
INSTITUIÇÃO PÚBLICA SÓLIDA VERSUS JURISPRUDÊNCIA LÍQUIDA: SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

SOLID PUBLIC INSTITUTION VERSUS LIQUID JURISPRUDENCE: LEGAL CERTAINTY AND ECONOMIC DEVELOPMENT

Ranieri Ferraz Nogueira

Professor de Direito Processual Civil e Direito Internacional na pós-graduação da Escola Superior da Advocacia (ESA) de São Paulo, na graduação e pós-graduação da UNIFEV e em cursos preparatórios para OAB e concursos públicos (Coaching OAB e E COCURSOS). Pós-graduado (lato sensu) em Direito Público e em Direito Constitucional - UNIDERP. Procurador Federal - AGU

SUMÁRIO: 1 Liberdade e segurança: compreensão do movimento pendular axiológico e relevância da missão constitucional da Advocacia-Geral da União; 2 Jurisprudência líquida: reflexos no desenvolvimento econômico; 3 Visão prospectiva da Advocacia-Geral da União: propostas para a concretização da segurança jurídica; 3.1 Prevenção de conflitos em âmbito internacional: interlocução entre o Brasil e o investidor estrangeiro; 3.2 Câmaras de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (Lei 13.140/2015) e Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (Decreto 7.892/2010); 3.3 Atuação estratégica na Advocacia Pública; 3.4 Atuação estratégica por meio do Direito Regulatório; 4 Conclusões; Notas de Referência.

RESUMO: A Advocacia-Geral da União (AGU) tem se destacado no cenário jurídico nacional. No passado, vislumbram-se resultados. Números expressivos que refletem a arrecadação efetiva e economia ao erário. Com fulcro na segurança jurídica, os advogados públicos federais, no exercício de função essencial à Justiça, possuem a missão de garantir o respeito à discricionariedade constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo federal – por vezes desrespeitada pela excessiva judicialização das políticas públicas –, bem como atuar, estrategicamente, para reduzir o número de ações judiciais, especialmente mediante os meios alternativos de resolução de conflitos. O novo Código de Processo Civil prevê a primazia da solução consensual. A Procuradoria Federal perante o INSS, por meio de acordos judiciais, tem permitido a economia de vultosos valores. O serviço público federal é o maior litigante judicial brasileiro. A atuação estratégica deve, de outro giro, ser analisada sob o ponto de vista econômico. A AGU deve atuar para garantir clareza aos investidores nacionais e estrangeiros quanto às normas brasileiras. O Direito Regulatório deve, outrossim, ser apto a garantir a inovação, não criar barreiras desnecessárias às transações comerciais e assegurar a concorrência e eficiência econômica. Causas de grande vulto econômico devem ser resolvidas em um contexto dinâmico e célere. Decisões que afetem o Brasil, como, *z. g.*, a proferida nos Estados Unidos da América, a qual poderá afetar o mercado do aço brasileiro, devem ser resolvidas de forma ativa e por meios idoneamente aptos à solução, a exemplo da arbitragem internacional. A segurança jurídica consiste em norte hermenêutico para a atuação da AGU.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo. Segurança Jurídica. Direito Constitucional. Direito Regulatório.

ABSTRACT: Federal Attorney General's Office (AGU) has been highlighted in the Brazilian legal environment. In the past, there is achievement. Numbers reflect the effective tax collection and the cutting costs. On the basis of legal certainty, Brazilian federal government lawyers, as the Constitution ensure, have the duty of ensure the functions of Executive power, sometimes disrespected by the judicial activism, as well as act strategically to reduce judicial cases, especially the alternative means of problems solving. The new Code of Civil Procedure established the priority of consensual resolution. The Federal Attorney of INSS has permitted big amounts of public money by consensual resolution. Federal civil service is the biggest litigant. Strategic litigation has to be analysed from a economic viewpoint. Attorney General of Brazil (AGU) has to ensure legal safety and clarity for the national and international investors about Brazilian laws. Regulatory Law has to ensure innovation, do not create

unnecessary barriers and ensure competitiveness to trades and economic efficiency. Large cases has to be solved by an strategic resolution. For example, if an american (USA) judicial decision affects Brazil, it must be analysed and solved with a strategic way, like international arbitration. Legal safety is the hermeneutic north to Attorney General of Brazil (AGU).

