

# A IMPORTÂNCIA DA MANUTENÇÃO DA ESTABILIDADE PELO ESTADO: SEGURANÇA JURÍDICA E TUTELA DA CONFIANÇA

Suzana Mendonça<sup>1</sup>

**Resumo:** A organização sociopolítica representada pelo Estado mantém uma estrutura voltada ao arranjo das funções públicas e ao atendimento da população. A atuação estatal deve ser baliçada pelo acervo normativo e pela segurança que deve ser irradiada das execuções de natureza pública, de modo a firmar a importância do conhecimento e da previsibilidade de seus atos pelos membros da coletividade. Daí a relevância de instrumentos hábeis a conceder tutela à estabilidade – na condição de elemento inerente à existência estatal –, como a segurança jurídica e a proteção da confiança, na medida em que abrigam os indivíduos em suas legítimas convicções quanto aos níveis razoáveis de certeza e confiabilidade que deve emitir o Estado.

**Palavras-chave:** Estabilidade. Segurança Jurídica. Tutela da Confiança. Legítimas Expectativas.

**Abstract:** The socio-political organization represented by the State maintains a structure aimed at the arrangement of public functions and serving the population. State action must be guided by the legal system and the security that must be radiated from public executions, in order to establish the importance of knowledge and predictability of their acts by the members of society. Hence the relevance of instruments capable of granting protection to stability – as an element inherent to the State's

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, Especialidade de Direitos Fundamentais pela Universidade de Lisboa. Pós-Graduada em Bioética pelo Centro de Investigação de Direito Privado da Universidade de Lisboa. Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Advogada.

existence –, such as legal certainty and the protection of trust, insofar as they shelter individuals in their legitimate convictions regarding reasonable levels of certainty and reliability that the State must issue.

Keywords: Stability. Legal Certainty. Protection of Trust. Legitimate Expectations.

## INTRODUÇÃO



credibilidade conferida ao Estado em decorrência das disposições insertas na Constituição impõe um conjunto de ações estatais voltadas à organização sociopolítica e ao atendimento das demandas sociais. Entretanto, a atividade estatal deve ser executada nas balizas firmadas pelo acervo normativo vigente, de modo a assegurar parâmetros de comportamento amplamente conhecidos voltados à fixação de níveis adequados de segurança.

O ordenamento jurídico possui instrumentos aptos a amparar legitimamente as convicções dos cidadãos relativas justamente às condutas estatais, conferindo estabilidade às relações jurídicas firmadas entre Estado e indivíduo. Nesse sentido, a atividade estatal desenvolve-se a partir da aplicabilidade do acervo normativo e da observância da segurança que deve emanar de suas ações.

Isso significa que o comportamento estatal nos mais diversos níveis deve ser permeado de previsibilidade e estabilidade. Daí a importância de instrumentos presentes no ordenamento, como a segurança jurídica e a tutela da confiança, cujo conteúdo tem por objeto conceder aos cidadãos meios de proteção quanto à estabilidade e quanto à convicção que investem nas atuações desempenhadas pelo Estado, especialmente considerando a credibilidade que lhe é inerente.

## 1. CREDIBILIDADE DO ESTADO

A convivência harmônica entre os membros da sociedade depende de níveis razoáveis de organização político-social, cuja realização passa pelo modelo atual de Estado. A definição de regras e a concepção de instituições representam mecanismos de manutenção da coexistência social pacífica emoldurados pelo Estado que direciona suas ações ao indivíduo.

O Estado de Direito, aqui reconhecido como mais do que um mero reflexo da supremacia da lei, refere-se à vinculação constitucionalmente firmada de preenchimento material da dignidade humana e dos direitos fundamentais<sup>2</sup> da população. Assim, todo o conjunto de ações decorrentes do arranjo estatal deve ser conduzido em estrito respeito aos direitos fundamentais dos membros da sociedade, especialmente no que tange à efetivação do catálogo fundamental de direitos.

Por outro lado, o Estado não representa somente a via por meio da qual os direitos fundamentais são reconhecidos e realizados, mas constitui também o modelo de organização político-social cuja estrutura ordena as funções atribuídas às diversas instituições de Estado. Igualmente, fica à cargo do Estado a elaboração de normas que incidem sobre a convivência em comunidade, de modo a orientar as condutas e as relações humanas existentes em determinado território.

Nessa perspectiva, os múltiplos braços estatais devem exercer seus ofícios em consonância com o acervo normativo, de modo a consolidar o empreendimento de atuações públicas coordenadas. As atividades desenvolvidas pelo Estado, dessa maneira, detêm legitimidade uma vez fundadas em dispositivos constitucionais que sustentam as atribuições de cada órgão e a forma como devem ser exercidas, bem como o formato das

---

<sup>2</sup> REIS NOVAIS, Jorge. Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional, AAFDL Editora, Lisboa, 2019, p. 21.

interações entre instituições.

