



## A PRODUÇÃO LEGISLATIVA COMO MEIO MAIS DEMOCRÁTICO PARA A CRIAÇÃO DE NORMAS JURÍDICAS: A GARANTIA DA NÃO SURPRESA AO ADMINISTRADO

Eid Badr\*  
Beatriz da Costa Gomes\*\*  
Diana Sales Pivetta\*\*\*

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo fazer uma análise histórica crítica do papel da lei em um cenário de mudanças e evoluções da sociedade, exercendo a lei vários papéis, primeiro como uma forma de regular as relações, de maneira racional, com pouca interferência Estatal, em seguida, com a figura ativa do Estado diante das demandas sociais, visto que ela passa a ser fundamental na construção do Estado Social, como uma maneira de consolidação dos direitos sociais almejados. Com o passar do tempo, a lei passa por uma série de modificações em seus meios de produção e finalidades, até chegar ao processo legislativo que tem hoje o Estado Democrático de Direito como norte. Neste cenário, verificou-se que os princípios, dentre eles, o da vedação às decisões surpresas, surgem como uma maneira de permitir uma postura ativa do cidadão nos processos decisórios. Além disso, analisou-se um cenário de colisão entre princípios, bem como a melhor forma de solucioná-los. A metodologia aplicada foi o método dedutivo, utilizando-se os meios descritivo, bibliográfico, doutrinário e jurisprudencial. No tocante aos fins, a pesquisa será qualitativa. Conclui-se que o princípio da legalidade é uma maneira de promover a segurança jurídica, limitar a atuação da discricionária da administração e de permitir a influência dos indivíduos nas decisões políticas.

**Palavras-chave:** Lei; Garantia da não surpresa; Administração; Conflitos; Ponderação.

## LEGISLATIVE PRODUCTION AS A MORE DEMOCRATIC MEANS FOR CREATING LEGAL STANDARDS: THE GUARANTEE OF NO SURPRISES TO THE ADMINISTRATE

**ABSTRACT:** This article aims to make a critical historical analysis of the role of law in a scenario of changes and evolutions in society, with the law exercising several roles, first as a

\*Pós-Doutor em Direito pela URI/RS, Doutor em Direito pela PUC/SP, Professor Associado da UEA, integrante da Coordenação do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito Ambiental da UEA. Líder do Grupo de Pesquisa UEA/CNPq Direito Educacional Ambiental. Endereço Postal: R. Maj. Gabriel, 767 - Centro, Manaus - AM, 69020-060. E-mail: ebadr@uea.edu.br / ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3637-9588>.

\*\*Mestranda do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental – PPGDA, da Universidade do Estado do Amazonas. Endereço Postal: R. Maj. Gabriel, 767 - Centro, Manaus - AM, 69020-060. E-mail: bdcg.mda23@uea.edu.br / ORCID: <http://http://orcid.org/0009-0008-8885-6474>.

\*\*\*Mestranda do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental – PPGDA, da Universidade do Estado do Amazonas. Endereço Postal: R. Maj. Gabriel, 767 - Centro, Manaus - AM, 69020-060. E-mail: dsp.mda23@uea.edu.br / ORCID: <http://orcid.org/0009-0004-3166-1060>.





way of regulating relationships, in a rational manner, with little State interference, in followed by the active role of the State in the face of social demands, as it becomes fundamental in the construction of the Social State, as a way of consolidating the desired social rights. Over time, the law goes through a series of modifications in its means of production and purposes, until it reaches the legislative process that today has the Democratic Rule of Law as its guide. In this scenario, it was found that the principles, including prohibiting surprise decisions, emerge as a way of allowing citizens to take an active stance in decision-making processes. Furthermore, a scenario of collision between principles was analyzed, as well as the best way to resolve them. The methodology applied was the deductive method, using descriptive, bibliographic, doctrinal and jurisprudential means. Regarding the purposes, the research will be qualitative. It is concluded that the principle of legality is a way to promote legal certainty, limit the discretion of the administration and allow individuals to influence political decisions.

**Keywords:** Law; Guarantee of no surprises; Administration; Conflicts; Weighting.

## 1 INTRODUÇÃO

A complexidade das relações sociais ocasiona mudanças na ordem jurídica de um país. O artigo em questão buscará analisar o papel da lei e suas modificações com o passar dos séculos. O que se observa é que antes se tem um papel da legislação como forma de racionalizar as relações sociais e as decisões políticas de um país.

Posteriormente, o Estado adquire um caráter social, de garantidor dos direitos sociais da população, de maneira que a lei deixa o seu papel de instrumento racionalizador, para dar lugar a uma figura ativa do Estado.