KEYWORDS: Administrative Law. Legal Safety. Constitutional Law. Regulatory Law.

1 LIBERDADE E SEGURANÇA: COMPREENSÃO DO MOVIMENTO PENDULAR AXIOLÓGICO E RELEVÂNCIA DA MISSÃO CONSTITUCIONAL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Eum qui cum armis venit, possumus armis repellere:

Contra quem com armas vem, possamos com armas repelir

O Direito, por se tratar de uma ciência social, não pode ser compreendido sem a adequada análise da sociedade que busca normatizar. O sociólogo Zygmunt Bauman ensina, em sua obra *O retorno do pêndulo: sobre a psicanálise e o futuro do mundo líquido* (2017, p. 12), que a humanidade pode ser compreendida a partir de um movimento pendular entre a liberdade e a segurança. Ora se busca a primeira; ora, a última.

No contexto nacional brasileiro, sob a vigência do Código Civil de 1916 – até a promulgação da Constituição de 1988 –, verificou-se o primado da autonomia da vontade. O papel do Poder Judiciário seria o de garantir as regras do jogo.

O mundo, porém, tornou-se mais complexo. O jurista Ricardo Lorenzetti fala em *Big Bang* legislativo, causado especialmente pelas demandas em diversos setores. No Brasil, o fenômeno é comprovado pela diversidade de diplomas normativos, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor, Consolidação das Leis Trabalhistas, Lei de Locações, entre outros. Além disso, surgiram novos ramos do Direito, como o econômico, regulatório, bancário, e diversos outros.

Após a redemocratização do país – ocorrida com a promulgação da Constituição da República de 1988 –, conquistou-se a liberdade por meio da consagração dos direitos e garantias fundamentais. No cenário jurídico, os juízes a desfrutaram por meio do ativismo judicial e da judicialização das políticas públicas.

Diante do quadro apresentado, indaga-se quais os anseios da sociedade, dos atores sociais, investidores e da comunidade jurídica neste momento?

A proteção da segurança é um pilar fundamental à economia e à consagração do Estado Democrático de Direito.

Assim, em uma visão prospectiva, o fortalecimento da segurança jurídica redundará em relações sociais e comerciais mais sólidas.

Nos termos da cartilha “Segurança Jurídica – Do Investidor Estrangeiro no Brasil”, elaborada pela Advocacia-Geral da União, constou que “o setor de serviços recebeu valor expressivo de investimentos de U\$\$ 6,9 bilhões entre janeiro e fevereiro de 2017”. O agronegócio e a extração mineral somaram U\$\$ 1,6 bilhão nos primeiros dois meses de 2017.

A partir dos montantes acima mencionados, é possível afirmar que o Brasil consiste em um país com aptidão ao pleno desenvolvimento econômico. Preocupada com a possível insegurança a respeito das normas brasileiras, a Advocacia-Geral da União (AGU) lançou a cartilha acima. É necessário que haja clareza a respeito da normatização e sua interpretação.

No Seminário Internacional “AGU 25 anos: Segurança jurídica para o Brasil”, realizado entre os dias 07, 08 e 09 de março de 2018, ao abordar a “Advocacia Pública, Segurança Jurídica e os meios alternativos de resolução de conflitos no plano global”, o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Velloso, criticou a “cultura judiciarista” por parte dos operadores do Direito. É comum advogados privados e públicos, defensores e membros do Ministério Público, esgotarem todas as instâncias. Muitas causas parecem não ter fim. Isso reflete em um acervo excessivo no âmbito dos tribunais.

No que concerne à Advocacia-Geral da União, Veloso defendeu, acertadamente, que os advogados públicos não são do governo, e sim da República Federativa do Brasil - que consiste em um Estado Democrático de Direito. Neste particular, o advogado público tem a missão de salvar o “engarrafamento do Poder Judiciário”. Como, porém, concretizar o princípio da segurança jurídica em um mundo marcado pela liquidez das relações sociais? Quais, afinal, são os reflexos de uma jurisprudência “líquida” no desenvolvimento econômico?

