



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Alice dos Santos Rizzieri

**Segurança Jurídica e Modulação de Efeitos no Controle Concentrado de
Constitucionalidade das Leis.**

Florianópolis
2025

Alice dos Santos Rizzieri

**Segurança Jurídica e Modulação de Efeitos no Controle Concentrado de
Constitucionalidade das Leis.**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em direito.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori

Florianópolis
2025

Rizzieri, Alice dos Santos

Segurança Jurídica e Modulação de Efeitos no Controle Concentrado de Constitucionalidade das Leis. / Alice dos Santos Rizzieri ; orientador, Luiz Henrique Urquhart Cademartori, 2025.

64 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2025.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Modulação de Efeitos e Segurança Jurídica. I. Cademartori, Luiz Henrique Urquhart . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Segurança Jurídica e Modulação de Efeitos no Controle Concentrado de Constitucionalidade das Leis.

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito

Florianópolis, 05 de dezembro de 2015.

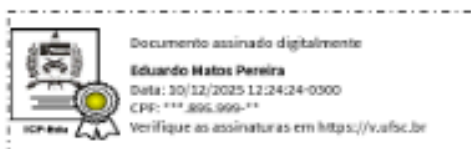
**Insira neste espaço
a assinatura**

Coordenação do Curso

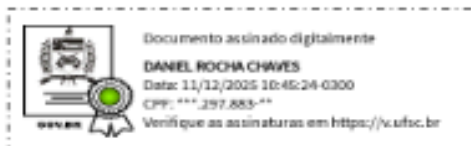
Banca examinadora



Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori,
Orientador



Eduardo Matos Pereira
PPGD - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)



Daniel Rocha Chaves
Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Florianópolis, 2025.

À minha “vó Dina”, que sempre recordo com profunda inspiração, carinho e amor.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Jean e Sabrina, que são o meu porto seguro e ofereceram o suporte necessário para que eu chegasse até aqui. Agradeço pela confiança e pelo impulso para que eu pudesse seguir meu coração e buscar o novo. Todo o meu respeito e admiração a vocês.

Aos meus meninos, Julio e Francisco, que amo com toda a intensidade que existe dentro de mim.

À minha grande família, sempre presente no meu coração, mesmo quando a distância insiste em se fazer notar.

Às minhas amigas e amigos, que dividiram comigo alegrias e desafios nessa deliciosa caminhada que é a vida. Com vocês, tive a certeza que vale a pena ter coragem para viver de forma leve e autêntica.

Ao meu amor, que despertou em mim um sentimento tão bonito e aceitou dançar comigo com tudo que há de mais lindo dentro dela. Obrigada por todo carinho e cuidado. Seu apoio foi fundamental para a construção deste trabalho.

À Universidade Federal do Rio Grande, que me acolheu no início dessa longa jornada acadêmica.

À Universidade Federal de Santa Catarina, que me oportunizou experiências ricas e transformadoras. Tenho orgulho em me formar aqui!

Ao meu orientador, pela atenção e pela generosidade em contribuir para a realização deste trabalho

À doce e amada ilha que escolhi para viver. Meu coração se enche de orgulho sempre que lembro da mudança para Florianópolis. Aqui descobri coisas lindas, fiz amigos que desejo levar para a vida inteira e me tornei a pessoa da qual tenho orgulho de ser!

Meus sinceros agradecimentos!

RESUMO

O presente trabalho analisa a modulação de efeitos no controle concentrado de constitucionalidade das leis, tendo como eixo a tensão entre a supremacia da Constituição e a segurança jurídica. Partindo da distinção entre vigência, validade e eficácia das normas, demonstra-se que a nulidade *ex tunc*, embora assegure a integridade constitucional, pode gerar instabilidade social e desorganização de relações consolidadas. A pesquisa, de natureza qualitativa e método dedutivo, fundamenta-se em revisão bibliográfica. Examinaram-se os impactos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (arts. 20 a 24) na fundamentação consequencialista das decisões e a previsão legal da modulação no art. 27 da Lei nº 9.868/1999. Constatou-se que a modulação não é mero ajuste temporal, mas técnica de ponderação da realidade fática que harmoniza a nulidade da norma com a proteção da confiança legítima e a segurança jurídica em sua dimensão social.. Conclui-se que a modulação representa um avanço do formalismo para uma justiça decisória orientada pela proporcionalidade e pelo consequencialismo, consolidando-se como instrumento indispensável para compatibilizar supremacia constitucional e segurança jurídica.

Palavras-chave: segurança jurídica; controle de constitucionalidade; modulação de efeitos; nulidade;

ABSTRACT

This study analyzes the modulation of effects in the concentrated judicial review of the constitutionality of laws, focusing on the tension between the supremacy of the Constitution and legal certainty. Based on the distinction between the validity, force, and effectiveness of legal norms, it demonstrates that nullity *ex tunc*, although safeguarding constitutional integrity, can generate social instability and disrupt consolidated legal relationships. This qualitative research, employing a deductive method, is grounded in a literature review. It examines the impacts of the Introduction Act to the Brazilian Rules of Law (articles 20 to 24) on the consequentialist reasoning of judicial decisions and the statutory provision for modulation under Article 27 of Law No. 9.868/1999. It was found that modulation is not merely a temporal adjustment, but a constitutional balancing technique that harmonizes nullity with the protection of legitimate expectations and systemic stability. The study concludes that modulation represents a shift from strict formalism to decision-making justice guided by proportionality and consequentialism, becoming an essential instrument to reconcile constitutional supremacy with legal certainty.

Keywords: legal certainty; judicial review of constitutionality; modulation of effects; nullity.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 FUNDAMENTOS DA SEGURANÇA JURÍDICA.....	14
2.1 O CONCEITO DE SEGURANÇA JURÍDICA NO DIREITO.....	14
2.2 A PROTEÇÃO DA CONFIANÇA COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO. 17	
2.3 RELAÇÃO COM O ESTADO DE DIREITO E COM A ESTABILIDADE NORMATIVA	19
2.4 EXISTÊNCIA/VIGÊNCIA, VALIDADE/LEGITIMIDADE E EFICÁCIA DAS NORMAS JURÍDICAS.....	21
2.4.1. A Distinção Garantista dos Planos Jurídicos e o Confronto com as Teses de Kelsen.....	21
2.4.2. Eficácia e o Desafio da Efetividade.....	24
3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E NULIDADE.....	26
3.1 O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE: CONCEITO E RELEVÂNCIA.....	26
3.2 NULIDADE DA NORMA INCONSTITUCIONAL.....	27
3.2.1 Nulidade, Anulabilidade, Anulação e Revogação: Distinções Fundamentais.....	28
3.2.2 A Teoria Pura do Direito de Kelsen e o Conceito de Nulidade.....	31
3.2.3 Nulidade da Norma Inconstitucional e Efeitos Ex Tunc no Direito Constitucional Brasileiro.....	33
4 A LINDB E A SEGURANÇA JURÍDICA NO DIREITO.....	37
4.1 ANÁLISE DOS ARTS. 20, 21, 23 E 24 DA LEI 13.655/2018.....	38
4.2 IMPACTOS DA LINDB NA ATUAÇÃO JUDICIAL.....	41
4.3 A DENSIFICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NA MODULAÇÃO DE EFEITOS.....	43
5 MODULAÇÃO DOS EFEITOS.....	46
5.1 O ARTIGO 27 DA LEI Nº 9.868/99.....	46
5.1.1 Peculiaridades da Modulação de Efeitos.....	48
5.1.2 Possibilidades de Efeitos Temporais.....	49
5.2 A NATUREZA DA DECISÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE E A MODULAÇÃO DE EFEITOS: CONFRONTO ENTRE CARÁTER DECLARATÓRIO E CONSTITUTIVO.....	52

5.3 A MODULAÇÃO DE EFEITOS COMO CONVALIDAÇÃO JUDICIAL.....	55
6 CONCLUSÃO.....	59
REFERÊNCIAS.....	62

1 INTRODUÇÃO

O Direito Constitucional brasileiro é fundamentado na supremacia da Constituição, a qual abarca e garante a segurança jurídica como um de seus pilares essenciais. Contudo, a aplicação prática desse princípio no âmbito do Controle Concentrado de Constitucionalidade gera um intenso desafio. Neste contexto, a declaração de inconstitucionalidade de uma lei, em regra, opera com efeitos retroativos (*ex tunc*), implicando a nulidade da norma desde a sua origem, o que, em certas situações, pode colidir com a estabilidade das relações jurídicas já consolidadas sob a égide da lei declarada inconstitucional.

Teoricamente, a nulidade retroativa visa restaurar a ordem constitucional violada, mas, na prática, pode gerar um grave cenário de insegurança jurídica, desfazendo relações consolidadas e frustrando a legítima confiança dos cidadãos que agiram sob a égide da lei posteriormente declarada inválida.

Diante desse conflito entre o rigor formal da teoria da nulidade e as exigências da realidade social, o ordenamento jurídico brasileiro incorporou o instituto da modulação de efeitos, previsto no art. 27 da Lei nº 9.868/99.

Este mecanismo permite ao Supremo Tribunal Federal (STF) restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, conferindo-lhes eficácia *ex nunc*, pro futuro ou retroatividade mitigada, em nome da segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

Neste contexto, o presente trabalho se propõe a investigar a decisão entre teoria constitucional e funcionalidade judicial, buscando responder à seguinte questão central: Como a modulação de efeitos atua como um instrumento que busca privilegiar princípios constitucionais ao flexibilizar a teoria da nulidade *ex tunc* no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade?

O Objetivo Geral deste estudo é analisar o papel da modulação de efeitos como mecanismo de superação do formalismo da teoria da nulidade *ex tunc*, destacando sua função na preservação da segurança jurídica e de outros princípios constitucionais.

Para tanto, serão desenvolvidas as seguintes etapas: analisar os fundamentos da segurança jurídica e da proteção da confiança como princípios constitucionais que justificam a flexibilização da nulidade *ex tunc*; discutir o confronto entre a teoria da nulidade da lei inconstitucional e a realidade da eficácia social das

normas que, mesmo inválidas, produziram efeitos; avaliar a aplicação da modulação de efeitos à luz do consequencialismo judicial e da proporcionalidade, identificando seus limites e critérios de aplicação; e examinar a natureza jurídica da decisão que modula os efeitos, confrontando o caráter declaratório tradicional com a possibilidade de um caráter constitutivo ou convalidante.

A Hipótese central deste trabalho é que a modulação de efeitos, ao flexibilizar a teoria da nulidade *ex tunc*, atua como um instrumento de ponderação da realidade fática que, em contraposição ao formalismo estrito da nulidade, privilegia a segurança jurídica em sua dimensão social, a proteção da confiança legítima e a proporcionalidade das consequências concretas geradas no tecido social.

Essa flexibilização se justifica pela necessidade de não ignorar os interesses sociais e as relações jurídicas consolidadas sob a vigência e eficácia da norma inconstitucional.

O instrumento da modulação opera, assim, de forma comparável à convalidação, conferindo à decisão do STF um caráter constitutivo ao definir quais serão os efeitos da norma no plano da validade e da eficácia.

A relevância desta pesquisa reside na necessidade de compreender a evolução de um modelo puramente dogmático para um modelo mais pragmático e consequencialista das decisões de inconstitucionalidade.

A modulação de efeitos é um tema de alta complexidade e impacto prático, pois afeta diretamente a estabilidade das relações jurídicas e a atuação do Poder Judiciário.

Para alcançar os objetivos propostos, o presente trabalho adota o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica. Parte-se de premissas gerais do Direito Constitucional, como a supremacia da Constituição e a segurança jurídica, para analisar o instituto específico da modulação de efeitos. Utiliza-se a pesquisa bibliográfica, com a análise de doutrina em Direito Constitucional, Teoria do Direito e Controle de Constitucionalidade, e a pesquisa documental, com a análise da legislação pertinente.

O desenvolvimento da pesquisa está organizado em quatro capítulos. O Capítulo 2 é dedicado à análise conceitual da segurança jurídica, da proteção da confiança e de sua relação com o Estado de Direito.