Chega-se então ao Estado Democrático de Direito, fundamentado na Constituição da República Federativa do país (CRFB/1988), em um contexto histórico marcado pelo neoconstitucionalismo, bem como pela interpretação ampla do texto constitucional e incorporação dos direitos fundamentais, além da evolução dos tratados de direitos humanos e da força normativa da Constituição.

O contexto histórico acima citado é fundamental para o desenvolvimento do princípio da legalidade, bem como para a mudança do papel indivíduo na vida política do país. Os capítulos subsequentes abordarão alguns princípios importantes na seara da administração pública, como uma forma de analisar a forma com que se dá a submissão da administração ao texto constitucional.

Surge o questionamento se há ou não a dominação da produção legislativa na mão de determinados grupos de poder, que, utilizando de sua influência econômica, passam a utilizar a





lei como um instrumento de mudança social, tomando decisões sobre assuntos complexos e que, na maioria das vezes, não possuem conhecimento.

A partir do cenário do cenário descrito acima, o princípio da legalidade para a administração pública, surge como uma forma de limitar o poder estatal, permitindo o agir do administrador apenas quando a lei explicitamente permitir.

Sob essa ótica será analisado o princípio da garantia da não surpresa ao administrado, como uma maneira de possibilitar que o cidadão influencie nas decisões tomadas, bem como uma forma de impedir que este seja pego de surpresa com uma mudança de entendimento ou atuação da administração, em prol da promoção do Estado Democrático de Direito e das garantias constitucionais.

O último capítulo da pesquisa em questão, demonstrará casos em que pode haver colisão entre princípios, com um foco no da vedação das decisões surpresas e nos princípios da celeridade e da duração razoável do processo.

Procurou-se analisar a forma que a utilização do princípio da garantia da não surpresa ao administrado, pode, ao mesmo tempo, interferir em outros princípios fundamentais, como o da celeridade, de maneira que, quando essa colisão acontecer, deve ser encontrada a melhor solução ao caso concreto.

A metodologia aplicada foi o método dedutivo, utilizando-se os meios descritivo, bibliográfico, doutrinário e jurisprudencial. No tocante aos fins, a pesquisa será qualitativa.

Conclui-se que o princípio da legalidade é uma maneira de promover a segurança jurídica, limitar a atuação da discricionária da administração e de permitir a influência dos indivíduos nas decisões políticas.

Em suma, o estudo aqui realizado teve como foco tema que se reputa ser da maior relevância no estágio atual do Estado e da sociedade, estimulando reflexões como forma de preservação do Estado Democrático de Direito.

## **2 A LEI E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Quando se pensa no papel da lei e sua relação com o Estado Democrático de Direito, primeiro faz-se necessário entender o papel da lei, bem como sua importância para a construção de um Estado de Direito.





Conforme estabelecido pelo autor Chevallier, o Estado de Direito pressupõe uma limitação ao poder estatal, o qual passa a fundamentar-se em uma norma jurídica (Chevallier, 2013). Acrescentando ao entendimento exposto acima, Clève afirma ainda que, com o surgimento e desenvolvimento do Estado de Direito, a lei torna-se o ato normativo que é sancionado pelo Estado como uma forma de manifestação do Poder Legislativo (Clève, 2011).

Desse modo, destaca-se que a lei, produto do poder legislativo, surge como uma forma de limitar o poder estatal perante a sociedade. Ou seja, diferente do Estado Democrático de Direito que se tem atualmente no ordenamento jurídico brasileiro, havia, no período acima relatado, uma verdadeira submissão do Estado à lei, caracterizando um período conhecido como Estado Liberal.

Destaca-se que nesse período há o desenvolvimento do princípio da legalidade, o qual surge com o objetivo de romper uma realidade marcada pela submissão do povo ao monarca ou governante. A população passa a ter voz, a qual mostra-se consolidada através da legislação, devendo esta ser aplicada de forma restrita, havendo o prestígio da racionalidade da lei como forma de regulamentação das relações sociais.

Contudo, apesar do desenvolvimento da importância do papel da lei, a sociedade continua a se modificar, de modo que a racionalização anteriormente tão vindicada pela população, passa a dar lugar para uma nova forma de organização, pautada na divisão dos poderes, conforme Dias (2003, p.105) destaca que:

[...] no Estado Liberal de direito, a juridicização é obtida por meio do sufrágio universal e da liberdade de organização política e o Estado diferencia-se funcionalmente em Legislativo, Executivo e Judiciário; no Estado Social de direito, pela crescente monetarização e burocratização das estruturas simbólicas do mundo da vida, ou seja, mediante um processo de '...constitucionalização da relação social fundamentada na estrutura de classe.

A separação dos poderes em legislativo, executivo e judiciário com competências e funções distintas, torna-se fundamental para a manutenção do Estado de Direito, o qual necessita, além do papel da lei, da intervenção Estatal para a concretização dos direitos da população.