2 JURISPRUDÊNCIA “LÍQUIDA”: REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Summum jus, summa injuria:

A justiça exagerada se transforma em injustiça

No âmbito da economia, o maior duelo de visões ocorreu entre John Maynard Keynes e Friedrich von Hayek. Em apertada síntese, Keynes defendia a intervenção do Estado na economia ao passo que Hayek

preconizou o liberalismo, *mutatis mutandis*, ao estilo da mão invisível de Adam Smith, ou seja, o princípio *laissez faire*.

Sob o prisma jurídico, seja em uma economia que sofra a intervenção do Estado (art. 174 da CRFB) seja em um contexto em que prevaleça o liberalismo (art. 1º, IV, *in fine*, CRFB), fato é que as regras do jogo devem ser claras. O Direito Regulatório busca definir quais as regras – quando e onde – ocorrerá a intervenção do Estado na economia.

Sob a ótica sociológica, no contexto da pós-modernidade, Bauman cunhou a expressão mundo líquido para se referir a um mundo sem forma, isto é, as relações não possuem uma base sólida, podendo ser encerradas, alteradas. A velocidade de mudança nunca foi tão célere. Certamente os investidores nacionais e estrangeiros sentem na pele as mudanças sociais – e jurisprudenciais – que podem colocar em risco o capital investido em outro país. Daí a importância de clareza quanto às normas.

O pleno desenvolvimento econômico somente ocorrerá em um cenário no qual haja previsibilidade e clareza quanto à normatização e sua interpretação.

Atualmente, vê-se, no cenário jurídico, uma possível causa de insegurança jurídica: trata-se do excessivo intervencionismo judicial – cognominado “judicialização das políticas públicas” – que, em alguns casos, ocorre sem parâmetros que levem em conta a complexidade dos deveres do Poder Executivo, o que configura, em tese, um obstáculo à convivência harmônica entre os poderes da República e à concretização, a longo prazo, de políticas públicas sólidas. Neste sentido, publicou-se na Revista da Escola da Advocacia-Geral da União (FREITAS JÚNIOR, 2009, p. 181-203):

Nesse contexto, a economia passa a enxergar no Judiciário, uma responsabilidade maior sobre o mercado. Ora, num contexto em que impera circulação de riquezas a nível global é mister o cumprimento do estrito sentido da lei e da fiel execução dos contratos. Só com esse ambiente de segurança jurídica e previsibilidade se conseguiria o desenvolvimento econômico.

Não se olvida que o ativismo judicial é peça fundamental na concretização de direitos e garantias fundamentais. O que se quer apontar como possível causa de instabilidade jurídica é o intervencionismo judicial casuístico, sem a consideração das políticas públicas já desempenhadas pelo Poder Executivo no uso de sua discricionariedade constitucionalmente assegurada.

No Seminário Internacional “AGU 25 anos: Segurança jurídica para o Brasil”, realizado entre os dias 07, 08 e 09 de março de 2018, a Ministra Grace Mendonça, Advogada-Geral da União, ao tratar da judicialização

da política, preconizou que cada movimento do Poder Executivo tem gerado uma ação judicial. Na questão da saúde, por exemplo, enfatizou a Ministra, os juízes não têm respeitado a divisão estabelecida no Sistema Único de Saúde. Embaralham-se as atribuições. Determinam medicamentos que seriam da atribuição do Município. Nos chamados *hard cases*, tentam simplificar pelo deferimento, a exemplo de uma cirurgia nos Estados Unidos da América de 6 milhões de dólares. Se, por um lado, a vida deve prevalecer, a legislação deve prever o *modus operandi* em referidos casos, bem como o orçamento que deve ser levado em consideração. Em outras palavras: a vida deve prevalecer, sim, mas não se pode deixar de considerar que as fontes arrecadatórias são finitas. A convivência harmônica entre os poderes é medida que se impõe para a concretização da segurança jurídica.

3 VISÃO PROSPECTIVA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: PROPOSTAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA

“A pior ditadura é a ditadura do Poder Judiciário. Contra ela, não há a quem recorrer”

Rui Barbosa

Na mesma linha do pensamento de Rui Barbosa, Daniel Sarmento ensina que “ditadura de toga pode não ser muito melhor do que a ditadura de farda” (2009, p. 9).