Ademais, a alternância de poder mediante eleições revela-se essencial não somente para fins de variação de ideias referentes à gestão da atividade pública, como também para consolidar a compreensão relativa à distinção entre Estado e governo. O governo muda em decorrência da vontade popular firmada no âmbito de eleições periódicas no que tange o exercício político do poder, embora não detenha a prerrogativa de alterar o arranjo político-institucional, uma vez que se encontra inserto na cobertura do Estado.

O governo é responsável pela gestão temporária da coisa pública por meio do Poder Executivo, traçando as linhas<sup>3</sup> de atuação que serão desenvolvidas ao longo do período constitucionalmente designado, até que outra formação governamental assumira o poder. O Estado, por sua vez, abrange os três Poderes, de modo a ser simultaneamente formado por instituições que alteram sua composição em conformidade com o resultado eleitoral e por instituições que mantêm sua composição independentemente dos efeitos decorrentes da vontade popular.

Nesse contexto, tanto o governo, como o Estado possuem uma conexão de responsabilidade com a população no que toca o desempenho das funções públicas. Além disso, governo e Estado, no exercício de seus ofícios, devem guardar relação de correspondência com as expectativas geradas na população, especialmente quanto à credibilidade e à segurança de suas ações. Especificamente quanto ao governo, os níveis de certeza e estabilidade de seus atos são aferidos por meio da supervisão e do controle exercidos pelo eleitorado, considerando o compromisso democrático que detém com a sociedade por ter sido alçado ao poder mediante voto popular.

Por outro lado, a legitimidade conferida ao Estado para o

---

<sup>3</sup> MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Gobernanza, Buena Administración y Gestión Pública*, Disponível em: < [http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia\\_jaime\\_rodriguez\\_arana.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_jaime_rodriguez_arana.pdf) > Acesso em: 10 de fevereiro de 2022.

exercício de suas funções decorre da Constituição e das normas legais, cujo conteúdo ordena a arquitetura das instituições estatais e a respectiva distribuição de competências. Ainda que a alternância de poder mediante eleições mude o governo e, conseqüentemente, o formato de gestão da coisa pública, o Estado mantém suas funções inabaladas. Os governos passam, o Estado permanece.

As funções estatais apresentam nível de estabilidade maior do que as ações empreendidas pelo governo, na medida em que não se submetem às flutuações governamentais ordinariamente percebidas na rotina política. Embora a credibilidade do governo perpassse, em certa medida, pela forma como executa a gestão das peças estatais, o caráter eminentemente político associado à sua figura inviabiliza uma análise desligada da responsabilidade democrática, cujo desenvolvimento demandaria uma abordagem diversa. Assim, o escopo deste texto se circunscreve às atividades típicas de Estado e na estabilidade das ações de natureza pública.

Nesse contexto, considerando que a atividade pública desenvolvida pelo Estado detém legitimidade a partir de sua fundação constitucional, a conduta estatal suscita na coletividade as expectativas de que sua execução sucederá nos trilhos delineados precisamente pelo ordenamento jurídico. A credibilidade estatal, assim, resta pendente não apenas do sustentáculo constitucional de sua atuação, como também da confiabilidade e da regularidade emanada de seus atos.

Daí a importância de que as funções de natureza pública sejam desempenhadas em atenção à credibilidade que deve ser transmitida para a população, especialmente tendo em conta a legitimidade conferida pelas normas constitucionais às instituições de Estado e aos seus agentes para o exercício de suas respectivas tarefas.

## 2. MANUTENÇÃO DA ESTABILIDADE

Compreendido como ordem política de uma comunidade<sup>4</sup>, o Estado atua no sentido de movimentar as engrenagens indispensáveis para o funcionamento da máquina pública que atende os propósitos estatais e as necessidades sociais. As atribuições estatais são proporcionalmente distribuídas entre instituições para fins de fluidez e eficiência no seu correspondente exercício, bem como de proximidade e atenção para com a população.

As instituições, por sua vez, constituem pilares da organização política de edificação permanente<sup>5</sup> e definitiva e com funções assentadas em tecnicidade e especialidade. A configuração institucional reflete a opção do legislador constituinte de estruturar as funções estatais de forma a assegurar a manutenção da ordem e da expertise, em observância ao espaço de ação de cada instituição de Estado.

Muito embora determinadas temáticas demandem atuações institucionais coletivas, a execução de medidas de natureza pública não deve adentrar o ambiente de atribuição exclusiva, nem mesmo misturar os papéis institucionais. Isso porque, mesmo nas circunstâncias que demandam atuação institucional conjunta, as práticas estatais devem transmitir segurança e credibilidade para a população.