O Capítulo 3 aborda o Controle Concentrado de Constitucionalidade e a teoria da nulidade da norma inconstitucional, estabelecendo o conflito com a eficácia social da norma.

O Capítulo 4 examina a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e como ela densifica o princípio da segurança jurídica, influenciando a atuação judicial.

O Capítulo 5 analisa o instituto da modulação, sua previsão legal, as possibilidades de efeitos temporais, o confronto entre o caráter declaratório e constitutivo da decisão e a modulação como matriz constitucional do consequencialismo.

2 FUNDAMENTOS DA SEGURANÇA JURÍDICA

Ao iniciar a análise dos Fundamentos da Segurança Jurídica, é essencial delimitar conceitualmente o termo, que funciona como alicerce teórico para a compreensão de sua complexa aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.

2.1 O CONCEITO DE SEGURANÇA JURÍDICA NO DIREITO

A segurança jurídica, neste contexto, vai além da mera estabilidade normativa, configurando-se como um valor estruturante do Estado Democrático de Direito, que confere previsibilidade, estabilidade e confiança às normas e decisões estatais.

Este subtópico tem por objetivo aprofundar a noção de segurança jurídica, estabelecendo as bases para a subsequente exploração da proteção da confiança como princípio constitucional implícito, que será o foco do próximo segmento.

A exigência de regras claras, estáveis e previsíveis nas relações jurídicas remonta concepções históricas fundamentais. A Declaração do Homem e do Cidadão de 1789¹ em seu artigo 2º, já apontava a segurança como um dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, ao lado da liberdade, da propriedade e da resistência à opressão. Esse enunciado revela que a segurança não é apenas um valor jurídico, mas também político e social, legitimando a própria existência do Estado como garantidor da proteção individual.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) consagra a segurança como valor constitucional explícito. O Preâmbulo da Carta Magna a elenca como um dos objetivos do Estado Democrático, enquanto o *caput* do artigo 5º a assegura como um direito fundamental inviolável.

Complementarmente, os incisos II e XXXVI do mesmo artigo reforçam a previsibilidade normativa e a proteção das situações jurídicas consolidadas, ao consagrar os princípios da legalidade e da proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. No plano coletivo, o artigo 6º inclui a segurança

¹ FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte da França em 26 ago. 1789. Disponível em: <https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/declaration-droits-homme.asp>. Acesso em: 23 set. 2025.

entre os direitos sociais, ampliando sua dimensão protetiva para além da esfera individual.²

Sob uma perspectiva doutrinária, Luís Roberto Barroso³ distingue dois planos da segurança jurídica. No plano objetivo, compreende “a clareza e inteligibilidade dos enunciados normativos, para que não haja dúvida quanto às condutas exigidas”, impondo ainda a exigência de que as normas jurídicas sejam anteriores aos fatos que se destinam a regular e a observância do princípio da irretroatividade, a fim de resguardar situações jurídicas já consolidadas. Já no plano subjetivo, Barroso ressalta que a segurança jurídica “tutela a proteção da confiança das pessoas, isto é, as expectativas legítimas e a preservação de determinados efeitos de atos praticados no passado, ainda que venham a ser reputados inválidos”⁴.

O Supremo Tribunal Federal reforça essa compreensão ao julgar Ações Diretas de Inconstitucionalidade, que serão analisadas em momento oportuno, ao reconhecer a necessidade de resguardar direitos adquiridos diante de alterações legislativas, invocando a segurança jurídica como fundamento para evitar retrocessos indevidos. Tal posicionamento demonstra que o princípio atua como limite à atuação estatal, assegurando estabilidade e previsibilidade nas relações jurídicas.

Ingo Wolfgang Sarlet⁵ corrobora com essa visão ao afirmar que a segurança jurídica estará minimamente assegurada “quando o Direito proteger também a confiança do indivíduo (e do corpo social como um todo) na própria ordem jurídica e, de modo especial, na ordem constitucional vigente”.

De forma complementar, Celso Antônio Bandeira de Mello⁶, sustenta que a segurança jurídica “coincide com uma das mais profundas aspirações do homem: a

² BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

Art. 5º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

³ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2023, p. 343.

⁴ BARROSO, 2023.

⁵ 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 Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, p. 111-156, out./dez. 2005. Disponível em: <<https://www.olibat.com.br/documentos/SARLET.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2025.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. Salvador: JusPodivm; São Paulo: Malheiros, 2021.

da segurança em si mesma, a da certeza possível em relação ao que o cerca”, traduzindo-se na previsibilidade que permite ao indivíduo planejar seus atos e projetar suas expectativas. Tal estabilidade, segundo o autor, é condição de possibilidade para a ação humana racional, pois “é ela que enseja projetar e iniciar, conseqüentemente - e não aleatoriamente, ao mero sabor do acaso - comportamentos cujos frutos são esperáveis a médio e longo prazo”.⁷

A evolução para o Estado Democrático de Direito exigiu uma ampliação do conceito de segurança jurídica. Essa ampliação implica reconhecer que a segurança jurídica não pode ser reduzida a um conceito estático, vinculado apenas à estabilidade das normas, mas deve dialogar com a dinamicidade da vida social.

Nesse contexto, consolida-se a noção de segurança jurídica como categoria indispensável à proteção dos direitos fundamentais, uma vez que a preservação da confiança legítima se torna elemento central para a estabilidade das relações jurídicas.

Rafael Ramires Araújo Valim⁸ sintetiza essa perspectiva ao argumentar que:

[...] não basta a certeza quanto à norma aplicável para se assegurar o princípio da segurança jurídica. Nem é preciso dizer que nada significaria a previsibilidade se as projeções que dela decorrem e que norteiam a ação do administrado pudessem ser desfeitas, a qualquer tempo, pelo Estado. É de rigor, portanto, que à previsibilidade oferecida pela certeza se acresça a estabilidade do Direito, de molde a assegurar os direitos subjetivos e as expectativas que os indivíduos de boa-fé depositam na ação do Estado.

Dessa forma, a segurança jurídica assume um aspecto material, associado à proteção contra mudanças arbitrárias, à razoabilidade das decisões estatais e à necessidade de equilibrar a estabilidade normativa com a mutabilidade constitucionalmente orientada.

Em síntese, o conceito de segurança jurídica revela-se um pilar do ordenamento jurídico, garantindo não apenas a previsibilidade das normas, mas também a estabilidade das relações e a proteção da confiança dos cidadãos. Sua efetividade é crucial para a legitimidade do Estado Democrático de Direito, servindo como um contraponto à instabilidade e à arbitrariedade.

⁷ Mello, 2021.

⁸ VALIM, Rafael Ramires Araújo. **O Princípio Da Segurança Jurídica No Direito Administrativo Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/8546/1/Rafael%20Ramires%20Araujo%20Valim.pdf>. Acesso em: 28 set. 2025. p.42

Com essa base conceitual estabelecida, o próximo subtópico aprofundará a proteção da confiança como princípio constitucional implícito, explorando como essa dimensão subjetiva da segurança jurídica se manifesta e é tutelada no direito brasileiro.

2.2 A PROTEÇÃO DA CONFIANÇA COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO

Após a delimitação conceitual da segurança jurídica como valor estruturante do Estado Democrático de Direito, que abrange a previsibilidade e estabilidade do ordenamento, torna-se fundamental aprofundar uma de suas manifestações mais relevantes: a proteção da confiança.

Este princípio, embora não expressamente positivado na Constituição Federal, é amplamente reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência como um princípio constitucional implícito, derivado diretamente da segurança jurídica e do Estado Democrático de Direito. Ele atua como um escudo contra a arbitrariedade estatal, garantindo que as expectativas legítimas dos cidadãos, geradas por atos do Poder Público, sejam resguardadas.

Ao atuar como limite à atuação estatal, impedindo que o Poder Público frustrasse expectativas legítimas geradas por seus próprios atos, a proteção da confiança se mostra como um instrumento jurídico que impõe responsabilidade institucional, especialmente em contextos de alteração normativa ou revisão de atos administrativos.

Leonardo David Quintiliano⁹ aponta que o princípio da proteção da confiança, também denominado confiança legítima, é uma dimensão subjetiva da segurança jurídica, cuja aplicação tem se consolidado como mecanismo de contenção da arbitrariedade estatal.

Santos e Romão¹⁰ ressaltam que “a proteção da confiança parte da perspectiva do cidadão”, funcionando como garantia àquele que planeja sua conduta

⁹ QUINTILIANO, Leonardo David. Princípio da proteção da confiança - fundamentos para limitação dos poderes constituídos na modificação de direitos sociais em tempo de crise. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 112, p. 133-162, jan./dez. 2017. Disponível em: https://mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Fac-Dir-USP_112.05.pdf, Acesso em: 28 set. 2025.

¹⁰ SANTOS, Raimundo Nonato Silva; ROMÃO, Pablo Freire. Reflexões sobre o Princípio da Proteção da Confiança Legítima no Direito Brasileiro. **Revista do CEJUR**, v. 1, n. 2, p. 282-297, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/118/119>. Acesso em: 28 set. 2025.

com base em declarações e comportamentos do Estado. O Estado, em sua totalidade, deve respeitar a segurança jurídica, o que implica o dever de zelar pela confiança gerada por seus atos aos particulares de boa-fé.

Nesse sentido, a proteção da confiança visa tutelar aqueles que agem de boa-fé, assegurando que não sejam surpreendidos por mudanças abruptas ou pela invalidação de atos estatais que fundamentaram suas escolhas. Trata-se de um mecanismo que preserva a estabilidade das relações jurídicas, impedindo que condutas legítimas, pautadas na confiança depositada no Poder Público, resultem em prejuízos desproporcionais ou injustos.

Conforme destaca Luís Roberto Barroso¹¹, a proteção da confiança é uma manifestação de segurança jurídica, destinada a "tutelar expectativas legítimas e a preservar efeitos de atos inválidos, presentes determinadas circunstâncias"¹². Essa tutela se manifesta, por exemplo, na possibilidade de o Supremo Tribunal Federal (STF) não conferir efeito retroativo à declaração de inconstitucionalidade, ou de preservar os efeitos de atos que, mesmo inválidos, "permaneceram em vigor por tempo suficiente para tornar irrazoável o seu desfazimento"¹³.

Dessa forma, a proteção da confiança emerge como um pilar essencial do sistema jurídico, assegurando que a previsibilidade e a estabilidade, fundamentais para a segurança jurídica, se concretizem na tutela das expectativas legítimas dos cidadãos. Sua relevância transcende a mera formalidade, consolidando-se como um elemento vital para a legitimidade do Estado Democrático de Direito.

Esta análise evidencia a relevância da proteção da confiança como pilar da segurança jurídica, preparando a transição para a discussão sobre sua relação com o Estado de Direito e a estabilidade normativa.

2.3 RELAÇÃO COM O ESTADO DE DIREITO E COM A ESTABILIDADE NORMATIVA

Após aprofundar a compreensão da proteção da confiança como um princípio constitucional implícito, derivado da segurança jurídica e essencial para a tutela das expectativas legítimas dos cidadãos, torna-se imperativo analisar a

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022. p. 353

¹² Barroso, 2022, P. 353

¹³ Barroso, 2022, P. 353.

intrínseca relação da segurança jurídica com o Estado de Direito e a estabilidade normativa.

Para Luís Roberto Barroso¹⁴, o Estado de Direito "identifica um Estado de legalidade, no qual se observam a Constituição e as leis". A proteção da confiança e, conseqüentemente, a segurança jurídica são pilares fundamentais do Estado de Direito, garantindo a previsibilidade e a confiabilidade das ações estatais.

Nesse contexto, Gilmar Mendes¹⁵, destaca que a segurança jurídica é "pedra angular do Estado de Direito sob a forma de proteção à confiança", configurando uma espécie de subprincípio que "assume o valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material."¹⁶

A estabilidade normativa, por sua vez, é um componente indissociável da segurança jurídica no âmbito do Estado de Direito. Suzana Mendonça¹⁷ destaca que mesmo diante da alternância de poder, "o Estado mantém suas funções inabaladas. Os governos passam, o Estado permanece"

Essa permanência institucional revela-se essencial para que a atuação estatal desperte na coletividade a expectativa de conformidade com o ordenamento jurídico, condicionada não apenas ao respaldo constitucional, mas também à confiança e à regularidade que emanam de seus atos¹⁸ desencadeando na sociedade, conforme dita Suzana Mendonça¹⁹ "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".