Neste contexto, caminhou bem o Código de Processo Civil de 2015 ao prever, no art. 926, que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. Trata-se de importante passo em prol da segurança jurídica. A advocacia pública, como função essencial à Justiça, deve utilizar os meios necessários para que o interesse público, bem como o cumprimento da Constituição e das leis prevaleçam.

A atuação judicial como se cada julgador se tratasse de uma “ilha” não deve prosperar. A jurisprudência deve ser coerente e harmônica.

Além disso, o Código de Processo Civil de 2015 dispõe expressamente a respeito dos métodos de solução consensual de conflitos. O desenvolvimento econômico nacional, conforme mencionado no início deste artigo, impõe uma ordem jurídica estável. A segurança jurídica é o norte hermenêutico para a higidez do sistema processual e a devida resolução de conflitos, especialmente os que envolvem o interesse público, problemas sociais e políticas públicas em geral.

No âmbito global, é importante verificar a intensificação da globalização. No cenário, jurídico, por exemplo, Inez Lopes, Professora

Adjunta da Universidade de Brasília, mencionou decisão proferida nos Estados Unidos da América poderá atingir o mercado do aço brasileiro. Trata-se de questão de complexidade acentuada (*hard case*), mas que demanda uma solução com envergadura razoável, a exemplo da arbitragem internacional.

3.1 PREVENÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO INTERNACIONAL: INTERLOCUÇÃO ENTRE O BRASIL E O INVESTIDOR ESTRANGEIRO

Por meio de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), que consiste em um tratado internacional que tem por objetivo criar condições favoráveis para a promoção de investimentos entre os investidores dos Estados signatários, e tendo por escopo a internacionalização das empresas nacionais, bem como o ingresso de investimento direto (IED), o Brasil desenvolveu, um novo modelo de regulação jurídica internacional.

O ACFI tem como princípios: mecanismos de prevenção e solução de controvérsias, a promoção e facilitação de investimentos por meio de agendas temáticas, a mitigação de riscos e a governança institucional, nos termos da Cartilha Advocacia-Geral da União sobre Segurança Jurídica do Investidor Estrangeiro no Brasil.

Especialmente por meio da atuação consultiva, cabe à Advocacia-Geral da União auxiliar na concretização dos instrumentos de governança institucional na prevenção de controvérsias.

3.2 CÂMARAS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS (LEI 13.140/2015) E CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL (DECRETO 7.892/2010)

A Lei 13.140/2015 autoriza a Administração a criar câmaras de prevenção de resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, com diversas atribuições, dentre as quais se destacam: “dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública, celebração de termos de ajustamento de conduta [...]”. Além disso: “adoção de medidas de prevenção e resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares”.

A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal (CCAF), por sua vez, encontra previsão no inciso III do artigo 18 do Decreto n. 7.392/2010. Cabe à CCAF dirimir por meio da conciliação as controvérsias entre a União e os demais entes federais ou entre esses e as Administrações Públicas estaduais e municipais.

A atuação da CCAF ocorre tanto em causas judiciais como no âmbito administrativo, ou seja, trata-se medida alternativa de resolução de conflito, na medida em que poderá reduzir o número de ações ajuizadas.

Em artigo publicado pela Revista da Escola da Advocacia-Geral da União, intitulado “O INTERESSE PÚBLICO E AS ALTERNATIVAS PARA A PROTEÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA” (SATO, 2010, p. 75-92), mencionou-se exemplos de acordos em andamento na esfera da Câmara de Conciliação:

a) 18 controvérsias entre a FUNAI, INCRA e ICMBio relacionadas à sobreposição de interesses agrários, indígenas e ambientais em terras indígenas e em assentamentos agrários no extremo sul do Estado da Bahia (Processo n. 00410006126200406);

b) controvérsia entre os Correios e o INSS sobre o pagamento de aluguéis atrasados por parte da empresa pública e posterior celebração de novo contrato de locação (Processo Administrativo n. 35318001937/2010-93);

c) conflito entre a Universidade de Brasília e o Ministério da Saúde sobre a comercialização de obra editada para distribuição gratuita. O acordo foi celebrado para compensar o prejuízo do Ministério da Saúde pela não publicação e distribuição dos livros sob guarda da Universidade. Esta última comprometeu-se a publicar, no prazo de 120 dias a partir da entrega do arquivo digitalizado, a nova obra escolhida pelo Ministério da Saúde (Processo Administrativo n. 25000.625556/2009-81).