Nessa perspectiva, todo o conjunto de ações desenvolvidas pelo Estado deve pautar-se não somente pela observância das normas, mas também pelo equilíbrio de seu comportamento e pela previsibilidade de seus atos, em ampla consideração com as expectativas que foram geradas nos indivíduos com base em condutas previamente definidas, seja pelas disposições legais aplicáveis ou pelas atividades públicas entabuladas em circunstâncias anteriores.

---

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade: Fragmentos de um Dicionário Político, Marco Aurélio Nogueira (trad.), Paz & Terra, São Paulo, 2020, p. 96.

<sup>5</sup> BLANCO DE MORAIS, Carlos. O Sistema Político: No Contexto da Erosão da Democracia Representativa, Almedina, Coimbra, 2018, p. 17.

A partir da legitimidade do Estado como ente de organização social e política, as práticas estatais direcionam seus esforços e funções, em última análise, ao cidadão, cuja confiança depositada nas instituições estatais permite a convicção de que o Estado age conforme as balizas legais e os interesses gerais da sociedade. A estrutura e a atuação estatais devem se basear em níveis razoáveis de estabilidade e de previsibilidade, uma vez que o empreendimento de práticas de caráter público desencadeia na coletividade expectativas relativas à credibilidade e à segurança dos atos estatais e de seus efeitos, apoiados precisamente no ordenamento jurídico e no padrão de funcionamento das instituições.

Entretanto, não são raras as circunstâncias em que o Estado rompe com a confiabilidade que produz nos cidadãos mediante ações desconectadas do arcabouço normativo ou dos parâmetros previamente estabelecidos por suas próprias condutas. É justamente esse o contexto que reforça a relevância de instrumentos aptos a assegurar a manutenção da estabilidade e a preservação do equilíbrio nos elementos que compõem as relações jurídicas.

### 3. SEGURANÇA JURÍDICA COMO BASE DE ESTABILIDADE

A segurança representa um aspecto valorativo conectado ao Direito, seja na perspectiva de valor ou no viés de norma, enquanto a segurança jurídica firma a possibilidade de livre edificação das ações humanas fundada no Direito<sup>6</sup>. Como norma, a segurança jurídica compõe a ordem constitucional, de modo a estabelecer atuações de natureza pública essenciais ao seu preenchimento prático, isto é, à consolidação da estabilidade nas relações jurídicas.

---

<sup>6</sup> ÁVILA, Humberto. Teoria da Segurança Jurídica, 6ª ed., Malheiros, São Paulo, 2021, p. 122.

A segurança jurídica, na condição de elemento integrante da base do Estado de Direito<sup>7</sup>, constitui um mecanismo que visa eliminar incertezas e oscilações no ordenamento jurídico e nas interpretações das normas, conferindo à sociedade um eixo de confiança nas atividades desenvolvidas pelo Poder Público. Também chamado de princípio da estabilidade das relações jurídicas, a segurança jurídica<sup>8</sup> concede determinado grau de certeza e previsibilidade<sup>9</sup> quanto às mais diversas atuações empreendidas no seio do Estado.

A conservação de níveis legítimos de estabilidade, nesse sentido, depende da adoção de condutas estatais aparelhadas com a necessidade de conhecimento e previsibilidade acerca das balizas que circunscrevem as diversas circunstâncias ocorridas no âmbito das relações jurídicas, especialmente no vínculo estabelecido entre indivíduo e Estado. Assim, a segurança jurídica comporta duas vertentes a partir da perspectiva do cidadão, como vetor de certeza ao assinalar o conhecimento de forma segura das normas envolvidas e como dispositivo de estabilidade

---

<sup>7</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica, Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição do Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro*, Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado, nº 21, 2010, pp. 1-39.

<sup>8</sup> Humberto Ávila em sua obra *Teoria da Segurança Jurídica*, pp. 124-129, aponta que o conteúdo da segurança jurídica apresenta quatro primas: a) como elemento definatório, sem o qual inexistente o Direito; b) como fato, portanto, presente no plano da realidade; c) como valor, componente de um sistema de valores essencial para a existência humana; d) como norma jurídica, isto é, uma prescrição vigente no ordenamento jurídico.

<sup>9</sup> Assim aponta J.J. Gomes Canotilho em sua obra *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 264: “O princípio da segurança jurídica não é apenas um elemento essencial do princípio do estado de direito relativamente a actos normativos. As ideias nucleares de segurança jurídica desenvolvem-se em torno de dois conceitos: (1) *estabilidade* ou eficácia *ex post* da segurança jurídica dado que as decisões dos poderes públicos uma vez adoptadas, na forma e procedimento legalmente exigidos, não devem poder ser arbitrariamente modificadas, sendo apenas razoável a alteração das mesmas quando ocorram pressupostos materiais particularmente relevantes; (2) *previsibilidade* ou eficácia *ex ante* do princípio da segurança jurídica que, fundamentalmente, se reconduz à exigência de certeza e calculabilidade, por parte dos cidadãos, em relação aos efeitos jurídicos dos actos normativos.”



que consolida as ações públicas, oferecendo meios de defesa para o indivíduo<sup>10</sup> em situações marcadas pela violação de direitos.