Apesar de a segurança jurídica ser um dos pilares do Estado de Direito, a prática estatal nem sempre se alinha aos parâmetros normativos que deveriam orientar sua atuação, rompendo com a expectativa de confiabilidade construída junto aos cidadãos.

Esse cenário de instabilidade, compromete a função pacificadora e estabilizadora do Poder Judiciário, conforme ressalta Gilmar Mendes, ao afirmar que "não pode o legislador ou o Poder Público em geral, sem ferir o princípio da

¹⁴ Barroso, p. 563, 2022.

¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2015. p. 507.

¹⁶ Mendes, p. 625. 2015

¹⁷ MENDONÇA, Suzana. **A importância da manutenção da estabilidade pelo Estado: segurança jurídica e tutela da confiança**. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 9, n. 4, p. 1611-1630, 2023.

Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-9-2023-n-4/323>.

Acesso em: 28 set. 2025.

¹⁸ Mendonça, 2023.

¹⁹ Mendonça, 2023, p. 1617.

segurança jurídica, fazer tabula rasa das situações jurídicas consolidadas ao longo do tempo”.²⁰

A segurança jurídica, nesse contexto, assume papel central como instrumento de contenção das incertezas no ordenamento jurídico. Ela fortalece a confiança da sociedade nas instituições públicas, ao garantir que as normas sejam aplicadas de forma previsível e coerente, evitando arbitrariedades e protegendo o espaço individual dos cidadãos contra intervenções desproporcionais.

Em suma, a segurança jurídica, o Estado de Direito e a estabilidade normativa formam um tripé indissociável. A segurança jurídica, ao garantir a previsibilidade e a proteção da confiança, é a base sobre a qual se ergue o Estado de Direito, que, por sua vez, assegura a estabilidade das normas e das instituições. Essa interconexão é vital para a manutenção de um ambiente jurídico confiável e para o pleno desenvolvimento social.

Conforme discutido neste subtópico, a segurança jurídica constitui um dos pilares do Estado de Direito, sendo essencial para garantir a previsibilidade das ações estatais e a proteção da confiança dos cidadãos, especialmente em contextos de estabilidade normativa. Essa estabilidade, contudo, não se sustenta apenas na permanência institucional ou na legalidade formal das normas, mas exige uma análise mais profunda sobre os elementos que conferem legitimidade à norma jurídica. É nesse ponto que o próximo subtópico avança, ao examinar os pressupostos de existência, validade e eficácia das normas.

2.4 EXISTÊNCIA/VIGÊNCIA, VALIDADE/LEGITIMIDADE E EFICÁCIA DAS NORMAS JURÍDICAS

A discussão sobre a Segurança Jurídica, travada nos subtópicos anteriores, não pode ser concluída sem a análise dos pressupostos de completude da norma jurídica, elementos que determinam sua força e sua legitimidade no ordenamento.

Se a proteção da confiança e a estabilidade normativa são pilares da Segurança Jurídica, o controle sobre a existência (vigência), validade (legitimidade) e eficácia das normas é o mecanismo teórico, institucional, dogmaticamente demarcado que sustenta esses pilares, tornando a norma procedimentalmente apta para entrar no meio jurídico. Ferrajoli utiliza a tríade para medir a distância entre o

²⁰ Mendes, 2015, p. 623.

"dever ser", o que a norma válida prescreve, e o "ser", o que ocorre na realidade dos fatos.

A segurança jurídica depende da vigência como condição formal das normas e também de sua conformidade com as normas superiores, substancialmente com os princípios constitucionais e da sua efetiva aplicação, sendo o ápice no ordenamento jurídico os direitos fundamentais previstos na Constituição.

A partir dessa perspectiva, a segurança jurídica deixa de ser apenas um reflexo da legalidade e passa a ser condicionada pela legitimidade e efetividade do ordenamento, o que aprofunda e complementa a análise dos subtópicos anteriores que vão integrar os planos normativos e fáticos da atuação estatal.

A compreensão dos planos de existência (vigência), validade (legitimidade) e eficácia das normas jurídicas é indispensável para analisar os efeitos decorrentes da sua invalidação e, sobretudo, a técnica da modulação de efeitos, que será abordada em momento posterior.

Esses conceitos fornecem a base teórica para entender como a norma se insere no ordenamento, como se legitima perante a Constituição e como se concretiza no plano fático, permitindo avaliar as consequências jurídicas da declaração de inconstitucionalidade e os mecanismos utilizados para mitigar impactos sobre a segurança jurídica

2.4.1. A Distinção Garantista dos Planos Jurídicos e o Confronto com as Teses de Kelsen.

A teoria do jurista italiano Luigi Ferrajoli promove uma separação categórica entre os planos da Vigência ou Existência e da Validade ou Legitimidade.

Para Ferrajoli²¹, a vigência de uma norma refere-se unicamente à sua produção de acordo com o procedimento formal estabelecido pelas normas superiores. É um critério puramente formal e de cunho existencial.

A norma é vigente se foi criada pelo órgão competente, seguindo o rito legal. O autor é enfático ao afirmar que a vigência, por si só, não garante a legitimidade ou a validade da norma, mas apenas o seu valor formal, "tal qual resulta da regularidade do ato normativo".

²¹ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 3. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. Tradutores: Ana Paula Zomer Sica; Fauzi Hassan Choukr; Juarez Tavares; Luiz Flávio Gomes.

Para Ferrajoli²²

[...] uma norma existe, está vigente ou pertence ao direito positivo não só se é válida e ineficaz, quer dizer, não aplicada, senão também se é inválida e eficaz, pelo menos até que se declare sua invalidade. O conceito de "vigência" tem, em suma, um significado mais amplo do que o de "validade" e de "eficácia", e é predicável com independência de um e de outro, embora talvez não com independência dos dois ao mesmo tempo.

A Validade, para Ferrajoli (2002, p. 290)²³, é elevada a um critério substancial ou material das normas produzida, “quer dizer, dos seus significados ou conteúdos normativos”.

Uma norma é válida se o seu conteúdo está em conformidade com as normas de grau superior que estabelecem proibições e obrigações. A validade, portanto, não é uma questão de quem fez a norma, mas de o que a norma diz.

Para o autor, “confundem respectivamente a existência das normas jurídicas com a sua validade e com a sua eficácia, considerando como sendo válidas normas só vigentes ou só eficazes ou não considerando como sendo não vigentes normas só inválidas ou ineficazes.”²⁴

Essa separação é o ponto de ruptura com o positivismo kelseniano, onde a validade se confunde com a simples vigência, tratando-as como expressões sinônimas.

Para Hans Kelsen, a “validade de uma norma é a sua específica existência ideal. O fato de que uma norma ‘seja válida’ significa que existe. Uma norma que não seja válida não é uma norma, por não ser uma norma que existe” (Kelsen, 2009, p. 54)²⁵

Celso Antônio Bandeira de Mello²⁶ discorda de Kelsen, afirmando que, no âmbito do controle judicial incidental acerca da validade de uma lei perante à Constituição, a validade de uma norma não se confunde com sua existência ou com sua inclusão no sistema jurídico. Quando se deixa de aplicar uma regra considerada inconstitucional, a análise judicial limita-se à verificação da validade da lei frente à

²² Ferrajoli, 2002, p. 291

²³ Ferrajoli, 2002.

²⁴ Ferrajoli, 2002, p. 290.

²⁵ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009

²⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Leis originariamente inconstitucionais compatíveis com Emenda Constitucional superveniente**. Revista trimestral de direito público, nº 23, 1998, p. 12-23.

Constituição. Nega-se a validade da norma mas não se nega nem se altera sua existência.

Iure Pedroza Menezes também trava um embate com a teoria kelseniana ao separar os conceitos de vigência e validade, visto que “a validade da norma, no pensamento de Hans Kelsen, designa a sua existência”.²⁷

Para ele:

A validade, longe de ser sinônimo de vigência (como fora proposto e defendido por KELSEN), vincula-se ao sentido de “valores materiais” da Constituição. [...] Assim, o respeito do ato legislativo às formalidades constitucionais de sua criação não é suficiente para que uma norma (embora tida por vigente) seja válida. Impõe-se, ainda, constante visitação ao conteúdo substantivo (e não apenas formal) dos direitos e garantias fundamentais.²⁸

A Segurança Jurídica, nesse contexto, não se satisfaz com a mera vigência, isto é, com a certeza formal de que a norma existe no ordenamento, mas exige a validade substancial, que representa a conformidade material da norma com os princípios e valores constitucionais.

Essa distinção é essencial para compreender que a legitimidade normativa não decorre apenas do cumprimento das formalidades procedimentais, mas da adequação do conteúdo às garantias fundamentais e à estrutura da Constituição.

Em outras palavras, uma norma pode ser vigente e eficaz, mas ainda assim carecer de validade se contrariar norma superior. Tal exigência reforça a função garantista do controle de constitucionalidade, que não se limita a verificar a regularidade formal do processo legislativo, mas busca assegurar que o sistema jurídico permaneça coerente, estável e orientado pelos princípios constitucionais.

2.4.2. Eficácia e o Desafio da Efetividade

O terceiro plano, a Eficácia, permanece ligado ao mundo dos fatos, referindo-se ao cumprimento e à aplicação prática da norma.

A ineficácia de uma norma válida e vigente ocorre quando ela não é observada pelos destinatários ou não é aplicada pelos órgãos judiciais e administrativos.

²⁷ MENEZES, Iure Pedroza. **Vigência e Validade no Garantismo de Luigi Ferrajoli**: Um Confronto com a Teoria Pura de Hans Kelsen. Revista Jurídica Luso-Brasileira, Coimbra, Ano 6, n. 5, p. 1159-1171, 2020. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/5/2020_05_1159_1171.pdf. Acesso em: 26 out. 2025.

²⁸ Menezes, 2020, p. 1167.

Ferrajoli destaca que a norma “comparada com o dever ser da validade pertence à dimensão do ser, enquanto comparada com o ser da efetividade pertence à dimensão do dever ser”.²⁹

Para Ferrajoli³⁰:

[...] quando a ineficácia de um sistema de normas sobre a produção chegar ao ponto de que nem sequer respeitarem-se as condições formais de validade do ato de produção normativa, diremos que a norma não foi-produzida e que por conseguinte não está vigente, não existe ou não pertence sequer formalmente ao ordenamento do qual se fala. Ao contrário, quando a ineficácia se manifestar somente no não cumprimento das condições substanciais de validade da norma produzida, diremos que esta não é válida, ainda que esteja vigente, ou exista, ou pertença ao ordenamento examinado. As normas vigentes num Estado de direito podem ser, assim, ademais de eficazes ou ineficazes, também válidas ou inválidas, quer dizer, juridicamente legítimas no plano formal, mas não no material.

Diante dessa perspectiva, a eficácia revela-se como elemento indispensável para a concretização da norma no plano social, pois não basta que ela seja formalmente vigente e materialmente válida, é necessário que produza efeitos reais e seja observada pelos destinatários e aplicada pelos órgãos competentes.

A ausência de efetividade compromete a autoridade do ordenamento e fragiliza a própria segurança jurídica, que depende da harmonia entre os três planos para garantir previsibilidade e estabilidade nas relações jurídicas.

O Capítulo 2 estabeleceu que a Segurança Jurídica é um princípio constitucional implícito que se manifesta na proteção da confiança e na estabilidade normativa.

A análise da segurança jurídica como princípio constitucional implícito revelou sua íntima conexão com o Estado de Direito, evidenciando que a previsibilidade e a proteção da confiança são essenciais para a legitimidade da atuação estatal.

Contudo, essa legitimidade não se sustenta apenas na conformidade formal das normas com os procedimentos legais, mas exige também a sua validade substancial, conforme propõe Ferrajoli.

O ápice dessa fundamentação teórica reside na distinção entre vigência e validade. A constatação de que uma norma pode ser vigente, mas inválida, é o ponto de partida para o próximo capítulo. Se a validade exige a coerência material com a Constituição, a violação dessa coerência resulta na nulidade da norma.