Nesse segundo momento, a lei deixa de ter um aspecto conservador, de garantir a existência dos direitos já conquistado, passando a associar-se diretamente com um Estado





Social, voltada para a concretização dos direitos dos cidadãos, demandando uma atuação positiva do Estado, ou seja, um agir.

A justiça social, ideal presente neste modelo de Estado, implica na visão de Rawls (1997, p. 4) que existe uma perspectiva idealista da justiça, porém há uma complexidade das decisões éticas na vida real, pois as virtudes da verdade e da justiça são consideradas primárias para as atividades humanas, sendo vistas como inegociáveis e fundamentais para a integridade e o funcionamento de uma sociedade justa e equitativa. Portanto, a racionalização da lei é deixada de lado em prol de um Estado intervencionista, garantidor dos direitos sociais almejados pela sociedade.

Diante desse cenário, para Chevallier (2013) a intervenção estatal passa a ser necessária para efetivar os direitos sociais e econômicos do cidadão, distanciando-se do Estado Liberal, com a possibilidade do indivíduo passar a influenciar na efetividade da lei.

Com o avanço da sociedade, conseqüentemente o papel da lei sofre novas modificações. Diante disso, esta permanece desvinculada do caráter racional, de submissão do Estado à norma, bem como deixa de invocar apenas um agir estatal, mas se destina à realização de fins concretos e à consolidação de um Estado Democrático.

O Estado Democrático, por sua vez, caracteriza-se pela presença da soberania popular, com a participação do cidadão das decisões políticas do país. Conforme defende José Afonso da Silva (1988), que essa forma de Estado visa realizar o princípio democrático como garantia geral dos direitos fundamentais da pessoa humana, estabelecidos pela Constituição Federal.

E qual o papel da lei na construção democrática? É a lei, que realiza o princípio da legalidade, essência do conceito de Estado de Direito, concebida como norma jurídica geral e abstrata. A generalidade da lei constituiria o cerne do Estado de Direito consoante destacado por Silva (1988, p. 9):

É precisamente no Estado Democrático de Direito que se ressalta a relevância da lei, pois ele não pode ficar limitado a um conceito de lei, como o que imperou no Estado de Direito clássico. 21 Pois ele tem que estar em condições de realizar, mediante lei, intervenções que impliquem diretamente uma alteração na situação da comunidade. 22 Significa dizer: a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir na realidade social. E se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade requer, a lei se elevará de importância, na medida em que se caracteriza como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição.





Nela se assentaria o justo conforme a razão e através dela, fluiria a igualdade (Silva, 1988). Segundo o que dispõe Manuel Gonçalves: “sendo regra geral, a lei é regra para todos” (Ferreira Filho, 1988, p. 21).

Partindo desse conceito, considera-se então que a lei modifica a ordem jurídica de um país, estabelecendo uma conduta e uma obrigação que deve ser cumprida pelos indivíduos. A lei, além de possuir um conceito formal, tem função regulamentadora.

As leis são produzidas por meio de um procedimento constitucional qualificado, descrito na Carta Magna, que deve ser observado para que se tenha uma maior segurança jurídica. A lei é efetivamente o ato oficial de maior influência na vida política do país, conforme afirma José Afonso da Silva (1988, p. 8) que:

O princípio da legalidade é também um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, proclamado no art. I Q da Constituição de 1988. É, de fato, da essência do conceito de Estado Democrático de Direito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática. Sujeita-se, como todo Estado de Direito, ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça, não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais. Deve-se, pois, ser destacada a relevância da lei no Estado Democrático de Direito, não apenas quanto ao seu conceito formal de ato jurídico abstrato, geral, obrigatório e modificativo da ordem jurídica existente, mas especialmente quanto à sua função de regulamentação fundamental, produzida segundo um procedimento constitucional qualificado. A lei é efetivamente o ato oficial de maior realce na vida política. Ato de decisão política por excelência, é por meio dela, enquanto emanada da atuação da vontade popular, que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses.

A sociedade então passou por grandes mudanças, principalmente com o neoconstitucionalismo e o surgimento de um pluralismo valorativo, a Constituição passa então a ter uma interpretação aberta e flexível, com o desenvolvimento dos direitos e garantias fundamentais e da força normativa da constituição, além do destaque para os princípios fundamentais, evolução dos tratados de direitos humanos, favorecendo assim, a construção de um Estado Democrático de Direito.

Contudo, apesar da construção da democracia como regime político, o que se verifica, em muitos casos é a existência de grupos de dominação, seja política ou econômica, que exercem seu poder se utilizando, dentre de outros elementos, da própria produção legislativa.