A possibilidade de antecipação de eventos e seus respectivos efeitos no âmbito da atividade estatal confere aos indivíduos um resguardo que permite sustentar uma estimativa acerca da sucessão de circunstâncias e uma preparação quanto aos atos individuais cabíveis em compatibilidade com o desenrolar das ações estatais. O comportamento estatal, portanto, deve transmitir aos cidadãos a segurança de que suas ações são pautadas na legalidade, na boa-fé e na previsibilidade, de modo a desviar de medidas arbitrárias e desmedidas que possam atingir indevidamente o espaço individual.

A estrutura que compõem o Estado, assim, carrega a estabilidade em sua essência, nutrindo a necessidade de manutenção de equilíbrio nas ações emanadas do Poder Público, como forma de preservação dos pilares estatais e como meio de proteção dos membros da coletividade e da pacificação social. Nessa perspectiva, a segurança jurídica não representa um conceito de aplicação exclusiva à Administração Pública, já que o Estado está submetido ao princípio<sup>11</sup> em todas as suas projeções públicas, conteúdo que permeia os três Poderes da República.

Quanto ao Poder Legislativo, a edição de normas nítidas e de fácil compreensão, bem como a verdadeira regulamentação das mais diversas circunstâncias sociais envolvidas no tema, revelam-se indispensáveis para a regulação da existência humana em sociedade. O conhecimento das normas e sua respectiva compreensão sustentam precisamente a segurança que deve ser comunicada à população pelo Poder Legislativo.

Já no que tange o Poder Judiciário, o exame de demandas judiciais deve suceder em observância às normas aplicáveis.

---

<sup>10</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 33ª ed., Atlas, São Paulo, 2019, p. 123-124.

<sup>11</sup> MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional - Direitos Fundamentais, Tomo IV, 6ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2015, p. 369.

Importante destacar as decisões no âmbito das ações de natureza repetitiva<sup>12</sup>, como o recurso especial e o recurso extraordinário, que detêm o potencial de pacificação da matéria em análise ao disseminar seus efeitos para todo o conjunto de situações jurídicas existentes sobre o mesmo eixo, de modo a conceder igual compreensão jurisprudencial aos temas, em atenção à segurança jurídica.

Logo, todo o rol de instituições de Estado resta vinculado à segurança jurídica, não sendo aplicável, dessa forma, somente aos órgãos conectados aos três Poderes da República, mas também às instituições que integram o corpo das funções essenciais à Justiça. Isso significa que o núcleo da segurança jurídica toca toda rede estatal, de modo a entremear o cerne das instituições, independentemente de amarras relativas aos Poderes da República.

O princípio da segurança jurídica, desse modo, pode ser verificado a partir do preenchimento de algumas condições tais como a própria existência de instituições de Estado, a possibilidade de confiança nos atos emanados pelo Poder Público, a estabilidade das relações jurídicas, a previsibilidade das condutas e a igualdade no que tange a lei<sup>13</sup>. Nessa esteira, a segurança jurídica também é materializada mediante a aplicação de diversos institutos integrantes do ordenamento jurídico, como o ato jurídico perfeito, a coisa julgada, o direito adquirido, a prescrição, a decadência, a irretroatividade das leis ou situações consolidadas em favor dos interesses de particulares.

A partir da base de estabilidade, os indivíduos podem legitimamente esperar que as condutas estatais serão desenvolvidas nas balizas de previsibilidade e conhecimento. Entretanto, determinadas práticas desencadeadas pelo Estado podem gerar

---

<sup>12</sup> FUX, Luiz. *Segurança Jurídica no Novo Código de Processo Civil in Segurança Jurídica e Protagonismo Judicial*, GZ Editora, 2017, pp. 541-564.

<sup>13</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Em Algum Lugar do Passado: Segurança Jurídica, Direito Intertemporal e o novo Código Civil*, Revista de Estudos Políticos, v. 90, 2004, pp. 33-67.

na população receio e inquietação, uma vez consolidadas em pilares que produzem mais dúvidas do que certezas. É o caso de edição legislativa que, ao deixar lacunas, dissipa seu propósito de regulamentação de circunstâncias fáticas ou mesmo a decisão judicial que redireciona a jurisprudência sem a adequada motivação ou sem a determinação nítida acerca dos seus efeitos, especialmente no que tange à transição.