Referidos casos, resolvidos no âmbito do próprio Poder Executivo federal, além de evitar o aumento da judicialização de atribuições administrativas, confere segurança jurídica, pois, na linha da principiologia adota pelo Código Processo Civil – que prevê aplicação subsidiária nos processos administrativos – deve-se dar primazia à resolução dos conflitos de forma consensual.

O novo Código de Processo Civil estabeleceu que a sentença arbitral é título executivo judicial, o que denota sua natureza jurídica de jurisdição.

3.3 ATUAÇÃO ESTRATÉGICA NA ADVOCACIA PÚBLICA

Em prol da celeridade e isonomia, o novo Código de Processo Civil aprimorou o sistema de uniformização.

O Membro da Advocacia Geral da União, Fábio Victor da Fonte Monnerat (2010, p. 79-83), explica a técnica:

A par de arrolar pronunciamentos vinculantes, o Código de Processo Civil de 2015 estabelece normas direcionadas a racionalizar o processamento e o julgamento das demandas individuais repetitivas que, não obstante formalmente individuais, recebem do Código um ‘tratamento coletivizado.

O Código de Processo Civil, nesse aspecto, combate a concepção antiga de que cada processo e cada um dos autos é “um mundo”, que implicaria em aceitar a já denominada “loteria jurisdicional” e tolerar que duas pessoas em uma mesma situação jurídica recebam tratamentos rigorosamente opostos por terem sido julgadas por juízes com diferentes ‘entendimentos’.

Mencionada técnica, ao gerar a instauração do procedimento de formação do precedente, ocasionará a suspensão dos processos que tratem da mesma matéria, o que “implica em uma diminuição em larga escala de atos de comunicação e movimentação, como citação, intimações, carga dos autos, etc., assim como a paralização da contagem dos prazos processuais” (2010, p. 79-83). Em arremate, “impede a prolação de decisões conflitantes durante o incidente de solução concentrada” (2010, p. 79-83).

Ao acolher o sistema de precedentes vinculantes, aprimorando, assim, a uniformização da jurisprudência nacional, o Código de Processo Civil de 2015 está em consonância com os princípios da isonomia, eficiência, celeridade e coerência dos entendimentos jurisprudenciais.

A Advocacia-Geral da União, por meio da Procuradoria-Geral Federal, sagrou-se vitoriosa na exigência do prévio requerimento administrativo – com algumas ressalvas – para a configuração do interesse de agir. Não obstante, prática comum, no que concerne às causas previdenciárias, diz respeito aos benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, no que tange aos laudos elaborados pelos peritos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Muitas vezes as perícias judiciais sobrepõem-se às realizadas pela autarquia federal apenas por ser “judicial” – algumas vezes de qualidade questionável. Em virtude da principiologia e regramento que norteia a intervenção do Poder Judiciário no ato administrativo, cabe à Advocacia-Geral da União agir de forma estratégica para que causas que envolvem – coletivamente consideradas – vultosos valores, sejam coletivamente solucionadas em observância à eficiência, celeridade e isonomia.

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é o maior litigante no país. Ao investigar as causas da alta litigância, o Tribunal de Contas da União apontou as seguintes:

Erro do INSS na análise administrativa do benefício (aplicação equivocada das regras administrativas)

Divergência de interpretação das normas legais ou constitucionais entre o Poder Judiciário e o INSS (controvérsia jurídica)

Divergência de entendimento quanto à matéria de fato entre o Poder Judiciário e o INSS (por exemplo, análise da incapacidade laboral ou da validade de vínculos do segurado)

Problemas relacionados à legislação vigente (e.g. /insuficiência, complexidade, omissão)

Preferência dos advogados privados pela judicialização em detrimento da solução na via administrativa

Incentivos processuais à litigância (gratuidade judicial, ausência de riscos ou ônus à parte vencida;

Dificuldade da União em apresentar uma defesa adequada (e.g. falta de procuradores federais).