²⁹ Ferrajoli, 2002, p. 290

³⁰ Ferrajoli, 2002, p. 290

Essa fundamentação teórica é indispensável para compreender o controle de constitucionalidade, tema do próximo capítulo, que se aprofundará sobre o mecanismo jurídico de invalidação das normas incompatíveis com o disposto na Constituição e os efeitos decorrentes dessas decisões.

3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E NULIDADE

Após aprofundar a análise da segurança jurídica como pilar do Estado de Direito, da proteção da confiança e da estabilidade normativa, torna-se crucial examinar o principal mecanismo institucional de defesa da Constituição: o controle de constitucionalidade.

3.1 O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE: CONCEITO E RELEVÂNCIA

No Brasil, o controle de constitucionalidade se manifesta de duas formas principais: o difuso, exercido por qualquer juiz ou tribunal em um caso concreto, e o concentrado, que é o foco deste trabalho, exercido com exclusividade pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em ações diretas de inconstitucionalidade.

O controle concentrado tem por objetivo a preservação da supremacia constitucional, garantindo que as leis e atos normativos estejam em conformidade com a Constituição Federal.

Como ensina Alexandre de Moraes, o controle repressivo de constitucionalidade visa a "expurgar do ordenamento jurídico as leis ou atos normativos incompatíveis com a Constituição"³¹

Essa função é essencial para a segurança jurídica, pois assegura a unidade e a coerência do sistema, evitando a proliferação de normas inválidas.

Conforme previsto no artigo 102, inciso I, alínea "a" da Constituição Federal³², o Supremo Tribunal Federal possui competência originária para processar e julgar ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade referentes a leis ou atos normativos federais e estaduais que estejam em desacordo com a Constituição Federal.

No âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, Moraes afirma que na ação direta de inconstitucionalidade o autor deseja que o Supremo Tribunal Federal "examine a lei ou ato normativo federal ou estadual em tese (não existe caso concreto a ser solucionado). Visa-se, pois, obter a invalidação da lei, a fim de

³¹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023. p. 1493

³² BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

garantir-se a segurança das relações jurídicas, que não podem ser baseadas em normas inconstitucionais”.³³

Essa compreensão é, portanto, o alicerce para a análise da nulidade da norma inconstitucional e, conseqüentemente, da modulação de efeitos, pois é nesse âmbito que a tensão entre a supremacia constitucional e a segurança jurídica se manifesta de forma mais potente.

3.2 NULIDADE DA NORMA INCONSTITUCIONAL

Após a compreensão do controle concentrado de constitucionalidade como mecanismo essencial à preservação da supremacia constitucional, torna-se imperativo examinar as diferentes formas de incompatibilidade de uma norma com a Constituição.

Essa incompatibilidade pode se manifestar como um vício formal, referente ao processo de criação da norma, ou como um vício material, relacionado ao seu conteúdo.

A inconstitucionalidade formal ocorre quando há desrespeito às regras do processo legislativo. Conforme Gilmar Mendes³⁴:

Os vícios formais afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei. Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.

Por outro lado, segundo o autor, a inconstitucionalidade material diz respeito à substância do ato, ou seja, ao próprio conteúdo da norma, “originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição”.³⁵

Independentemente da natureza do vício, seja ele formal ou material, a norma que ingressa no ordenamento jurídico com essa falha produz efeitos até que sua inconstitucionalidade seja formalmente declarada pelo órgão competente.

A publicação e a vigência conferem-lhe existência formal, ainda que sua validade esteja comprometida desde a origem. A atuação do Poder Judiciário, por meio do controle de constitucionalidade, é o mecanismo que retira essa norma do sistema, reconhecendo sua incompatibilidade com as regras constitucionais.

³³ Moraes, 2023, p. 1524.

³⁴ Mendes, 2015, p. 1886.

³⁵ Mendes, 2015, p. 1886.

No contexto brasileiro, essa declaração, quando proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), significa que a norma é considerada nula desde sua origem, desfazendo todos os efeitos jurídicos dela decorrentes.

Os efeitos da decisão de inconstitucionalidade são *erga omnes* ou seja, se aplicam à todos, vinculantes e, como regra geral, retroativos (*ex tunc*).

Para Alexandre de Moraes³⁶:

Declarada a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo federal ou estadual, a decisão terá efeito retroativo (*ex tunc*) e para todos (*erga omnes*), desfazendo, desde sua origem, o ato declarado inconstitucional, juntamente com todas as consequências dele derivadas, inconstitucionais são nulos e, portanto, destituídos de qualquer carga de eficácia jurídica, alcançando a declaração de inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo, inclusive os atos pretéritos com base nela praticados (efeitos *ex tunc*).

Em síntese, a regra geral da eficácia *ex tunc* das ações diretas de inconstitucionalidade reafirma a supremacia da Constituição e a máxima efetividade das decisões do Supremo Tribunal Federal, assegurando que a nulidade da norma inconstitucional alcance todos os seus efeitos, inclusive aqueles já consolidados.

Essa retroatividade reafirma a supremacia da Constituição, mas também evidencia a necessidade de mecanismos como a modulação de efeitos para equilibrar a proteção da ordem constitucional com a preservação da segurança jurídica e de situações consolidadas.

3.2.1 Nulidade, Anulabilidade, Anulação e Revogação: Distinções Fundamentais

Para compreender a nulidade da norma inconstitucional, torna-se importante distinguir os conceitos de nulo e anulável, bem como anulação e revogação, que, embora relacionados, possuem naturezas e efeitos jurídicos distintos.

Um ato é considerado nulo quando seu vício é de tal gravidade que ele não tem capacidade de produzir efeitos jurídicos válidos desde a sua origem, violando normas de ordem pública e interesses sociais.

No que tange à extinção de atos jurídicos, o ato nulo poderá repercutir na nulidade, que pode ser alegada por qualquer interessado e, conforme destaca Flávio Tartuce³⁷ “por envolverem o interesse de todos, [...] devem ser pronunciadas pelo

³⁶ Moraes, 2023, p. 1556.

³⁷ TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil: volume único**. 14. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2024. Acesso em: 01 out. 2025. p. 650.

juiz, quando conhecer do negócio jurídico ou dos seus efeitos. Trata-se da tão comentada declaração de ofício ou ex officio pelo magistrado [...].”.

Além disso, possuem efeito erga omnes, ou seja, contra todos. A nulidade é insanável, seus efeitos são, em regra, *ex tunc* (retroativos), desfazendo o ato e todos os seus desdobramentos, tendo que desconsiderar a sua vigência desde o momento em que é promulgado.

Segundo Tartuce³⁸ no direito privado, “a nulidade absoluta ofende regramentos ou normas de ordem pública, sendo o negócio absolutamente inválido”.

Anulável, no âmbito do direito civil e do direito administrativo, refere-se a um ato que nasceu com vícios menos severos, que podem ser convalidados ou sanados, diferente dos atos nulos.

Um ato anulável produz efeitos até o momento de sua declaração de invalidade, ou seja, até que sejam anulados os seus efeitos, sendo que estes retroagem, visto que a não convalidação produzirá efeito extintivo *ex tunc*.

Destaca-se que a diferença entre nulo e anulável é a possibilidade de convalidação do ato anulável, ou seja, de saneamento posterior no tempo, retroagindo os seus feitos validadores, em caso de convalidação.

Celso Antônio Bandeira Mello destaca a possibilidade de o efeito validador da convalidação retroagir. Ele sustenta que, quando o vício é sanável, a Administração pode preservar o ato mediante convalidação, e que esse procedimento faz com que o ato se tenha como válido desde a origem.³⁹

A convalidação, embora inicialmente concebida e sistematizada pela doutrina, com destaque para a obra de Weida Zancaner, que delineou seus pressupostos, limites e efeitos à luz do princípio da conservação dos atos administrativos, não permaneceu restrita ao plano teórico.

Antes mesmo de sua positivação, os tribunais já admitiam sua aplicação para sanar vícios de menor gravidade, especialmente aqueles relacionados à competência ou à forma, desde que inexistentes prejuízo a terceiros ou afronta ao interesse público.

Esse entendimento foi posteriormente incorporado ao ordenamento jurídico, notadamente pelo art. 55 da Lei nº 9.784/1999, que Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, conferindo à

³⁸ Tartuce, 2024. p. 643.

³⁹ Mello, 2021.

convalidação status normativo e consolidando sua função como mecanismo de estabilização e racionalização da atividade administrativa.

Assim, o instituto deixa de ser mera construção doutrinária para afirmar-se como instrumento de juridicidade, corroborando o efeito validador retroativo salientado por Celso Antônio Bandeira de Mello e reforçando a distinção entre atos nulos, insuscetíveis de correção, e atos anuláveis, cuja existência jurídica admite saneamento posterior com eficácia *ex tunc*.

Ainda no campo da extinção dos atos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro determina que a anulação é desfazimento do ato “por razões de ilegalidade. Como a desconformidade com a lei atinge o ato em suas origens, a anulação produz efeitos retroativos à data em que foi emitido [...]”⁴⁰

Ato contínuo, Di Pietro destaca que.⁴¹:

a anulação pode também ser feita pelo Poder Judiciário, mediante provocação dos interessados, que poderão utilizar, para esse fim, quer as ações ordinárias e especiais previstas na legislação processual, quer os remédios constitucionais de controle judicial da Administração Pública.

Desta forma, a autora destaca que no direito civil e administrativo os vícios podem ser gerar nulidades absolutas, que se refere, ao atos nulos, ou nulidades relativas, que referem-se aos atos anuláveis⁴², passíveis de convalidação.

Por último, cumpre destacar outra forma de extinção dos atos, que não se confundem com nulidade e nem anulabilidade: a revogação.

Trata-se da supressão de um ato válido, que passou a ser considerado inconveniente ou inoportuno para o interesse público.

Assim, a revogação não decorre de vício de legalidade ou de validade, mas sim da perda de sua eficácia em razão de motivos de conveniência e oportunidade. Trata-se de um ato discricionário com efeitos *ex nunc* (não retroagem).

Segundo Di Pietro⁴³:

a revogação é o ato administrativo discricionário pelo qual a Administração extingue um ato válido, por razões de oportunidade e conveniência. Como a revogação atinge um ato que foi editado em conformidade com a lei, ela não retroage; os seus efeitos se produzem a partir da própria revogação; são feitos *ex nunc* (a partir de agora). Quer dizer que a revogação respeita os efeitos já produzidos pelo ato, precisamente pelo fato de ser este válido perante o direito.

⁴⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 598

⁴¹ Di Pietro, 2022, p. 539.

⁴² Di Pietro, 2022.

⁴³ Di Pietro, 2022, p. 561.

A autora destaca que a diferença entre as duas formas de extinção é que a revogação é privativa da administração pública visto que a análise da oportunidade e conveniência é responsabilidade desta, enquanto a anulação pode ser feita pelo Administração e pelo Judiciário.⁴⁴

É essencial compreender que anulação e revogação são mecanismos distintos, representados por causas e consequências jurídicas diferentes. Enquanto a revogação opera com efeitos *ex nunc*, a anulação tem efeitos *ex tunc*.

A distinção entre a nulidade, anulabilidade, anulação e revogação transcende a mera categorização teórica e revela implicações práticas relevantes para a estabilidade das relações jurídicas.

Essa compreensão é indispensável para o exame das técnicas de relativização da regra geral da nulidade, como a modulação de efeitos no controle de constitucionalidade, que será abordada posteriormente.

Essa discussão servirá de base para a análise crítica da convalidação no Capítulo 5, evidenciando como o ordenamento jurídico admite, em hipóteses específicas, mecanismos de preservação e estabilização de atos, mesmo diante de vícios, em contraste com a rigidez da nulidade no âmbito constitucional.

3.2.2 A Teoria Pura do Direito de Kelsen e o Conceito de Nulidade

Retomando a discussão sobre as distinções entre nulo e anulável, anulação e revogação, e a forma como esses conceitos se aplicam à invalidade dos atos jurídicos, é fundamental aprofundar a perspectiva de Hans Kelsen em sua obra Teoria Pura do Direito.