Igualmente, também as instituições integrantes das funções essenciais à Justiça podem empreender atos que provoquem profundo estado de instabilidade e incerteza. Tal cenário foi observado, inclusive, em recentes atuações firmadas perante o Supremo Tribunal Federal, tanto pela Procuradoria-Geral da República, como pela Advocacia-Geral da União, que alteraram seu posicionamento nos autos de processos nos quais haviam se manifestado anteriormente.

Enquanto a Advocacia-Geral da União apresentou duas manifestações com posições opostas no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade<sup>14</sup> perante a Suprema Corte, a Procuradoria-Geral da República mudou o posicionamento acerca de tema provocado pela própria instituição<sup>15</sup>, isto é, o autor da ação acabou se manifestando posteriormente no sentido da inexistência de fundamento em seu próprio pedido. A

---

<sup>14</sup> ADC 43 e ADC 44, Relatoria do Ministro Marco Aurélio, Redator do Acórdão Ministro Edson Fachin. O tema objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal era a constitucionalidade a prisão em segunda instância, ou seja, dispensando o trânsito em julgado da ação condenatória. A Advocacia-Geral da União apresentou duas manifestações nos autos das referidas ações declaratórias de constitucionalidade com a separação temporal de dois anos entre elas, a primeira firmou-se no sentido da impossibilidade de prisão sem a correspondente condenação transitada em julgado, enquanto a segunda se posicionou pela possibilidade de prisão em segunda instância.

<sup>15</sup> ADIN 6148, de Relatoria da Ministra Cármen Lúcia. A referida ação direta de inconstitucionalidade foi desencadeada pela Procuradoria-Geral da República em face de Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente que regulamentava os padrões de qualidade do ar. O posicionamento da PGR, no momento do ingresso em juízo, era no sentido da inconstitucionalidade da mencionada norma. Entretanto, dois anos após o início do trâmite da ação, a própria Procuradoria-Geral da República apresenta manifestação nos autos sustentando a constitucionalidade da norma, em descompasso com a provocação do Poder Judiciário suscitada pelo *Parquet*.

modificação de posições institucionais em curto lapso temporal acerca de temáticas relevantes para a sociedade perante a Corte Constitucional brasileira revela a instauração de amplo estado de incerteza, em franca desconsideração com o conteúdo da segurança jurídica.

Importa registrar que o núcleo da segurança jurídica não obsta alterações nas normas ou no seio das instituições, entretanto, mesmo as mudanças devem suceder em observância à certeza e à previsibilidade. Portanto, deve haver estabilidade na mudança, de modo a firmar a proteção de circunstâncias previamente asseguradas, bem como a constância e a regularidade das normas presentes no ordenamento jurídico, estabelecendo medidas seguras em um contexto de transição<sup>16</sup>.

Os avanços sociais devem ser acompanhados de perto pelo Direito com o intuito de preservação da razão de sua existência. A função da Constituição e de todo o acervo normativo que compõem um ordenamento jurídico funda-se não somente na fixação de regras que permitam a convivência harmônica entre membros da coletividade, como também – e principalmente – na previsão de ferramentas que viabilizem o pleno exercício de direitos. O conjunto de direitos indispensáveis à materialização da dignidade humana adquire volume com o decurso do tempo, a partir da percepção coletiva da necessidade de amparo de determinados bens jurídicos.

As novas experiências sociais e jurídicas conectadas à uma norma detém o potencial de transformá-la quase em outra norma, considerando que a prática hermenêutica se sustenta no contexto no qual se insere<sup>17</sup>. Entretanto, quando interpretações sob perspectivas diversas se mostrarem insuficientes para amparar novas experiências sociais, resta assentada a necessidade de

---

<sup>16</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*, 6ª ed., Malheiros, São Paulo, 2021, p. 142.

<sup>17</sup> MENDES, Gilmar. *Min. Carlos Velloso e o Princípio da Segurança Jurídica na Jurisprudência do STF in Segurança Jurídica e Protagonismo Judicial*, GZ Editora, 2017, pp. 261-284.

modificações mais substanciais, como de entendimento jurisprudencial ou alteração legislativa.

Assim, a manutenção da relevância do Direito depende da capacidade de adaptação de seus preceitos e institutos para que permaneça sempre atual e, portanto, plenamente aplicável ao cenário social instaurado em cada período. Logo, o Direito deve acompanhar a evolução social com o intuito de assegurar o preenchimento prático das novas demandas postas ao longo do tempo, firmando entendimentos e interpretações compatíveis com a realidade experimentada.