Concordamos com os pontos realizados, com exceção da alegada falta de procuradores federais. Parece-nos que uma carreira de apoio bem estruturada é medida que se impõe à devida defesa da Administração direta e indireta da União.

O mesmo se diga com relação às demais intervenções judiciais sem amparo no ordenamento jurídico. O sistema uno de jurisdição não significa a sobreposição do Poder Judiciário perante a Administração Pública.

Em causa histórica, a AGU teve papel central na celebração do maior acordo judicial da história do país, conduzindo negociações nas quais os poupadores e bancos chegaram a um consenso. Trata-se da causa sobre a forma de correção de aplicações durante a vigência dos planos Bresser (1987), Verão (1989) e Collor II (1991). Referido acordou encerrou mais de um milhão de processos em tramitação no Judiciário e injetou bilhões de reais na economia. Neste caso – que, a nosso entender, deve ser tido como paradigma –, prevaleceu o princípio da segurança jurídica. De fato, houve: a) economia dos cofres públicos; b) circulação de capital; c) resolução de conflitos e redução da litigiosidade; diminuição de processos judiciais (cerca de um milhão).

A realização de acordos judiciais tem, outrossim, permitido a economia de 7,1 bilhões de reais somente no ano de 2017, segundo sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União.

A atuação estratégica abrange, outrossim, a advocacia consultiva. Sobre o tema, publicou-se na Revista da Escola da Advocacia-Geral da União (CASTRO, 2010, p. 72-90), o seguinte:

A Advocacia Pública funciona como instrumento de controle das ações do Poder Público nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico e na atividade contenciosa. A missão fundamental da Advocacia Pública nesses campos de atuação consiste basicamente em sustentar e aperfeiçoar o Estado Democrático de Direito. Assim, a defesa do interesse público secundário, meramente patrimonial ou financeiro, pressupõe compatibilidade com o interesse público primário.

Com efeito, a consagração do Estado Democrático de Direito, bem como a prevalência do interesse público primário, são pressupostos de atuação de uma Advocacia Pública sólida e atuante.

Unindo-se todas as frentes da Advocacia Pública, somente em 2017, por meio de economia a arrecadação, chega-se ao montante de 1,09 trilhão de reais aos cofres da União, o que demonstra a solidez da Advocacia-Geral da União.

3.4 ATUAÇÃO ESTRATÉGICA POR MEIO DO DIREITO REGULATÓRIO

Não só no âmbito processual é necessária coerência (art. 926 do CPC/2015), mas também no âmbito regulatório.

No Seminário Internacional “AGU 25 anos: Segurança jurídica para o Brasil”, realizado entre os dias 07, 08 e 09 de março de 2018, sobre o tema da promoção das políticas públicas e da gestão eficiente, o Diretor da FGV Direito do Rio de Janeiro, Sérgio Guerra, menciona que a necessidade de se obter uma preocupação sistêmica. A estruturação da regulação busca atender com questões técnicas. Se a decisão judicial for política, isso pode prejudicar o planejamento da regulação. É o que se convencionou chamar de governança regulatória.

As regulações promovidas pelo governo brasileiro, segundo a Cartilha do investidor estrangeiro elaborada pela Advocacia-Geral da União, “não podem: a) ser excessivas; b) impedir a inovação; e c) criar barreiras desnecessárias ao comércio, à concorrência, ao investimento e à eficiência econômica”.

Registre-se, desta feita, no que consiste uma regulação coerente:

- a) melhor uso dos recursos públicos;

- b) participação democráticas dos regulados (sociedade/setor privado) no desenvolvimento normativo;
- c) melhor processo decisório: alcance dos objetivos da política pública com menor distúrbio às forças de mercado”;
- d) aceleração da curva de aprendizado do regulador: identificação e correção dos erros antes da entrada em vigor do regulamento final; e
- e) previsibilidade e melhoria do ambiente do ambiente de negócio no país.