Sobre o tema, destaca-se o entendimento de Lenio Streck (2011, p. 203), o qual classificou esse fenômeno como crise hermenêutica:

O Direito tem como suporte a língua que se constitui em discurso. Por discurso, entende-se o lugar onde se manifesta e transforma, sobre um suporte linguístico, um universo carregado de sentido; uma sequência composta por um conjunto de trabalhos na qual a lei não é mais do que o ponto de chegada; o discurso do Direito forma-se a partir do discurso da lei e da jurisprudência. A produção deste discurso pressupõe um ponto de chegada que se expressa como direito positivo. O discurso jurídico dado não está desvinculado de sua fonte de produção, que é o grupo dominante da sociedade, sendo instrumento de poder desse grupo. Daí a necessidade de se descobrir essa ideologia inscrita no discurso do Direito positivo [...]

O referido entendimento foi exposto também por Sowell (2011, p. 46-50) em sua obra “Os intelectuais e a sociedade”. Na referida obra, o Autor, traz a figura dos intelectuais, os quais acreditam que o conhecimento se encontra no poder de pessoas como eles. Contudo, o Autor indaga se existe alguém que possui todo esse conhecimento. Destacando o seguinte trecho da obra:

[...] De fato, essa já é, há muito tempo, a direção tomada pelos intelectuais, os quais promovem tomadas de decisão coletivistas feitas por membros da elite, ao mesmo tempo que se formam agentes governamentais que buscam áreas de atuação cada vez mais largas para o exercício de seus poderes [...]

Apesar do ponto de vista relatado acima, pode-se concluir que a produção legislativa continua sendo a mais importante manifestação da vida política do país, visto que transcende todas as outras estruturas do Estado e alcança o homem disciplinando a convivência e suas relações.

Destaca-se ainda a participação popular, uma vez que, a partir da participação dos cidadãos no processo de criação das leis, estes acabam influenciando nas tomadas de decisões e alcança-se a democracia que é tão almejada, bem como o Estado de Direito é efetivamente construído, conforme Binenbojm (2008, p. 4) menciona:

A lei democrática, produzida por um processo legislativo com amparo constitucional, opera de forma complementar ao sistema de direitos fundamentais, concretizando, ampliando ou restringindo esses direitos, seja em prol de outros direitos fundamentais ou em proveito de interesses difusos da comunidade. À administração pública, cumpre tanto a realização dos direitos fundamentais, como a consecução dos objetivos de viés coletivos, decorrentes da Constituição ou estabelecidos pelo legislador.





Evidenciado o papel da lei na sociedade, bem como a sua importância para a manutenção e concretização de um Estado Democrático de Direito, como forma de efetivação dos direitos da sociedade, faz-se necessário demonstrar a maneira que o princípio da legalidade pode ser aplicado na administração pública, conforme será abordado a seguir.

### **3 A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO**

Como se sabe, a administração pública está vinculada aos princípios estabelecidos no Direito Administrativo bem como àqueles instituídos no artigo 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, destacando-se o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988).

Para o estudo em questão, procurou-se debruçar-se sobre três: o princípio da legalidade, da segurança jurídica e por fim, o da garantia de não surpresa ao administrado, princípio este que será melhor abordado no capítulo subsequente.

Conforme introduzido no capítulo anterior, o princípio da legalidade encontra amparo no artigo 5º, II, da Constituição Federal, a qual disciplina que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Brasil, 1988).

Através da definição supracitada, nota-se que, para o administrado, é permitido fazer tudo que a lei não proíba. Contudo, ao analisar os reflexos desse princípio na seara da administração pública, verifica-se que este assume novos contornos. Diferentemente do imperativo concedido ao cidadão, à administração pública só é permitido um agir quando a lei determina, uma vez que Mello (2014, p. 108) cita:

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições.

Observa-se que este princípio surge então como uma forma de propiciar segurança jurídica aos administrados, limitando a atuação da administração pública que tem a sua atuação definida nos limites legais.





---

Meirelles (2010, p. 67), ao tratar sobre o tema, assim descreve este princípio:

A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

O princípio da segurança jurídica, por sua vez, apesar de não possuir previsão expressa no texto constitucional, decorre de uma junção do princípio da legalidade com o Estado Democrático de Direito. Isso porque, a segurança jurídica traduz-se como uma forma de estabilizar a confiança entre o poder público e os cidadãos, favorecendo a construção de um regime democrático.

Com efeito Branco (2020, p. 6), por meio desse princípio verifica-se não uma imutabilidade da norma, visto que essa pode mudar, acompanhando os anseios da sociedade, contudo, o que se busca evitar é uma mudança brusca do comportamento da administração, nos seguintes termos:

Em suma, o que se pretende é que o cidadão não seja surpreendido ou agravado pela mudança inesperada de comportamento da Administração, sem o mínimo respeito às situações formadas e consolidadas no passado. Por isso a preocupação do Direito em garantir a segurança jurídica por meio de inúmeros institutos, tais como: a irretroatividade da lei, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada, a prescrição, a decadência, a preclusão e a usucapião.

