se ao dever de segurança jurídica o elemento de flexibilidade necessário.

Como objetivo ínsito ao Estado de Direito e, por conseguinte, ao Direito em sua perene busca pela determinação e pela certeza, o dever de segurança jurídica confere ao tempo o *status* de bem jurídico, meio de tutela e objeto de tutela a proteger o passado e a orientar o futuro. Confere-se continuidade ao tempo, cujo resguardo confunde-se com a promoção de confiança no Direito pela sociedade que lhe é destinatária. Não mais tido como imutável, o tempo não mais apenas tudo consome em sua passagem feroz.

## REFERÊNCIAS

ALFAIA, Fábio Lopes. **Reserva do Possível e Discricionariedade Jurídica**. Curitiba: Juruá, 2020.

ANDRADE, Fábio Martins de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018**. Propostas de Sistematização e Interpretação Conforme. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2019.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 5ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2019a.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos Princípios**. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 19ª edição revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2019b.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33ª ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 92, de 12.7.2016. São Paulo: Malheiros, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**. A construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 de abril de 2022.

BRASIL, **Decreto n. 9.830, de 10 de junho de 2019**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm)>. Acesso em: 14 de março de 2020.

BRASIL, **Lei Ordinária Federal n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em: 15 de abril de 2022.

BRASIL, **Lei Ordinária Federal n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2020.

BRASIL, **Lei Ordinária Federal n. 13.655, de 25 de abril de 2018**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm)>. Acesso em: 11 de março de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 670**. Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado do Espírito Santo – SINDPOL (impetrante) e Congresso Nacional (impetrado), julgado em 25 de outubro de 2007. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2926661/mandado-de-injuncao-mi-670-es/inteiro-teor-101180649>>. Acesso em: 05 de julho de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26690**. Lyana Helena Joppert Kalluf Pereira, João Casillo e outros (impetrante), Procurador Geral da República (impetrado), julgado em 11 de junho de 2007. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14776809/mandado-de-seguranca-ms-26690-df-stf>>. Acesso em: 16 de abril de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 597994**. Mari do Carmo Martins Lima (recorrente), José Erasmo Maia Costa (recorrido) e Ministério Público Eleitoral (recorrido), julgado em 04 de junho de 2009. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14712965/recurso-extraordinario-re-597994-pa>>. Acesso em: 16 de abril de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 631240**. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (recorrente) e Marlene de Araújo Santos (recorrido), julgado em 03 de setembro de 2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/863853185/recurso-extraordinario-re-631240-mg-minas-gerais/inteiro-teor-863853564?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 05 de julho de 2021.

CABRAL, Antônio do Passo. *Segurança Jurídica como Continuidade Jurídica e o Art. 23 da LINDB*. In: MITIDIERO, Daniel e ADAMY, Pedro. (coord.). **Direito, Razão e Argumento**. A Reconstrução dos Fundamentos Democráticos e Republicanos do Direito Público com base na Teoria do Direito. *Liber Amicorum* Professor Humberto Ávila. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 426-450.

\_\_\_\_\_. **Segurança Jurídica e Regras de Transição nos Processos Judicial e Administrativo**. Introdução ao art. 23 da LINDB. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Ed. Coimbra: Edições Almedina – Portugal, 2003.

DIMOULIS, Dimitri. **Positivismo Jurídico**. Teoria da Validade e da Intepretação do Direito. 2ª edição revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

RODRIGUES, Itiberê de Oliveira Castellano. LINDB – Decreto-lei 4.657/1942 – art. 23. In: DUQUE, Marcelo Schenk e RAMOS, Rafael (coord.). **Segurança Jurídica na Aplicação do Direito Público**. Comentários à Lei 13.655/2018. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 97-112.

HART, Herbert L. A. **O Conceito de Direito**. Com um Pós-escrito editado por Penelope A. Bulloch e Joseph Raz. Tradução de A. Ribeiro Mendes. 5ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais de Direito Constitucional**. Textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocência Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUSTEN NETO, Marçal. Os Efeitos da Reinterpretação de Norma no Direito Público. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da, ISSA, Rafael Hamze e SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Anotada**. São Paulo: Quartier Latin, 2019, vol. II, p. 234-239.

KRAMER, Matthew H. **H. L. A. HART**. Key Contemporary Thinkers. Cambridge: Polity Press, 2018.

MACCORMICK, Neil. **H. L. A. HART**. Tradução de Cláudia Santana Martins. Revisão técnica de Carla Henriete Bevilacqua. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e FREITAS, Rafael Vêras. **Comentários à Lei nº 13.655/2018**. Lei da Segurança para a Inovação Jurídica. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MARRARA, Thiago. Artigo 23 da LINDB. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da, ISSA, Rafael Hamze e SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Anotada**. São Paulo: Quartier Latin, 2019, vol. II, p. 229-234.

MARTINS, Guilherme Madeira. **O Ponto de Vista Interno e o Conceito de Direito**. Dissertação de Mestrado. 2012, 88p. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – Departamento de Direito.

MÜLLER, Friedrich. **O Novo Paradigma do Direito**. Introdução à Teoria e Metodologia Estruturantes. Vários tradutores. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NOHARA, Irene Patrícia e MOTTA, Fabrício. **LINDB no Direito Público**. Lei 13.655/2018. Coleção Soluções de Direito Administrativo. São Paulo: Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2019.

PERRY, Stephen R. Interpretação e Metodologia na Teoria Jurídica. In: **Direito e Interpretação** – Coord. Andrei Marmor. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 145-203.

SCHMITT, Carl. **Dottrina della Costituzione**, Milão: Giuffrè Editore, 1984.

SGARBI, Adrian. **Introdução à Teoria do Direito**. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

SHAPIRO, Scott J. **Legality**. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

\_\_\_\_\_. **Legalidad**. Traducción de Diego M. Papayannis y Lorena Ramírez Ludeña. Madrid: Marcial Pons, 2014.

\_\_\_\_\_. O Debate “Hart versus Dworkin”: um Pequeno Guia para os Perplexos. Tradução de Caroline Stéphanie dos Santo Maciel e de José Leonardo Silva Costa. In: COELHO, André, MATOS, Saulo de e BUSTAMANTE, Thomas (org.). **Interpretando o Império do Direito**. Ensaios Críticos e Analíticos. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018, p. 254-289.

\_\_\_\_\_. *What is the Internal Point of View?* In: FORDHAM LAW REVIEW, vol. 75, 2006, p. 1.157-1.180.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 9ª edição atualizada até a Emenda Constitucional 83, de 5.8.2014. São Paulo: Malheiros, 2014.

STRUCHINER, Noel. **Direito e Linguagem**. Uma Análise da Textura Aberta da Linguagem e sua Aplicação ao Direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TORRANO, Bruno. Direito como Planejamento Compartilhado: a Teoria de Scott Shapiro. In: TORRANO, Bruno e OMMATI, José Emílio Medauar (org.). **O Positivismo Jurídico no século XXI**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2018, p. 283-325.

VALIM, Rafael. **O princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações Filosóficas**. Tradução de Marcos G. Montagnoli. Revisão da tradução e apresentação de Emmanuel Carneiro Leão. 8ª edição. Petropolis: Vozes, 2013.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. Ciência Política. Tradução de António Franco e de António Francisco de Sousa. São Paulo: Saraiva, 2016.

ZIPURSKY, Benjamin. *Legal Obligations and the Internal Aspect of Rules*. In: FORDHAM LAW REVIEW, vol. 75, 2006, p. 1.229-1.253.

Recebido em: 23/06/2023

Aprovado em: 02/10/2023