Nesta vereda, o Decreto 9.2013/2017 estabeleceu como princípios da governança pública, no art. 4º:

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

Assim, o titular da soberania, o povo – e aqui se enquadram investidores, empregadores e empregados –, deve ser orientado a partir de um sistema regulatório coerente. Somente assim se terá um ordenamento jurídico estável e hígido para a concretização do pleno desenvolvimento econômico da nação.

4 CONCLUSÕES

It is not the strongest of the species that survives, nor the most intelligent that survives. It is the one that is most adaptable to change.

Não é o mais forte que sobrevive, nem o mais inteligente, mas o que melhor se adapta às mudanças.

Leon C. Megginson ao interpretar a obra de Charles Darwin

Em um universo social, político e econômico de mudança com velocidade sem precedentes, o manto protetivo da normatização deve ser favorável ao progresso da nação. A jurisprudência deve ser coerente e não mudar diante de fatos idênticos. A sociedade – especialmente aqueles que apostam na iniciativa privada – apostam na previsibilidade do Direito e sua interpretação. A máxima *pacta sunt servanda* ainda é a regra no

ordenamento pátrio e internacional. O ativismo judicial não deve, em suma, violar a segurança jurídica.

Diante de um mundo líquido – e a jurisprudência não foge desta realidade – cabe à Advocacia-Geral da União, com fundamento na segurança jurídica, assegurar a previsibilidade das normas. Neste sentido, para resguardar o ambiente de prosperidade, o Estado brasileiro tem adotado medidas regulatória para estimular a recepção e a expansão de investimentos. No âmbito internacional, há, por exemplo, os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs). Já no âmbito interno, tem-se a atualização da legislação processual (*verba gratie*, o art. 28 do Código de Processo Civil, que prevê o auxílio direto entre autoridades centrais), dinamizou as contratações e citações e estabeleceu marcos para a Administração de métodos alternativos de solução de conflito.

Os 25 anos de Advocacia-Geral da União foram marcados por solidez institucional e busca da consagração de um Estado Democrático de Direito. Seja pela atuação contenciosa – que abrange a arrecadação, bem como os relevantes acordos judiciais – seja pela atuação consultiva, a Advocacia-Geral da União destaca-se no cenário jurídico nacional e, por meio das estratégias mencionadas – as quais são apenas exemplificativas –, possui importante papel na consolidação de um Brasil com segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica*: A teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica. 2. ed. São Paulo: Landy, 2008.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: Definição à aplicação dos princípios jurídicos. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*: Fundamentos de uma dogmática transformadora. São Paulo: Saraiva, 2009.

BAUMAN, Zygmunt; DESSAL, Gustavo. *O Retorno do Pêndulo*: Sobre a Psicanálise e o Futuro do Mundo Líquido. São Paulo: Zahar: 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *“Brançosos” e Interconstitucionalidade*: Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CASTRO, Aldemario Araujo. A Advocacia Pública Como Instrumento do Estado Brasileiro no Controle da Juridicidade dos Atos da Administração Pública. In: *Revista da Escola da AGU*, 2009.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Direito Processual Civil*. v. 1, 14. ed. Salvador: JusPodium, 2017.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 3, 14. ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.

FREITAS JÚNIOR, Luís. Riscos do Intervencionismo Judicial Para a Segurança Jurídica e Efetividade da Economia. In: *Revista da Escola da AGU*, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 5. ed. São Paulo: RT, 2016.

MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. Atuação Estratégica da Advocacia Pública nos Procedimentos de Formação de Pronunciamentos Vinculantes. In: *Revista da Escola da AGU*, 2010.

SARMENTO, DANIEL. *Neoconstitucionalismo: Riscos E Possibilidades*. disponível em: <<http://www.dsarmento.adv.br>>.

SATO, Guilherme Pinato. O Interesse Público E As Alternativas Para A Proteção Da Segurança Jurídica. In: *Revista da Escolada da AGU*, 2010.

Sítios eletrônicos

www.agu.gov.br

www.tcu.gov.br

www.stf.jus.br

www.stj.jus.br

<http://www.cjf.jus.br/juris/unificada/>