Como se percebe, o princípio da segurança jurídica é um dos principais postulados do nosso sistema jurídico, com assento dentre os direitos e garantias fundamentais, e da qual diversos outros princípios, teorias e institutos retiram seu fundamento, demonstrando ser um dos pilares do regime democrático brasileiro. Assim, nada mais coerente do que serem positivadas normas específicas para proteger e aprimorar esse princípio.

Analisando a definição acima, é possível observar que o legislador buscou evitar que o indivíduo seja “pego de surpresa” com um novo entendimento da Administração Pública, desse modo, inúmeros institutos são adotados como forma de garantir a estabilidade das decisões, além da interpretação hermenêutica, que se mostra como um mecanismo essencial para a preservação da norma.

#### **4 A GARANTIA DE NÃO SURPRESA AO ADMINISTRADO**





O princípio da garantia de não surpresa ao administrado surge por meio da observância de vários princípios, entre eles, o do contraditório.

Segundo o art. 10 do CPC sob qual “O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício” (Brasil, 2015).

O contraditório, por sua vez, “precisa ser compreendido como uma garantia de participação dos interessados na formação do resultado da atividade estatal com possibilidade de influência na formação desse resultado” (Câmara, 2016, p. 45).

Diante disso, o princípio do contraditório proporciona ao indivíduo influenciar no processo por meio de suas alegações e provas, ao mesmo tempo que estabelece limites à autoridade julgadora (Zufelato, 2019, p. 46). Ademais, através do princípio do contraditório, consolida-se na sociedade uma cultura de vedação das decisões surpresas, proporcionando uma maior segurança jurídica aos administrados, seguindo os estudos de Fioratto e Brêtas, (2010, p. 125):

No Estado Democrático de Direito, o contraditório deve ser compreendido como princípio de influência e de não surpresa, tornando-se base para o princípio da fundamentação da decisão e para o exercício do controle da argumentação utilizada pelo juiz. Se houver a restrição ou a supressão da garantia constitucional do contraditório, certamente, haverá a violação da garantia constitucional da fundamentação das decisões. Ao passo que se o princípio da fundamentação das decisões for respeitado, o contraditório também foi respeitado no trâmite processual.

Destaca-se ainda o entendimento de Soares e Brêtas (2011, p. 353) sobre o tema:

[...]o princípio do livre convencimento motivado (art. 131 do CPC) só serve para garantir o devido processo constitucional, se permitir que todos os interessados na decisão jurisdicional possam analisar e motivar quais foram suas interpretações sobre a prova produzida. A ausência dessa participação proíbe o juiz de sentenciar e descaracteriza o conceito de fundamento decisório a que alude o art. 93, IX e X da CR/88.

Partilhando dos entendimentos expostos acima, o direito à não surpresa é oriundo de uma concepção dinâmica do princípio do contraditório.



Em tempos de ativismo judicial, essa temática se torna particularmente importante. Nesse sentido, alerta Sowell (2011, p. 265) que descreve tal questão:

O verdadeiro problema do ativismo judicial é sobre a questão que envolve a fundamentação das decisões dos juízes. Pergunta-se, então, se essas decisões se sustentam em leis criadas por outros, incluindo as assembleias constituintes, ou se, ao contrário, são os próprios juízes que embasam suas decisões em suas concepções sobre “as necessidades da época” e de “justiça social” ou em outras considerações que estão além do que está escrito na lei ou nos precedentes legais.

Ainda, Sowell (2011, p. 272) relata sobre um “ativismo judicial genuíno”, onde se faz necessário analisar os incentivos e obstáculos enfrentados nesse processo, pois, o exercício do ativismo judicial será inspirado de acordo com os fatores motivacionais e obstáculos que ressaltam as ações e decisões dos envolvidos.

Nesse sentido, para Badr (2016) a existência de uma interligação complexa entre hermenêutica, ideologia e interpretação jurídica, principalmente em um cenário onde as Constituições modernas demandam do Poder Judiciário uma atuação mais dinâmica face a garantia de direitos fundamentais, pelo fato de tal correspondência se dá em um cenário marcado pela indeterminabilidade do Direito.

Ademais, Badr (2018, p. 207) expressa também sobre a questão do direito e moral, ainda que ambos operem em esferas que por vezes se sobrepõem, há distinções em suas respectivas fundamentações e aplicações, pelo fato da moral influenciar a formação e interpretação das leis, ao contrário do direito, que busca estabelecer normas objetivas e universais dentro de uma sociedade.