A visão kelseniana sobre a invalidade das normas jurídicas diverge significativamente da teoria da nulidade de pleno direito adotada no Brasil, oferecendo um contraponto essencial para a compreensão do controle de constitucionalidade.

Kelsen argumenta que “[...] de uma lei inválida não se pode, porém, afirmar que ela é contrária à Constituição, pois uma lei inválida não é sequer uma lei, porque não é juridicamente existente e, portanto, não é possível acerca dela qualquer afirmação jurídica. [...]”⁴⁵

⁴⁴ Di Pietro, 2022.

⁴⁵ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/slideshow/hans-kelsen-teoria-pura-do-direito-obra-completa-pdf/269350413#190>. Acesso em: 15 out. 2025. p. 188.

Para Kelsen⁴⁶, a ideia de uma norma "nula" no sentido de "inexistente" dentro de uma ordem jurídica é uma contradição.

Ele argumenta que uma norma pertencente a uma ordem jurídica não pode ser nula, mas apenas anulável e até que houvesse a anulação, a norma deveria ser reputada como válida.

Ou seja, até que houvesse o reconhecimento pelo órgão competente de que a norma está em desconformidade com as normas que são superiores, ela deverá ser considerada como válida. Para ele⁴⁷:

[...] uma "norma contrária às normas" é uma contradição nos termos; e uma norma jurídica da qual se pudesse afirmar que ela não corresponde à norma que preside à sua criação não poderia ser considerada como norma jurídica válida – seria nula, o que quer dizer que nem sequer seria uma norma jurídica.[...]. O que é nulo não pode ser anulado (destruído) pela via do Direito. Anular uma norma não pode significar anular o ato de que a norma é o sentido. Algo que de fato aconteceu não pode ser transformado em não-acontecido. [...] Se a ordem jurídica, por qualquer motivo, anula uma norma, tem de [...] considerar esta norma primeiramente como norma jurídica objetivamente válida, isto é, como norma jurídica conforme ao Direito.

A partir dessa perspectiva, torna-se evidente que Hans Kelsen não distingue os planos de vigência e validade, tratando-os como expressões sinônimas.

Para o autor, a validade não é um atributo dependente da conformidade material da norma com princípios superiores, mas sim uma qualidade inerente à sua própria existência. Em outras palavras, uma norma é considerada válida porque existe no ordenamento, e sua existência jurídica coincide com sua validade.

Essa concepção implica que não há espaço para a ideia de nulidade absoluta, pois mesmo normas incompatíveis com a Constituição devem ser reputadas válidas até que sejam anuladas pelo órgão competente.

A anulação, nesse contexto, não apaga o fato histórico da criação da norma, mas apenas retira sua força obrigatória para o futuro, preservando a lógica formal do sistema.

Essa visão revela limitações quando confrontada com teorias como a de Ferrajoli, que exigem uma análise material da norma para assegurar sua legitimidade.

⁴⁶ Kelsen, 1988.

⁴⁷ Kelsen, 1998, p. 186.

A anulabilidade, segundo o autor, pode ter diferentes graus. Kelsen enfatiza que, em regra, uma norma jurídica é anulada com efeitos para o futuro (*ex nunc*), preservando os efeitos já produzidos.

Contudo, ele reconhece que também pode ser anulada com efeito retroativo (*ex tunc*), destruindo os efeitos jurídicos pretéritos, como a anulação de uma lei penal ou civil, acompanhada da anulação das decisões fundadas sobre ela. No entanto, Kelsen é enfático ao afirmar que, mesmo nesses casos, "a lei foi válida até a sua anulação. Ela não é nula desde o início"⁴⁸

Assim, no modelo kelseniano, a decisão de um tribunal constitucional que declara a inconstitucionalidade de uma norma não reconhece uma nulidade preexistente, mas sim "anula" a norma, retirando-lhe a validade a partir daquele momento ou retroativamente.

Mesmo quando se opera na forma de uma declaração de nulidade, Kelsen entende que se trata de uma "anulação com efeito retroativo de uma norma até aí considerada válida"⁴⁹. Portanto, para Kelsen, "dentro da ordem jurídica a nulidade é apenas o grau mais alto da anulabilidade"⁵⁰, reforçando a ideia de que a norma, mesmo viciada, mantém uma validade provisória até sua anulação.

Em suma, a visão de Kelsen oferece uma perspectiva distinta sobre a invalidade das normas, na qual a norma inconstitucional é tratada como anulável, e a decisão de inconstitucionalidade possui um caráter constitutivo, operando, em regra, com efeitos *ex nunc*.

Assim, a concepção kelseniana, ao equiparar validade e existência, afasta-se da função do controle concentrado de constitucionalidade brasileiro.

Essa compreensão é fundamental para contrastar com a teoria da nulidade *ex tunc* adotada no Brasil e para entender as bases teóricas que, posteriormente, permitirão a discussão sobre a modulação de efeitos como uma flexibilização da regra da nulidade.

3.2.3 Nulidade da Norma Inconstitucional e Efeitos Ex Tunc no Direito Constitucional Brasileiro

Com as distinções entre nulo e anulável, anulação e revogação estabelecidas, e a perspectiva kelseniana contrastada com a teoria da nulidade, o

⁴⁸ Kelsen, 1988, p. 193.

⁴⁹ Kelsen, 1998, p. 195.

⁵⁰ Kelsen, 1998, p. 195.

foco agora se volta para a aplicação desses conceitos no controle concentrado de constitucionalidade brasileiro, previamente delineado.

Este subtópico consolidará a compreensão da nulidade da norma inconstitucional e seus efeitos *ex tunc* como a regra geral, ressaltando que as exceções a essa retroatividade serão exploradas em um capítulo posterior.

No contexto do controle concentrado de constitucionalidade no Brasil, a regra é que a declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo possui caráter declaratório, ou seja, a lei inconstitucional é nula desde o seu nascimento, e o STF apenas declara essa nulidade preexistente. Trata-se de uma situação jurídica que já existia antes do processo, produzindo efeitos *ex tunc*.

Isso significa que a norma é considerada inválida desde o momento de sua promulgação. Essa retroatividade visa a restaurar a ordem constitucional violada, assegurando a integridade do sistema jurídico e garantindo a supremacia da Constituição.

Conforme sustentado por Rui Barbosa⁵¹ há três dogmas fundamentais do direito político, sendo: “os atos inconstitucionais do Congresso, ou do poder executivo são nulos; [...] sua nulidade se autentica pelos tribunais; [...] a nulidade abrange toda a existência do ato, retroagindo até à sua decretação, e obliterando-lhe todos os efeitos”.

A decisão que reconhece a inconstitucionalidade possui a capacidade de desconstituir os efeitos produzidos pela norma retirada do ordenamento jurídico, reiterando o princípio de que a validade jurídica não pode ser edificada sobre um fundamento nulo.

A compreensão da nulidade da norma inconstitucional no Brasil é enriquecida por uma análise comparativa com outros sistemas jurídicos, especialmente o norte-americano, que serviu de inspiração para a teoria da nulidade.

No ano de 1803, a Suprema Corte norte-americana, sob a relatoria de John Marshall, a Corte estabeleceu a supremacia da Constituição sobre a legislação ordinária e afirmou a competência do Judiciário para invalidar atos legislativos contrários à Constituição, inaugurando a doutrina do *judicial review* que influenciou diversos sistemas jurídicos, inclusive o brasileiro.

⁵¹ BARBOSA, Rui. **Os atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal**. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1893, p. 221-222.

Durante o julgamento do caso, delineou-se que:

ou a Constituição é a lei suprema, inalterável por meios ordinários, ou está no mesmo nível dos atos legislativos ordinários, e, como outros atos, é alterável quando agrada à legislatura. Se a primeira parte da alternativa é verdadeira, um ato legislativo, contrário à Constituição, não é lei [is not law]; se a última parte é verdadeira, então as Constituições escritas são tentativas absurdas por parte do povo de limitar um poder, por sua própria natureza, ilimitável. Certamente, todos os que têm formulado Constituições escritas o fizeram com o intuito de assentar a lei fundamental e suprema da nação; e, conseqüentemente, a teoria de tais governos deve ser a de que um ato da legislatura ofensivo à Constituição é nulo." (*tradução nossa*).⁵²

Ao afirmar que um ato legislativo contrário à Constituição 'não é lei', evidencia uma concepção que aproxima-se da visão kelseniana ao confundir os planos de existência e validade.

A Suprema Corte norte-americana partiu da premissa de que a norma inconstitucional não integra o ordenamento jurídico, como se sua invalidade implicasse inexistência.

Assim como Kelsen, a decisão norte-americana vincula a existência da norma à sua validade, desconsiderando a possibilidade de uma norma vigente ser inválida, o que contrasta com teorias que defendem a separação entre esses planos, como a de Ferrajoli.

No sistema brasileiro, a declaração de inconstitucionalidade não confunde os conceitos de existência e validade da norma, embora adote a teoria da nulidade com efeitos retroativos (*ex tunc*), ou seja, sem capacidade de produzir efeitos jurídicos válidos desde sua origem.

Assim, diferentemente da concepção kelseniana, que equipara validade à existência, o modelo brasileiro reconhece que uma norma pode existir formalmente, mas ser inválida materialmente, reforçando a separação entre esses planos.

Isso significa que a norma é considerada inválida desde sua origem, mas não se nega sua existência no ordenamento, pois ela foi produzida e aplicada até a decisão judicial.

A distinção é que a norma existiu e gerou efeitos jurídicos, ainda que contrária à Constituição, razão pela qual se admite a modulação de efeitos para preservar situações consolidadas e evitar insegurança jurídica.

⁵² National Constitution Center. **9.5 Primary Source: Marbury v. Madison (1803)**. Disponível em: https://constitutioncenter.org/education/classroom-resource-library/classroom/9.5-primary-source-marbury-v-madison_ Acesso em: 04 nov, 2025.

Em síntese, este capítulo fez a análise do controle concentrado de constitucionalidade, especificamente a Ação Direta De Inconstitucionalidade como mecanismo de defesa da Carta Magna.

Pontuou as distinções entre nulidade, anulabilidade, anulação e revogação, bem como o contraste entre a teoria da anulabilidade kelseniana e a teoria da nulidade adotada no Brasil, evidenciando-se que, embora a norma inconstitucional seja considerada inválida desde sua origem, é possível considerar a sua existência.

A regra da nulidade *ex tunc*, apesar de ser pilar da supremacia constitucional, suscita debates sobre sua aplicação irrestrita. A ponderação entre a rigidez da nulidade e a necessidade de flexibilidade será objeto de aprofundamento em capítulos subsequentes, nos quais os mecanismos de mitigação da retroatividade serão explorados.

Essa compreensão prepara o terreno para o próximo capítulo, que se dedicará à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), analisando como suas disposições e seu diálogo com o controle de constitucionalidade, introduzem novos paradigmas para a segurança jurídica e a atuação judicial, consolidando as bases para a compreensão da modulação de efeitos.

4 A LINDB E A SEGURANÇA JURÍDICA NO DIREITO

Após explorar os fundamentos da segurança jurídica, a proteção da confiança e a relevância do controle concentrado de constitucionalidade, este capítulo se volta para a análise de como a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), especialmente em seus artigos 20, 21, 23 e 24, atua como um instrumento de reforço desses pilares no âmbito da Administração Pública e também da atuação judicial.

Destaca-se que, como visto anteriormente, no campo do controle concentrado de constitucionalidade, a declaração de inconstitucionalidade da lei possui efeito vinculante.

Conforme destaca Alexandre de Moraes⁵³, “a Corte Suprema define seu significado e alcance, que deverá ser respeitado por todos os demais órgãos estatais, sob pena de desrespeito à sua função constitucional”. Assim, o autor menciona que proferida a decisão:

haverá uma vinculação obrigatória em relação a todos os órgãos do Poder Executivo e do Poder Judiciário, que deverão pautar o exercício de suas funções na interpretação constitucional dada pela Corte Suprema, [...]. Os efeitos vinculantes se referem, inclusive, à *ratio decidendi*, para se evitar qualquer tentativa de desrespeito da decisão em sede de jurisdição constitucional.⁵⁴

Nesse contexto de busca pela máxima efetividade e segurança jurídica, a intervenção do legislador ordinário por meio da Lei nº 13.655/2018⁵⁵, que alterou o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942⁵⁶ (LINDB), impôs um novo patamar de exigência fundamentada e efetiva a todos os agentes públicos, incluindo o Judiciário, ao tratar das consequências práticas das decisões.