Nessa perspectiva, a essência evolutiva do Direito afasta a inércia e a paralisação<sup>18</sup>, não representando a segurança jurídica instrumento de interrupção de progressos de caráter social e jurídico, nomeadamente diante de novas circunstâncias verificadas no seio da coletividade que demandam atenção diferenciada e adequação relativa à proteção jurídica.

Aos indivíduos deve ser assegurado, nesse contexto, que as decisões tomadas pelo Poder Público não serão objeto de alterações bruscas ou súbitas, prejudicando eventual interesse individual ou coletivamente considerado. No entanto, em caso de modificações necessárias, revela-se essencial a garantia de segurança na passagem, tanto no tempo, como no espaço.

Nesse sentido, aos cidadãos é conferido o amparo quanto à certeza de que os vínculos firmados sob a égide de certa norma serão mantidos nas balizas estabelecidas, ainda que eventualmente tal norma seja objeto de alteração ou substituição<sup>19</sup>. Concede-se aos cidadãos, assim, a oportunidade de não serem surpreendidos com modificações repentinas ou abruptas de orientação ou entendimento no âmbito estatal, uma vez que os atos do Poder Público devem ser revestidos de segurança jurídica com a finalidade de atestar certo grau de estabilidade e previsibilidade

---

<sup>18</sup> DERZI, Misabel Machado. *Modificações da Jurisprudência no Direito Tributário*, Noeses, São Paulo, 2009, p. 284.

<sup>19</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 25ª ed., Malheiros, São Paulo, 2005, p. 433.

aos seus efeitos.

A segurança jurídica constitui, portanto, um verdadeiro escudo que protege o indivíduo de modificações realizadas pelo Poder Público nos direcionamentos de suas ações já firmadas sobre determinada matéria, amparando os interesses e direitos decorrentes dos alicerces anteriormente firmados. Nesse sentido, o conteúdo da estabilidade das relações jurídicas move o Estado para a materialização de atuações voltadas à sociedade a partir de um olhar atento para a segurança e a previsibilidade, evitando artifícios aptos a provocar estado de incerteza.

#### 4. TUTELA DA CONFIANÇA COMO ABRIGO DAS EXPECTATIVAS

O princípio da segurança jurídica conecta-se à tutela da confiança, sendo esta a expressão subjetiva da segurança<sup>20</sup>, já que protege as expectativas dos indivíduos suscitadas a partir das ações emanadas do Poder Público. O cenário tutelado pela confiança refere-se à circunstância em que de um comportamento prévio do Estado decorre a proteção das legítimas expectativas do indivíduo de que a atividade de natureza pública será conduzida no mesmo sentido<sup>21</sup> anteriormente definido, destituída de modificações repentinas e drásticas.

Sabe-se que os princípios impõem o emprego de medidas indispensáveis para o alcance de determinado fim, de modo a sustentar a correspondente necessidade de optar por práticas que viabilizem a sua devida promoção<sup>22</sup>, sendo, portanto, o contexto ao qual se aderem à segurança jurídica e à tutela da confiança. O preenchimento prático de ambos os princípios, assim, demanda

---

<sup>20</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 257.

<sup>21</sup> MERUSI, Fabio. *Buona Fede e Affidamento nel Diritto Pubblico: Il Caso della Alternanza*, *Rivista di Diritto Civile*, n. 5, 2001, p. 561-571.

<sup>22</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*, 6ª ed., Malheiros, São Paulo, 2021, p. 131.

transparência, lealdade e clareza quanto aos atos públicos, visando assegurar um vínculo de segurança entre Estado e cidadãos<sup>23</sup>, mediante práticas que protejam a confiança dos indivíduos.

Assim, cabe ao Estado não somente agir em conexão com o acervo normativo, como também salvaguardar a manutenção do direcionamento das ações públicas que suscitaram expectativas no cidadão, uma vez estimulado a acreditar que as práticas estatais seguiriam determinado parâmetro previamente estabelecido<sup>24</sup>. Nessa esteira, revela-se essencial que o cidadão possa calcular os efeitos jurídicos produzidos pela atividade desempenhada pelo Estado, isto é, de que possa verdadeiramente depositar a sua confiança nas rotas a serem tomadas por uma atuação pública.

Nesse sentido, as atividades desempenhadas pelo Estado arquitetam um padrão apto a incitar no indivíduo a convicção de que os movimentos seguintes permanecerão se desenvolvendo da mesma forma. O Estado ao firmar dado entendimento ou orientação, portanto, induz o sujeito a depositar sua confiança na legitimidade de todo o conjunto de ações que sucedem a partir da atuação anterior, criando um ambiente seguro de atos de natureza pública marcado pela reduzida suscetibilidade de alteração de itinerário.