Desse modo, o princípio de vedação às decisões surpresas advém de uma leitura moderna das consequências do princípio do contraditório, além da expansão de sua eficácia, como Júnior (2016, p. 8) descreve que:

As decisões judiciais não podem surpreender a parte que terá de suportar suas consequências, porque o contraditório moderno assegura o direito dos sujeitos do processo de não só participar da preparação do provimento judicial, como de influir na sua formação.

Ao tratar do tema, Paulo Henrique Lucon (2016, p. 14), afirmou que as decisões-surpresas criam no indivíduo um sentimento de incerteza e até mesmo de instabilidade,



justamente pelo fato dos resultados e consequências serem imprevisíveis: “se o juiz pode se valer de qualquer fundamento, sem que as partes o conheçam, como poderão elas minimamente antever o resultado da decisão e assim orientarem as suas condutas?”

Apesar da necessidade e da importância de se concretizar o princípio da vedação das decisões surpresas, surge um questionamento de qual maneira esse postulado pode influenciar em outro, o da duração razoável do processo.

Ou seja, até que ponto o princípio do contraditório e, conseqüentemente, da vedação da não surpresa, é necessário? Tais medidas podem atrapalhar a razoável duração do processo?

Marcelo José Magalhães Bonício (2016, p. 2) concluiu que os princípios supracitados “devem ser realizados na medida do que for necessário, principalmente para não atrasar injustificadamente o andamento do processo”.

Diante desse contexto, uma colisão entre princípios não parece ser difícil de acontecer, de modo que, no capítulo subsequente serão abordadas as técnicas e desdobramentos dos conflitos entre princípios.

## 5 O CONFLITO ENTRE PRINCÍPIOS

Consoante demonstrado no tópico anterior, o princípio do contraditório, bem como o da não surpresa, surge como uma forma de promover a segurança jurídica, impedindo a prolação de decisões sem que seja oportunizado ao indivíduo o seu conhecimento.

Contudo, ao mesmo tempo que esses princípios são valorizados, estes passam a colidir com o princípio da razoável duração do processo, e até mesmo da celeridade. Será que a vedação das decisões surpresas não pode, na verdade, causar uma insegurança ao indivíduo?

Entretanto, no caso de uma evidente colisão ou conflito entre princípios, não se pode apenas descartar um em detrimento de outro. Na verdade, deve-se usar a técnica hermenêutica da ponderação.

Ana Paula Barcellos (2002, p. 57) ao definir o que seria essa técnica, assim dispõe:

O propósito da ponderação é solucionar esses conflitos normativos da maneira menos traumática para o sistema como um todo, de modo que as normas em oposição continuem a conviver, sem a negação de qualquer delas, ainda que em determinado caso concreto elas possam ser aplicadas em intensidades diferentes.



Observa-se então que a técnica da ponderação é utilizada em casos difíceis, que demandam uma solução que não atinja o ordenamento jurídico como um todo, ou, caso atinja, seja de uma forma “menos traumática” (Barcellos, 2002).

Através desse recurso hermenêutico, são realizadas algumas análises, geralmente divididas em fases, de maneira que a primeira delas é identificar as normas fundamentais que estão em colisão, posteriormente deve-se analisar o grau de importância do cumprimento dessas normas e suas consequências, no caso de descumprimento. Por fim, analisar qual desses princípios devem prevalecer, bem como se a referida decisão mostra-se adequada.

Destaca-se ainda que há a prevalência de um princípio sobre o outro, mas não a sua exclusão. De acordo com Barcellos (2002, p. 117):

A construção de parâmetros pela doutrina, a partir de um discurso racional, público e amplamente justificado, está apenas iniciando e exigirá ainda considerável estudo e reflexão, mas é um dos poucos meios capazes de explicar, justificar e controlar a ponderação. E ele carrega em si uma vantagem adicional: trata-se de uma forma de controle puramente persuasivo – a consistência da argumentação é que provará sua eficácia – e não coercitivo, permitindo amplo espaço de determinação ao Poder Judiciário.

É importante ainda que a colisão entre princípios seja solucionada como medida de garantia da unidade do texto constitucional, o qual deve promover uma harmonia entre suas normas, de modo que caso haja um desarranjo, este deve ser solucionado de uma maneira que uma norma não seja excluída pela prevalência de outra, em determinado caso concreto.

No caso de conflito entre o contraditório (vedação às decisões surpresas) com o princípio da celeridade processual, deve-se analisar a expansão do significado desse princípio. Ou seja, a ponderação é utilizada como ferramenta para a interpretação e compreensão dos limites de aplicação do texto legal.