Segundo Maria Helena Diniz⁵⁷:

Os arts. 20 a 30 da LINDB visam, apesar de terem conteúdo permeados de conceitos indeterminados semanticamente, proteger a sociedade contra incerteza, riscos e custos excessivos, trazendo segurança jurídica, ao promover uma participação de todos para a obtenção de vantagens particulares ou coletivas e, ao impor à autoridade competente um esforço intelectual, conducente à motivação de sua decisão e à análise de seus

⁵³ Moraes, 2023, p. 1563.

⁵⁴ Moraes, 2023, p. 1564

⁵⁵ BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 22 out. 2025

⁵⁶ BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 11 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 22 out. 2025.

⁵⁷ DINIZ, Maria Helena. Reflexões epistemológicas sobre os artigos 20 a 30 da LINDB. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Porto Alegre, n. 24, p. 17-38, 2020.

efeitos práticos e de outras possíveis alternativas adequadas ao caso, trazendo racionalidade às decisões (administrativas, judiciais ou de controle). Logo, os agentes públicos terão um ônus argumentativo adicional: demonstração da análise das peculiaridades, das dificuldades do caso e do diálogo com o gestor público.

A Lei nº 13.655/2018, ao introduzir essas disposições na LINDB, buscou explicitamente mitigar a instabilidade jurídica. Essa nova arquitetura normativa exige uma análise pormenorizada de seus dispositivos, o que será feito a seguir.

O estudo dos arts. 20, 21, 23 e 24 revelará como o legislador positivou o princípio da segurança jurídica e estabelece um regime de transição para a anulação de atos, aproximando-se da lógica da modulação de efeitos aplicada pelo Supremo Tribunal Federal.

4.1 ANÁLISE DOS ARTS. 20, 21, 23 E 24 DA LEI 13.655/2018.

O artigo 20 da LINDB representa um marco ao estabelecer que, “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”⁵⁸

Este dispositivo impõe aos julgadores uma análise dos impactos de suas deliberações, afastando a mera subsunção formalista.

Maria Helena Diniz⁵⁹ sublinha que o art. 20 visa aprimorar a qualidade decisória dos órgãos estatais, ao concretizar a motivação e definir balizas para a interpretação e aplicação de normas, reforçando a responsabilidade da autoridade diante de normas com conteúdo indeterminado.

Segundo a autora, trata-se de uma:

abstenção de justificação de decisão com base em valores jurídicos abstratos. [...] O art. 20 abre espaço ao subjetivismo, visto que cada autoridade ao analisar o caso, terá liberdade para avaliar a consequência prática a seu modo, com base em sua mundividência, ou em sua ideia de valor social, moral ou ético ou, ainda, no condicionamento social de suas ideias. [...] O art. 20 impõe o ônus de motivar qualificadamente a decisão, tendo por base a contextualização dos fatos e a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos [...]. (Diniz, 2020, p. 20)⁶⁰

A autora destaca que isso reforça a responsabilidade da autoridade ao decidir sobre uma situação abarcada pela norma da qual seu conteúdo suporta mais

⁵⁸ BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 22 out. 2025.

⁵⁹ Diniz, 2020.

⁶⁰ Diniz, 2020, p. 20.

de uma solução, devendo a autoridade dar motivo à sua deliberação demonstrando que a medida ou a nulidade imposta eram necessárias, evitando que as autoridades:

[...] decidam o destino dos envolvidos tendo por suporte valores jurídicos, abstratos, revistos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração, como por ex., Princípios (moralidade administrativa, universalização, economicidade, livre iniciativa) ou fórmulas genéricas (interesse geral, ou seja, interesse público, bem comum etc.), sem que sejam consideradas as consequências práticas (jurídicas e administrativas) da decisão, que, diligentemente, consiga vislumbrar, diante dos fatos e dos fundamentos jurídicos, ou seja, os efeitos sobre bens e direitos alheios que adviriam de suas decisões, averiguando, para tanto, vetores econômicos, sociológicos, morais, jurídicos, políticos ou ideológicos.⁶¹

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶² “combina-se o princípio da motivação com o da proporcionalidade. Se existem duas ou mais alternativas, a motivação tem que demonstrar que a medida adotada era realmente necessária e a mais adequada diante das circunstâncias concretas que exigiam a decisão.”

Segundo Maria Helena Diniz (2020)⁶³, a exigência de motivação qualificada, que demonstre a necessidade e adequação da medida, bem como as alternativas possíveis, atua como um mecanismo de controle da discricionariedade e um incentivo à prudência decisória.

Complementarmente, o artigo 21 da LINDB prevê que a decisão que “decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas”⁶⁴.

Seu parágrafo único determina que “A decisão [...] deverá indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.”⁶⁵

Assim, é dever do tomador de decisão considerar o contexto e as consequências que resultarão naquela decisão. Segundo Diniz:

averiguar a incidência da invalidação no mundo fático, os custos que gerará, as pessoas que afetará, o conjunto de circunstâncias imprescindíveis para a existência do ato, mas também como se dará sua regularização, apontando, mediante exame motivado, o que deverá ser feito ou desfeito,

⁶¹ Diniz, 2020, p. 19.

⁶² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Jy8G_HQosqPj29tg59-6MZJlxbyw-ynH/view?usp=sharing. Acesso em: 23 de out de 2025.

⁶³ Diniz, 2020.

⁶⁴ Brasil, 2018.

⁶⁵ Brasil, 2018.

ponderando-se os múltiplos interesses em jogo (Enunciado 8 aprovado no Seminário de Direito Administrativo) de forma proporcional, isonômica, razoável e equânime, em decorrência daquela nulidade, sem que haja prejuízo aos interesses gerais, visto que não se poderá, conforme as peculiaridades do caso, impor aos atingidos perdas (dano emergente, lucro cessante, dano moral) ou ônus (obrigações de fazer ou não de fazer) anormais ou excessivos, por não serem razoáveis e proporcionais ao caso concreto (Enunciado 10 aprovado no Seminário de Direito Administrativo).⁶⁶

Dessa forma, o dispositivo legal em comento regula os efeitos da invalidação da norma, impondo ao intérprete a análise criteriosa das consequências jurídicas e práticas decorrentes da nulidade.

O artigo 23, por sua vez, determina que “a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”⁶⁷

Maria Helena Diniz alerta que ao alterar o entendimento anterior consolidado, ou seja, ao retirar norma de do cenário jurídico, a decisão judicial gerará instabilidade e por isso, “deverá, em nome da proteção da confiança e do bom senso, prever regime jurídico-administrativo de transição [...]” (Diniz, 2020, p. 26)⁶⁸ mais favorável ao administrado “[...] concedendo-lhe tempo e meios para se adaptar à nova interpretação ou orientação, evitando riscos, instruções processuais protelatórias etc.”.⁶⁹

Segundo Diniz:⁷⁰

Procura-se proteger, portanto, a relação jurídica já constituída e a boa-fé existente entre administrados e poder público, assegurando o direito a uma solução não abrupta, garantindo que as alterações sejam conformes ao ordenamento jurídico, possibilitando aos administrados a identificação de alternativas disponíveis e a extensão de suas consequências, viabilizando a segurança jurídica

Por fim, o artigo 24 limita a revisão de atos administrativos, contratos, ajustes ou processos que já tenham produzido efeitos por longo tempo. Maria Helena Diniz destaca que⁷¹:

⁶⁶ Diniz, 2020, p. 22.

⁶⁷ Brasil, 2018.

⁶⁸ Diniz, 2020, p.26

⁶⁹ Diniz, 2020, p. 26.

⁷⁰ Diniz, 2020, p. 26

⁷¹ Diniz, 2020, p. 25

A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Essa disposição visa, segundo Maria Helena Diniz, garantir a análise do caso concreto considerando “as orientações gerais vigentes na época em que houve sua ocorrência, para preservar a relação jurídica existente antes da mudança da norma.”⁷²

Para Di Pietro, o art 24 reflete “hipótese em que a invalidação de ato ou contrato da Administração não deve retroagir. São situações cujos efeitos já produzidos por ato ilícito devem ser respeitados, em nome da segurança jurídica”⁷³

Ela continua afirmando que o artigo “protege o princípio da segurança jurídica, nos dois aspectos: objetivo (que diz respeito à estabilidade das relações jurídicas) e subjetivo (que protege a confiança legítima do administrado quanto à validade dos atos emanados do poder público)”.⁷⁴

Em síntese, os artigos mencionados da LINDB configuram um arcabouço legislativo que busca promover maior racionalidade, previsibilidade e segurança jurídica na atuação dos poderes públicos.

A ênfase nas consequências práticas, na motivação qualificada e na proteção das situações consolidadas demonstra uma preocupação em equilibrar a legalidade estrita com a necessidade de estabilidade e confiança nas relações jurídicas.

Essa nova perspectiva da LINDB, ao orientar a tomada de decisões e o controle de legalidade, tem profundos impactos na atuação judicial, tema que será abordado a seguir.

4.2 IMPACTOS DA LINDB NA ATUAÇÃO JUDICIAL.

Na sequência da análise dos artigos da LINDB, que estabeleceram novas balizas para a atuação administrativa e de controle, faz-se crucial examinar os impactos diretos e indiretos dessas disposições na atuação judicial. Conforme discutido no Capítulo 2, a segurança jurídica e a proteção da confiança são pilares do Estado de Direito, e a introdução da Lei nº 13.655/2018 na LINDB visa

⁷² Diniz, 2020, p. 27.

⁷³ Di Pietro, 2022, p. 191.

⁷⁴ Di Pietro, 2022, p. 192.

precisamente aprimorar a entrega desses valores pelo sistema jurídico como um todo.

O diálogo entre a LINDB e o controle de constitucionalidade reside na busca por um equilíbrio entre a legalidade estrita e a segurança jurídica. Tradicionalmente, a declaração de inconstitucionalidade de uma norma operava com efeitos *ex tunc* (retroativos), fulminando o ato desde sua origem.

A LINDB, por sua vez, oferece um método para gerir os efeitos práticos dessas decisões, oferecendo diretrizes que mitigam os rigores da nulidade *ex tunc*.

Os novos dispositivos da LINDB impõem ao magistrado uma mudança de paradigma, afastando-o de uma interpretação meramente formalista e abstrata da lei.

Os artigos 20 e 21 da LINDB, ao exigirem a consideração das consequências práticas das decisões e vedarem a fundamentação em valores abstratos para imposição de compensações, influenciam a postura dos tribunais no controle de constitucionalidade.

Embora a inconstitucionalidade seja um vício insanável, a LINDB convida o julgador a ponderar os impactos de uma declaração de inconstitucionalidade com efeitos *ex tunc*.

A exigência de fundamentação consequencialista impõe uma nova responsabilidade ao julgador, que não pode mais se esconder sob o manto da abstração, devendo examinar as circunstâncias do caso concreto e a avaliação das suas consequências sob a ótica da proporcionalidade, aumentando seu grau de consciência e comprometimento do com os efeitos do comando.

Maria Helena Diniz⁷⁵ argumenta que a lei busca reforçar a responsabilidade decisória, impondo ao julgador o ônus de motivar qualificadamente a decisão, analisando as peculiaridades do caso e o impacto de suas consequências práticas.

Essa lógica consequencialista, embora não altere a natureza do vício de inconstitucionalidade, direciona o olhar do julgador para a necessidade de soluções que preservem a estabilidade.

O artigo 23 da LINDB, que exige regime de transição quando houver nova interpretação ou orientação, e o artigo 24, que limita a revisão de atos que produziram efeitos por longo tempo, são os pontos de maior convergência com a modulação de efeitos no controle de constitucionalidade.

⁷⁵ Diniz, 2020.

Di Pietro⁷⁶ destaca que essas disposições protegem “as situações jurídicas previamente constituídas, em respeito ao princípio da segurança jurídica”.