As condutas empreendidas no âmbito do Poder Público, assim, desencadeiam a proteção das legítimas expectativas do indivíduo de que as atividades se desdobrarão no mesmo sentido<sup>25</sup>. Importante registrar que a expectativa, por representar um conteúdo de cunho essencialmente pessoal e íntimo – e, portanto, variável – exige uma breve análise acerca da legitimidade

---

<sup>23</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2003, p. 257.

<sup>24</sup> PÉREZ, Jesús Gonzalez. *El Principio Generale de la Buena Fe en el Derecho Administrativo*, Madrid, 1999, p. 55-57.

<sup>25</sup> MERUSI, Fabio. *Buona Fede e Affidamento nel Diritto Pubblico: Il Caso della Alternanza*, Rivista di Diritto Civile, nº 5, 2001, pp. 561-571.

do que se espera.

A crença de que o Poder Público possa agir no âmbito do impossível, como para controlar condições climáticas, ou mesmo no espaço do que é altamente improvável, foge das hipóteses consideradas viáveis e legítimas para formação de expectativas quanto à atuação do Estado, e, conseqüentemente, de proteção da confiança dos indivíduos em relação às atividades estatais. As expectativas devem ser tuteladas<sup>26</sup>, dessa forma, a partir de premissas de razoabilidade, nas balizas aceitáveis para produção de efeitos jurídicos conexos com a proteção da confiança.

A convicção assentada a partir de um padrão de comportamento estatal é objeto de consideração e de amparo pelo Poder Público, especialmente tendo em conta que a conduta do Estado desperta expectativas razoáveis de que as atividades públicas percorrerão trajetória conhecida. O Estado em suas múltiplas expressões, portanto, deve agir visando a manutenção de determinado nível de previsibilidade, até mesmo em respeito às legítimas expectativas dos indivíduos despertadas precisamente pela atividade estatal.

Entretanto, tais princípios devem ser compreendidos a partir de uma perspectiva que produza benefícios sociais e ampare direitos – como é a própria consolidação do aparato estatal,

---

<sup>26</sup> Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos em sua obra *Direito Administrativo I*, p. 216, afirmam que a verificação da tutela da confiança parte do preenchimento de determinados requisitos: "(1) a *actuação de um sujeito de direito* que crie confiança, quer na manutenção de uma situação jurídica, quer na adopção de outra conduta; (2) uma *situação de confiança justificada* do destinatário da actuação de outrem, ou seja, uma convicção, por parte do destinatário da actuação em causa, na determinação do sujeito jurídico que a adoptou quanto à sua actuação subsequente, bem como a presença de elementos susceptíveis de legitimar essa convicção, não só em abstracto, mas em concreto; (3) a efectivação de um *investimento de confiança*, isto é, o desenvolvimento de acções ou omissões, que podem não ter tradução patrimonial, na base da situação de confiança; (4) o *nexo de causalidade* entre a actuação geradora de confiança e a situação de confiança, por um lado, e entre a situação de confiança e o investimento de confiança, por outro; (5) a *frustração da confiança* por parte do sujeito jurídico que a criou."



decorrente de um Estado Democrático de Direito cuja existência se sustenta na efetivação de direitos fundamentais, na proteção dos interesses sociais e na organização sociopolítica. Como a segurança jurídica, a aplicabilidade da proteção da confiança não deve estar edificada em bases de excessiva rigidez, já que a ausência irrestrita de maleabilidade jurídica pode culminar em prejuízos aos cidadãos, nomeadamente quando se trata de avanços de cunho temporal ou social.

A flexibilização de normas e orientações deve suceder, entretanto, com cautela, considerando os entendimentos anteriormente firmados acerca da matéria, bem como o contexto em que se passa, para que não engendre um ciclo de elevados danos à sociedade. As alterações, ademais, devem tocar conjunturas presentes e futuras, de modo a não alcançar situações revestidas por decisões passadas, sob pena de rompimento da confiança.

Mostra-se inviável, assim, que as modificações eventualmente estabelecidas retroajam para atingir aquelas circunstâncias já amparadas pelo direcionamento anteriormente fixado, ou se estaria fomentando um cenário de profunda insegurança jurídica<sup>27</sup> e desconfiança. As modificações necessárias, portanto, devem ser devidamente fundamentadas considerando o acervo normativo e o cenário anteriormente estabelecido para que o cidadão tenha a segurança de que seus direitos e interesses não serão submetidos a oscilações, em atenção à confiança depositada no Estado.

Nesse sentido, a tutela da confiança confere abrigo à convicção da pessoa de que suas razoáveis expectativas serão concretizadas em razão dos sinais já transmitidos pelo Estado acerca de determinada atuação. Assim, a confiança investida pelo indivíduo no Estado merece tutela jurídica por meio da proteção das legítimas expectativas de que a conduta estatal permanecerá nas linhas previamente designadas.