Partindo desse entendimento, é possível observar que em alguns casos, a necessidade do cumprimento princípio do contraditório e nele engloba-se a vedação às decisões surpresas, será muito mais importante do que em outros casos, nos quais a celeridade processual e razoável duração do processo devem prevalecer, analisando sempre a proporcionalidade, bem como os danos que a prevalência de um ou outro, pode causar.

Sobre o assunto, destaca-se o entendimento de Bonavides (1996, p. 395), quando afirma que:



[...] princípio cuja vocação se move sobretudo no sentido de compatibilizar a consideração das realidades não captadas fim, cumpre eleger aquela menos nociva aos interesses do cidadão, podendo assim o princípio da necessidade (Erforderlichkeit) ser também chamado princípio da escolha do meio mais suave (“das Prinzip der Wahl des mildesten Mittels).

Desse modo, a ponderação é utilizada para se extrair o correto significado do texto normativo, classificando se a importância do cumprimento do contraditório é alta ou baixa, para que assim saber se é possível ceder a aplicação desse princípio, diante do grau de comprometimento do princípio da celeridade e da razoável duração do processo.

As técnicas hermenêuticas de interpretação são adotadas, nos casos acima relatados, para se verificar quais as decisões que influenciam no curso da demanda, daquelas que são apenas formas de conduzir o processo, destacando-se o entendimento de Santos sobre o tema: “como as matérias acima elencadas são atos de condução regular do processo, não é necessária a submissão ao prévio contraditório. O pronunciamento judicial não afeta o mérito do processo” (Santos, 2018. p. 128).

Destaca-se que as técnicas hermenêuticas também são encontradas nas decisões judiciais, destacando-se a seguinte jurisprudência sobre o tema:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ART. 10 DO CPC/2015. PRINCÍPIO DA NÃO SURPRESA. DECISÃO FUNDADA EM DISPOSITIVOS LEGAIS NÃO INVOCADOS PELAS PARTES. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO IURA NOVIT CURIA. [...] Nas razões do Recurso Especial, a parte ora agravante aponta violação aos arts. 10 do CPC/2015 e 179 do CTN. III. Na forma da jurisprudência, **"o art. 10 do CPC/2015 deve ser interpretado cum grano salis e com uso da técnica hermenêutica não ampliativa, à luz do princípio da não surpresa. Nesse sentido, 'a aplicação do princípio da não surpresa não impõe, portanto, ao julgador que informe previamente às partes quais os dispositivos legais passíveis de aplicação para o exame da causa. O conhecimento geral da lei é presunção jure et de jure' [...]** (STJ - AgInt no AREsp: 1660702 SP 2020/0029230-5, Relator: Ministra ASSUETE MAGALHÃES, Data de Julgamento: 07/12/2020, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 11/12/2020) (destacou-se).

Conforme exposto no decorrer da presente pesquisa, os princípios devem coexistir de forma harmônica, a fim de manter a unidade da Constituição Federal, contudo, caso não seja possível, deve-se adotar a técnica da ponderação para a melhor solução do caso concreto.



## 6 CONCLUSÃO

Considerando os objetivos da presente pesquisa, é possível identificar que a lei adquire um papel central no Estado Democrático de Direito. Com o passar dos séculos, observou-se uma mudança no papel do Estado e, conseqüentemente da importância da legislação.

Se antes era predominante o papel da lei como forma de racionalização das condutas e decisões, com a modificação das relações sociais, surge a necessidade de se ter uma figura mais ativa do Estado, a fim de que este concretizasse as políticas públicas e sociais.

Hoje, as leis são criadas através de um procedimento rígido, descrito na Constituição Federal, bem como surgem com uma função regulamentadora, de estabelecer limites nas relações sociais, indicando ao indivíduo até que ponto este pode agir, sem ferir os direitos de outrem, sendo, por isso, o ato de maior realce na vida política de um país.

Nos capítulos subsequentes procurou-se abordar os princípios da legalidade, da segurança jurídica e do contraditório. Nota-se que estes princípios foram analisados à luz da administração pública, de modo a identificar os limites estabelecidos à administração, a fim de que se saiba os limites de atuação do administrador, como uma medida de promover a segurança das instituições e também do Estado Democrático de Direito.

Como um reflexo do princípio do contraditório, ou até mesmo a partir de uma interpretação ampliadora do referido princípio, chegou-se então ao princípio da vedação às decisões surpresas, abordado no capítulo 3 da presente pesquisa. A garantia de não surpresa ao administrado busca oportunizar ao indivíduo o agir de forma ativa, influenciando nos resultados das decisões.

O referido princípio que encontra fundamento no Código de Processo Civil, buscou, conforme analisado, permitir ao cidadão ter uma previsão do resultado de uma conduta da administração, podendo, a partir daí, influenciar nas decisões a serem tomadas, bem como não ser pego de surpresas com condutas não previstas.