No contexto do controle de constitucionalidade, o artigo 24, materializa o princípio da proteção da confiança e da segurança jurídica, exigindo que a anulação de atos consolidados seja precedida de uma análise rigorosa da gravidade do vício e da ponderação entre os benefícios da anulação e os custos sociais e econômicos de seu desfazimento.

Ressoa com a ideia de que a segurança jurídica pode, em certas circunstâncias, justificar a mitigação da retroatividade da declaração de inconstitucionalidade

Isso significa que o Judiciário deve considerar os efeitos que a anulação de um ato pode gerar. A modulação de efeitos, que será tema de um capítulo posterior, encontra aqui um de seus fundamentos para diminuir uma instabilidade desproporcional.

4.3 A DENSIFICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NA MODULAÇÃO DE EFEITOS

A análise dos impactos da LINDB na atuação judicial evidencia uma mudança de paradigma, o julgador deixa de se apoiar exclusivamente em uma lógica formalista para incorporar uma perspectiva consequencialista, orientada pela proteção da confiança e pela estabilidade das relações jurídicas.

Essa transformação não se limita à fundamentação das decisões, mas repercute diretamente na forma como se gerenciam os efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade ao modular os efeitos.

É nesse contexto que a segurança jurídica, tradicionalmente invocada como princípio abstrato, assume papel instrumental na definição da eficácia das decisões, servindo como parâmetro estruturante para a técnica da modulação, tema que será abordado no próximo capítulo.

O uso do termo “segurança jurídica” segundo dados empíricos mapeados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)⁷⁷ mostram que o STF pluraliza os sentidos do

⁷⁶ Di Pietro, 2022, p. 238.

⁷⁷ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Estudo sobre a Modulação dos Efeitos das Decisões no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ)**. São Paulo, mar. 2025. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/2025-05/relatorio-de-pesquisa-final_modulacao-efeitos_stf-e-stj_versao-fgv_13.05.25.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2025.¹

termo entre confiança legítima, previsibilidade temporal, estabilidade macrojurídica e integridade do sistema.

Além disso, associa essas dimensões à fixação de marcos objetivos, como a publicação da ata, do acórdão ou até mesmo o exercício financeiro subsequente, especialmente em matérias tributárias e previdenciárias.

Essa prática dialoga diretamente com os artigos da LINDB, que impõem ao julgador uma fundamentação consequencialista e a proteção de situações consolidadas.

Com base nesse panorama, é possível propor um modelo analítico que densifica o princípio da segurança jurídica em quatro dimensões verificáveis, sendo, a confiança legítima, relacionada às expectativas normativas geradas por comportamentos induzidos pela lei, a estabilidade jurídica, que considera os riscos de desorganização sistêmica e impactos fiscais, a previsibilidade temporal, que exige a escolha de marcos objetivos para a eficácia da decisão e a integridade do sistema, voltada à harmonização entre decisões de controle concentrado e precedentes vinculantes.

A explicitação dessas dimensões na motivação judicial evita justificativas abstratas e legitima a modulação como técnica de concretização da supremacia constitucional.

Ao transformar segurança jurídica em um conjunto de critérios objetivos e vinculá-la à análise consequencialista exigida pela LINDB, o STF consolida a modulação como instrumento indispensável para equilibrar a nulidade da norma com a preservação das expectativas legítimas e da estabilidade social.

Essa perspectiva será aprofundada no capítulo seguinte, dedicado à modulação de efeitos como técnica de gestão da eficácia temporal das decisões de inconstitucionalidade.

Em suma, o Capítulo 3 demonstrou como a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por meio de seus artigos 20, 21, 23 e 24, promove uma abordagem mais pragmática e consequencialista na interpretação e aplicação do direito.

Essa aproximação entre a LINDB e o controle de constitucionalidade não significa uma flexibilização da supremacia constitucional, mas sim uma busca por sua aplicação de forma mais pragmática e socialmente responsável.

Ao exigir a ponderação dos impactos das decisões e a proteção de situações consolidadas, a LINDB estabelece um diálogo fundamental com o controle de constitucionalidade, pavimentando o caminho para a compreensão da modulação de efeitos como um mecanismo indispensável para a preservação da segurança jurídica diante da declaração de inconstitucionalidade.

Embora a modulação esteja prevista no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, a LINDB reforça sua legitimidade ao exigir que o julgador considere as consequências práticas e proteja situações consolidadas.

Essa convergência normativa indica que a modulação é expressão de uma racionalidade jurídica voltada à preservação da confiança e à estabilidade das relações sociais.

Sob essa perspectiva, a LINDB atua como instrumento de densificação do princípio da segurança jurídica, deslocando o debate da excepcionalidade para a necessidade de fundamentação consequencialista.

Ao impor ao magistrado o dever de explicitar os impactos econômicos e sociais da decisão, a lei contribui para que a modulação seja compreendida não como flexibilização da supremacia constitucional, mas como técnica de concretização dessa supremacia em harmonia com valores estruturantes do Estado de Direito.

Essa leitura será essencial para compreender, no capítulo seguinte, como a modulação se consolidou como mecanismo indispensável para equilibrar a nulidade da norma com a proteção das expectativas legítimas.

5 MODULAÇÃO DOS EFEITOS

Superada a análise sobre a segurança jurídica como pilar do ordenamento, conforme positivado pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), adentra-se agora no mecanismo que busca harmonizar este princípio com a supremacia da Constituição.

5.1 O ARTIGO 27 DA LEI Nº 9.868/99.

Se, por um lado, a declaração de inconstitucionalidade impõe a nulidade da norma desde sua origem (*ex tunc*), por outro, a realidade fática e a necessidade de proteger a confiança e a estabilidade das relações jurídicas exigem um olhar pragmático sobre as consequências dessa decisão.

Quando o Supremo Tribunal Federal declara a inconstitucionalidade, a regra geral é a produção de efeitos retroativos, o que implica a extirpação da norma do ordenamento e a invalidação dos atos praticados sob sua vigência.

Contudo, tais atos podem ter gerado efeitos concretos, revelando que, embora inválida, a norma alcançou eficácia. É nesse contexto que surge a técnica da modulação de efeitos, prevista no art. 27 da Lei 9.868/1999, permitindo ao STF, por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social, limitar os efeitos da decisão.

Para ilustrar a dimensão desses riscos, é válido projetar cenários concretos em que a aplicação irrestrita da nulidade geraria consequências sistêmicas adversas.

No âmbito administrativo, por exemplo, a anulação retroativa de uma lei que criou um município implicaria um súbito desaparecimento de toda a estrutura política e social estabelecida. Mandatos de prefeitos e vereadores seriam invalidados, servidores aprovados em concursos públicos perderiam seus cargos e todos os atos praticados pela administração municipal seriam considerados nulos, instaurando um vácuo de poder e uma desordem social completa.

De modo análogo, no campo tributário, a declaração de inconstitucionalidade de um tributo, se dotada de eficácia *ex tunc* plena, poderia obrigar o Estado a restituir montantes bilionários aos contribuintes de forma imediata, comprometendo a execução de políticas públicas essenciais e configurando um grave risco ao interesse social.

Na esfera previdenciária, a invalidação de uma regra de cálculo de aposentadoria poderia forçar milhares de segurados, que receberam seus benefícios de boa-fé, a devolver quantias vultosas ao erário, gerando um prejuízo para cidadãos em situação de vulnerabilidade.

Tais hipóteses evidenciam que a aplicação rígida da teoria da nulidade, ao desconsiderar a ponderação da realidade fática e a proporcionalidade das consequências concretas, pode gerar um resultado mais gravoso à segurança jurídica em sua dimensão social e à ordem pública do que a própria manutenção temporária da norma inconstitucional.

Ao anular atos e relações jurídicas consolidadas sob a égide da lei declarada inconstitucional, o Judiciário pode gerar um caos social, econômico ou administrativo.

A retroatividade plena desconsidera a confiança legítima dos cidadãos e das instituições que agiram de boa-fé, baseados na presunção de constitucionalidade da norma.

Embora a lei inconstitucional não seja válida, em termos fáticos, ela sempre pode produzir efeitos, e há situações em que o Direito deve reconhecer e proteger esses efeitos.

Para Marinoni⁷⁸, a aplicação irrestrita da teoria da nulidade, nesses casos, poderia levar à acefalia do Estado. É precisamente para evitar tais injustiças e desequilíbrios que a modulação de efeitos se apresenta como uma ferramenta indispensável de justiça decisória.

Nesse sentido, a modulação de efeitos não se configura como um mero expediente processual, mas sim como um instrumento de ponderação da realidade fática que visa harmonizar a rigidez da supremacia constitucional com a segurança jurídica em sua dimensão social e a proteção dos fatos consolidados.

Segundo o Ministro Luiz Fux⁷⁹:

a modulação temporal das decisões em controle judicial de constitucionalidade decorre diretamente da Carta de 1988 ao consubstanciar instrumento voltado à acomodação otimizada entre o princípio da nulidade das leis inconstitucionais e outros valores constitucionais relevantes, notadamente a segurança jurídica e a proteção

⁷⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.425**, Questão de Ordem. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 25 mar. 2015. Diário da Justiça, Brasília, DF, 4 ago. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 21 nov. 2025.

da confiança legítima, além de encontrar lastro também no plano infraconstitucional.

A origem dessa técnica remonta ao modelo de jurisdição constitucional alemão, no qual o Tribunal adota a prática para resguardar situações consolidadas de boa-fé. No contexto brasileiro, sua incorporação à jurisprudência ocorreu com forte fundamentação teórica.

O art. 27 da Lei nº 9.868/99 determina que:

Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.⁸⁰

Esse dispositivo legal permite ao Supremo Tribunal Federal (STF) restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Trata-se, portanto, da solução para essa tensão dialética entre a supremacia constitucional e a segurança jurídica,

5.1.1 Peculiaridades da Modulação de Efeitos

Para que o STF possa afastar a regra da retroatividade plena com a modulação de efeitos, o legislador impôs a observância de dois requisitos cumulativos.

O primeiro, de natureza formal, exige que a decisão seja tomada por maioria de dois terços dos membros do Tribunal. Este quórum qualificado sublinha a excepcionalidade da medida, garantindo que a flexibilização da regra *ex tunc* seja fruto de um consenso robusto da Corte.

O segundo requisito, de natureza material, demanda a presença de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. Segundo Gilmar Mendes, no julgamento da ação cautelar nº 2859⁸¹:

No que diz respeito à segurança jurídica, parece não haver dúvida de que encontra expressão no próprio princípio do Estado de Direito consoante, amplamente aceito pela doutrina pátria e alienígena. Excepcional interesse social pode encontrar fundamento em diversas normas constitucionais. O

⁸⁰ BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pet nº 2859 MC**. Relator: GILMAR MENDES. Brasília, DF, 06 abr. 04. DJ de 16.4.04, p. 91.

que importa assinalar é que, consoante a interpretação aqui preconizada, o princípio da nulidade somente há de ser afastado se se puder demonstrar, com base numa ponderação concreta, que a declaração de inconstitucionalidade ortodoxa envolveria o sacrifício da segurança jurídica ou de outro valor constitucional materializável sob a forma de interesse social [...].

Quanto ao excepcional interesse social, entende-se que a expressão traduz uma forma ampliada de interesse social, distinta do interesse público da Administração ou do Estado, por se referir a interesses coletivos que repercutem diretamente na esfera de direitos individuais.

Evidencia-se, assim, a preocupação do legislador em delinear a modulação como um mecanismo de carácter excepcional e uso restrito, assegurando que sua aplicação não subverta a regra geral da teoria da nulidade da lei inconstitucional.

A análise do requisito material exige do Tribunal um rigoroso juízo de proporcionalidade em sentido estrito. Conforme a doutrina de Marinoni⁸², o sacrifício do princípio da nulidade só é admissível quando se demonstra, diante das particularidades do caso concreto, que a aplicação da regra *ex tunc* resultaria em uma ofensa ainda mais grave à Constituição.

Para o Marinoni⁸³:

a negação de retroatividade dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade apenas é possível quando um princípio constitucional tem força suficiente para justificar a salvaguarda dos direitos de lei inconstitucional, deixando-se de lado os interesses protegidos pela concepção de nulidade da lei.