---

<sup>27</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Manual de Direito Administrativo, 32ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2019, p. 245-246.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A credibilidade do Estado, fundada na Constituição, revela a importância de que as ações de natureza pública sejam executadas em observância às normas insertas no ordenamento jurídico, bem como em atenção à previsibilidade. Nessa perspectiva, as instituições de Estado desempenham papel essencial quanto ao aspecto de segurança e confiança que deve ser inerente à sua atividade, uma vez que o preenchimento de suas atribuições conforme designação normativa e em respeito aos parâmetros previamente estabelecidos a partir do exercício de suas funções demonstra o zelo para com os níveis de certeza e confiabilidade irradiados para a população.

O desenvolvimento da atuação estatal nas mais diversas camadas deve transmitir a mensagem de estabilidade, revestindo os cidadãos de um senso de remanso e serenidade por meio do convencimento de que não serão surpreendidos por atos arbitrários e súbitos. Dessa forma, confere-se aos cidadãos instrumentos hábeis a proteger a estabilidade e a previsibilidade que se espera das execuções sucedidas no seio do Estado, refletidos pela segurança jurídica e pela tutela da confiança.

O princípio da segurança jurídica, nesse contexto, comporta-se no sentido da preservação da essência do que já foi decidido, bem como de garantia da estabilidade do que se decide hoje e repercute amanhã. O princípio da segurança jurídica, dessa maneira, alcança o passado, o presente e o futuro.

Já a tutela da confiança abriga as legítimas expectativas dos indivíduos de que a atividade estatal será marcada pela manutenção dos critérios e orientações anteriormente definidos pelas próprias ações do Estado. Nesse contexto, fixa-se a proteção das expectativas suscitadas pelo Estado mediante seus próprios atos, outorgando ao cidadão um mecanismo de abrigo para suas convicções plausivelmente fundadas.

Resta amparada, assim, a confiança depositada pelos indivíduos no Estado e a segurança que deve emanar das atuações estatais. Logo, as execuções de natureza pública devem ser conhecidas da população, de modo a considerar as rotas previamente percorridas pela atividade estatal, como forma de transmitir mensagens de estabilidade e equilíbrio para os membros da coletividade.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO DA SILVA, José. Curso de Direito Constitucional Positivo, 25ª ed., Malheiros, São Paulo, 2005.
- ÁVILA, Humberto. Teoria da Segurança Jurídica, 6ª ed., Malheiros, São Paulo, 2021.
- BARROSO, Luís Roberto. *Em Algum Lugar do Passado: Segurança Jurídica, Direito Intertemporal e o novo Código Civil*, Revista de Estudos Políticos, v. 90, 2004, pp. 33-67.
- BLANCO DE MORAIS, Carlos. O Sistema Político: No Contexto da Erosão da Democracia Representativa, Almedina, Coimbra, 2018.
- BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade: Fragmentos de um Dicionário Político, Marco Aurélio Nogueira (trad.), Paz & Terra, São Paulo, 2020.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2003.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 33ª ed., Atlas, São Paulo, 2019.
- DERZI, Misabel Machado. Modificações da Jurisprudência no Direito Tributário, Noeses, São Paulo, 2009.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Manual de Direito Administrativo, 32<sup>a</sup> ed., Forense, Rio de Janeiro, 2019.
- FUX, Luiz. Segurança Jurídica no Novo Código de Processo Civil in Segurança Jurídica e Protagonismo Judicial, GZ Editora, 2017, pp. 541-564.
- MENDES, Gilmar. Min. Carlos Velloso e o Princípio da Segurança Jurídica na Jurisprudência do STF in Segurança Jurídica e Protagonismo Judicial, GZ Editora, 2017.
- MERUSI, Fabio. *Buona Fede e Affidamento nel Diritto Pubblico: Il Caso della Alternanza*, Rivista di Diritto Civile, nº 5, 2001, pp. 561-571.
- MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional - Direitos Fundamentais, Tomo IV, 6<sup>a</sup> ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2015.
- MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Gobernanza, Buena Administración y Gestión Pública*, Disponível em: < [http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/po-nencia\\_jaime\\_rodriguez\\_arana.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/po-nencia_jaime_rodriguez_arana.pdf) > Acesso em: 10 de fevereiro de 2022.
- PÉREZ, Jesús Gonzalez. *El Principio Generale de la Buena Fe en el Derecho Administrativo*, Madrid, 1999.
- REBELO DE SOUSA, Marcelo; MATOS, André Salgado de. Direito Administrativo Geral, Tomo I, 3<sup>a</sup> edição, Lisboa, 2008.
- REIS NOVAIS, Jorge. Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional, AAFDL Editora, Lisboa, 2019.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica, Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição do Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro*, Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado, nº 21, 2010, pp. 1-39.