Ainda no segundo capítulo, procurou-se analisar até que ponto o princípio da vedação às decisões surpresas pode coexistir de uma forma que não atinja o núcleo essencial de outros princípios, como o da celeridade e da duração razoável do processo.

Verificou-se, no decorrer da pesquisa, que quando há um conflito ou colisão entre princípios, como os acima relatados, deve ser usado técnicas hermenêuticas para solucioná-los.



Desse modo, muitas vezes há um choque entre a garantia da não surpresa com a duração razoável do processo, cabendo ao intérprete analisar qual terá mais peso em relação ao outro.

Por meio da técnica da ponderação, é realizada uma análise dos princípios que estão em conflito, analisando o grau de importância dessas normas fundamentais, quais as consequências da não adoção de uma ou de outra, para no fim, chegar-se à conclusão do princípio que deve prevalecer no caso concreto.

Destacou-se que a ponderação não é uma solução utilizada em casos fáceis, pelo contrário, é adotada em casos de choques de normas ou princípios fundamentais, no qual um não pode ser descartado, uma vez que o principal objetivo é a manutenção da unidade da Constituição Federal, bem como a convivência harmônica de todos os princípios.

Diante todo o exposto, foi possível identificar a importância da lei na vida política de um país, a forma com que o princípio da legalidade se relaciona com a administração pública e influencia na vida do administrado, com um foco no princípio da garantia de não surpresa e a melhor solução em um caso de colisão entre princípios.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Eduardo Arruda; THAMAY, Renna Faria Kruger; GRANADO, Daniel William. **Processo constitucional**. – 1ª ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BADR. EID. **Hermenêutica Constitucional, decisões judiciais: programa de pós-graduação em direito ambiental da UEA**: mestrado em direito ambiental / orgs. Eid Badr. Ed. Valer, 2016.

BADR. EID. **Hermenêutica Constitucional – tema atuais: programa de pós-graduação em direito ambiental da UEA**: mestrado em direito ambiental / orgs. Eid Badr. Manaus: Ed. Valer, 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais. O Princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.





BONICIO, Marcelo José Magalhães. **Princípios do processo no novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRANCO, Leticia Szczerbacki Castello. **Revista de Artigos Científicos - v. 12, n. 1, Tomo II (J/Y)**, Jan./Jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 de mar. de 2024.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro – 2. ed.** – São Paulo: Atlas, 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito administrativo pós-moderno: novos paradigmas do Direito Administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a Sociedade**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

Ferreira Filho, M. G. (1990). **O Estado Federal Brasileiro na Constituição de 1988**. *Revista De Direito Administrativo*, 179, 1–10. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v179.1990.46167>. Acesso em: 15 de mar. de 2024.

FIORATTO, Débora Carvalho; BRÊTAS, Ronaldo de Carvalho Dias. **A Conexão entre os Princípios do Contraditório e da Fundamentação das Decisões no Estado Democrático de Direito**. *Revista Eletrônica do Curso de Direito - PUC Minas Serro*. V. 01, 2010.

HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Segurança jurídica e relação entre demandas**. Belo Horizonte: Instituto de Direito Processual, IDpro. Faculdade de Direito da UFMG.

MATOS, Varela de. **Conflito de direitos fundamentais em direito constitucional e conflitos de direitos em direito civil**. Porto: Almeida e Leitão, 1998.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 21. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.





- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2014.
- NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal: (processo civil, penal e administrativo)** – 12. ed. rev., ampl. e atual. com as novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com o novo CPC (Lei 13.105/2015) – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Código de Processo Civil comentado** – 4. ed. rev. e atual. – Salvador: ed. JusPodivm, 2019.
- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional** – 12. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.
- SANTOS, Welder Queiroz dos. **Princípio do contraditório e vedação de decisão surpresa**. Rio de Janeiro: Forense. 2018.
- SANTOS, Daniela Lacerda Saraiva. “**O Princípio da Proporcionalidade**”. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly. Os Princípios da Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001, p. 359-381.
- SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. Malheiros: São Paulo. 2009, p.20.
- Silva, J. A. da. (1988). **O estado democrático de direito**. *Revista De Direito Administrativo*, 173, 15–24. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v173.1988.45920>. Acesso em: 15 de mar. de 2024.
- SOARES, Carlos Henrique; DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Manual elementar de processo civil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p.356.
- SOWELL, T. **Os Intelectuais e a Sociedade**, tradução de Maurício G. Righi, São Paulo: É Realizações, 2011.
- STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica do direito**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Código de Processo Civil anotado** – 20. ed. revista e atualizada – Rio de Janeiro: Forense, 2016.





ZUFELATO, Camilo. **Contraditório e vedação às decisões-surpresa no processo civil brasileiro.** – Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