Fica evidente, portanto, que a decisão de modular não se resume a uma escolha binária entre a retroatividade plena e a sua completa negação. A complexidade das situações fáticas e a necessidade de adequar a decisão para cada caso concreto levaram a um refinamento da técnica, permitindo ao Tribunal não apenas afastar a regra geral, mas também esculpir os efeitos temporais de sua decisão de múltiplas formas.

A compreensão dessas diferentes possibilidades de manipulação do tempo no direito é fundamental para entender a real dimensão e alcance do instituto, tema que será explorado a seguir.

⁸² Marinoni, 2020.

⁸³ Marinoni, 2020, p. 1038

5.1.2 Possibilidades de Efeitos Temporais

O afastamento da regra *ex tunc*, mediante o preenchimento dos requisitos de quórum e interesse social, confere ao STF a prerrogativa de escolher o momento a partir do qual a declaração de inconstitucionalidade produzirá seus efeitos, manifestando-se em diferentes possibilidades de modulação temporal.

Para Marinoni⁸⁴:

Quando a ponderação realizada pela Corte resulta em juízo que reconhece a necessidade de tutela dos efeitos da lei inconstitucional, a modulação dos efeitos temporais pode variar conforme as necessidades da situação concreta. É possível limitar a retroatividade em termos de tempo ou mesmo considerando as situações específicas e atos derivados da aplicação da lei declarada inconstitucional.

No caso da concessão de efeitos *ex nunc*, ou seja, imediatos e não retroativos, a decisão de inconstitucionalidade passa a valer apenas a partir do seu trânsito em julgado, preservando a validade de todos os atos e relações jurídicas consolidadas sob a vigência da lei inconstitucional até aquele momento.

Esta solução é frequentemente empregada em matérias de grande impacto financeiro, como a tributária, onde a retroatividade plena poderia gerar um ônus insuportável ao erário, configurando um risco à estabilidade econômica e social.

Outra possibilidade é a fixação de efeitos pro futuro, que se caracteriza pela escolha de um momento postergado específico para o início da eficácia da decisão. Esta é a modalidade mais prospectiva, pois a lei inconstitucional continua a produzir efeitos por um período previamente delimitado, que pode ser uma data definida ou uma condição estabelecida pelo Tribunal.

A modulação com efeitos pro futuro representa uma técnica excepcional no controle de constitucionalidade brasileiro, pois permite que a norma inconstitucional continue produzindo efeitos por um período determinado, garantindo tempo para que o Poder Legislativo supere a lacuna normativa, conforme aponta Alexandre de Moraes⁸⁵.

Porém, essa possibilidade deve ser aplicada com parcimônia, conforme alerta a doutrina, sob pena de perpetuar a inconstitucionalidade no ordenamento jurídico.

Nesse sentido, Alexandre de Moraes observa que⁸⁶:

⁸⁴ Marinoni, 2020, p. 1.038

⁸⁵ Moraes, 2023.

⁸⁶ Moraes, 2023, p. 1.563.

defendemos, em virtude da tradição de retroatividade da declaração de inconstitucionalidade no Brasil (*efeitos ex tunc*) e das peculiaridades nacionais quanto ao número de ações diretas procedentes e consequente omissão do legislador em editar nova norma no prazo fixado pelo STF, que essa hipótese deve ser utilizada de maneira excepcionalíssima, sob pena de perpetuação da inconstitucionalidade no ordenamento jurídico.

Ainda, há a técnica de modulação que combina elementos da retroatividade da inconstitucionalidade com a preservação parcial de situações jurídicas consolidadas.

Diferentemente da modulação *ex nunc*, em que os efeitos passam a valer imediatamente a partir da decisão, e da modulação *pro futuro*, que projeta a eficácia para um marco temporal específico, a retroatividade mitigada restringe os efeitos retroativos a hipóteses determinadas.

Em regra, essa restrição está associada à preservação de situações excepcionais, como ações judiciais já propostas ou relações consolidadas que mereçam proteção especial.

Esse modelo foi aplicado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7124⁸⁷, julgada em setembro de 2022, que discutiu a constitucionalidade das alíquotas majoradas de ICMS sobre energia elétrica e serviços de telecomunicação no Estado do Ceará.

A Corte reconheceu a inconstitucionalidade dos dispositivos por violação ao princípio da seletividade previsto no art. 155, § 2º, III, da Constituição, uma vez que tais serviços são essenciais e não podem ser tributados com alíquotas superiores às operações em geral.

Para conciliar a nulidade da norma com a proteção da segurança jurídica e das finanças públicas, o STF modulou os efeitos da decisão, permitindo a aplicação retroativa da declaração de inconstitucionalidade apenas para as ações ajuizadas até 5 de fevereiro de 2021, enquanto para os demais contribuintes a decisão produziu efeitos *pro futuro*, a partir do exercício financeiro de 2024.

Para evitar impactos financeiros desproporcionais e garantir segurança jurídica, o STF restringiu a retroatividade apenas às ações ajuizadas até a data mencionada porque essas pessoas já tinham expectativa legítima e estavam litigando antes do julgamento do Tema 745.

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. . **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7124**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, julgado em 5 set. 2022. Disponível em; <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6372995>. Acesso em: 20 nov. 2025

As demandas propostas após essa data não tinham essa expectativa consolidada, razão pela qual a Corte aplicou a regra pro futuro, fixando que a decisão produziria efeitos somente a partir do exercício financeiro de 2024, garantindo tempo para o Estado se adaptar.

Essa solução evidencia a função instrumental da modulação temporal, que trata-se de conciliar a nulidade da norma com a proteção da segurança jurídica, das finanças públicas e das expectativas legítimas, evitando tanto a perpetuação da inconstitucionalidade quanto o impacto desproporcional sobre o erário.

A ementa do julgado sintetiza os fundamentos dessa decisão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ART. 44, I, A, E II, A, DA LEI 12.670/1996, DO ESTADO DO CEARÁ. ALÍQUOTA DO ICMS. SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. SELETIVIDADE. ESSENCIALIDADE. HIPÓTESES DO ART. 155, §2º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TESE FIXADA NO TEMA 745 DA REPERCUSSÃO GERAL NO RE 714.139-RG/SC. PERCENTUAL SUPERIOR À ALÍQUOTA GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. ADI CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE.

I - O Plenário do STF consolidou o entendimento de que são inconstitucionais leis estaduais e distritais, considerada a essencialidade dos bens e serviços, que instituem alíquotas do ICMS incidentes sobre as operações de energia elétrica e serviços de telecomunicação em patamar superior ao das operações em geral (RE 714.139-RG/SC, Redator Min. Dias Toffoli, Tema 745 da Repercussão Geral).

II - Modulação dos efeitos da declaração a fim de que esta decisão tenha eficácia a partir do exercício financeiro de 2024, ressalvando-se as ações ajuizadas até 5/2/2021.

III - Ação conhecida e pedido julgado procedente, com declaração de inconstitucionalidade do art. 44, I, a, e II, a, da Lei 12.670/1996, do Estado do Ceará.

Em síntese, seja pela adoção de efeitos ex nunc, pela fixação de um marco temporal pro futuro ou pela aplicação regulada da retroatividade mitigada, a exigência de quórum qualificado e a fundamentação em valores como estabilidade sistêmica e interesse social demonstram que a flexibilização da regra ex tunc não é mera faculdade, mas uma técnica excepcional orientada por critérios de proporcionalidade.

Evidencia-se que a modulação não se limita a um ajuste temporal, mas constitui um mecanismo sofisticado de ponderação da realidade fática, capaz de harmonizar a declaração de nulidade da norma com a preservação dos fatos consolidados e a proteção da confiança legítima.

5.2 A NATUREZA DA DECISÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE E A MODULAÇÃO DE EFEITOS: CONFRONTO ENTRE CARÁTER DECLARATÓRIO E CONSTITUTIVO

A teoria tradicional, ao sustentar o caráter meramente declaratório da decisão de inconstitucionalidade, baseia-se na premissa de que, no plano da validade, a lei inconstitucional é nula desde o início.

Contudo, a prática revela que a declaração de inconstitucionalidade não se limita a reconhecer a invalidade, ela também atua no plano da vigência ao determinar a retirada da norma do ordenamento jurídico.

Essa retirada da vigência, por si só, já configura um ato de natureza constitutiva, pois não apenas constata a nulidade, mas efetivamente produz efeitos que alteram a realidade normativa.

Já a modulação de efeitos, ao estabelecer um marco temporal a partir do qual a norma perde a vigência e a validade, e ao regular a eficácia dos atos pretéritos, revela uma atuação que transcende a mera declaração.

Nessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal exerce uma função criativa, delimitando não apenas quando a norma deixa de existir, mas também quais situações passadas serão preservadas, em nome da segurança jurídica e do interesse social.

O presente subtópico visa, portanto, confrontar a insuficiência da teoria da nulidade com a inegável natureza constitutiva da decisão do STF.

A doutrina tradicional, defende que a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) possui caráter meramente declaratório. Sob essa perspectiva, a lei inconstitucional é nula *ab initio*, ou seja, desde a sua origem (*ex tunc*), e o STF apenas reconhece essa nulidade preexistente, declarando inconstitucional, sem criar ou modificar a situação jurídica.

Contudo, essa visão declaratória se mostra insuficiente e, por vezes, insustentável, quando confrontada com a distinção entre existência, validade e eficácia da norma, tema já abordado no Capítulo 2.

Não se pode admitir a confusão que, ao equiparar a inconstitucionalidade à nulidade absoluta, desconsidera que a norma, embora viciada, existe no mundo fático e produz efeitos concretos até ser formalmente expulsa do ordenamento.

Neste contexto, tanto a declaração de inconstitucionalidade quanto a modulação de efeitos guardam afinidade com a concepção kelseniana, segundo a

qual o pronunciamento da Corte possui natureza constitutiva, e não meramente declaratória.

Como visto no Capítulo 2, por rejeitar a ideia de nulidade originária, confundindo os conceitos de vigência e validade, Kelsen afirmava que não existe ato normativo nulo, mas apenas anulável, afastando a tese de que a lei inconstitucional seria nula desde sua origem e que o tribunal apenas reconheceria uma nulidade preexistente.

Para Kelsen, a norma anulada permanece válida até o momento da sua anulação, sendo este um ato de produção do Direito e, portanto, de caráter constitutivo, pois cria uma nova situação jurídica: onde antes havia uma lei válida, agora não há mais.

O sistema brasileiro, ao adotar a teoria da nulidade, distanciou-se da lógica kelseniana. No entanto, mesmo sob essa perspectiva, a declaração de inconstitucionalidade não se limita a constatar a invalidade da norma, ou seja, a sua inadequação a uma norma superior, mas também impõe a perda de vigência, expulsando-a do ordenamento jurídico.

Portanto, quando há uma declaração de invalidade, ela acaba produzindo um efeito constitutivo de uma nova realidade jurídica, eis que, ao ser declarada inválida, a norma deve ser extirpada do ordenamento, afetando diretamente a sua vigência.

Já a modulação de efeitos é o ponto de inflexão, pois, ao permitir a eficácia *ex nunc* ou a retroatividade mitigada, transforma a decisão de inconstitucionalidade de um ato meramente declaratório em um ato constitutivo.

O STF, ao modular, não se limita a reconhecer o vício, mas define o marco temporal a partir do qual a norma perde sua vigência e validade.

A modulação e a anulação constituem uma nova realidade jurídica, a primeira ao instituir um marco temporal a partir do qual a norma perde a vigência e validade e a segunda extirpar a norma nula do ordenamento ao declarar sua invalidade, atacando assim, a sua vigência. No plano da eficácia, ambas implicam uma reconstituição dos efeitos, seja pela extinção dos efeitos anteriores, seja pela sua limitação por meio da modulação.

Essa abordagem constitutiva contrapõe-se à rigidez da teoria da nulidade, pois reconhece que a norma inconstitucional possuía vigência e eficácia no tempo e,

posteriormente, é desconstituída com fundamento na segurança jurídica e no interesse social.

A realidade impõe o reconhecimento de que leis inconstitucionais produzem efeitos que não podem ser simplesmente ignorados. Ao declarar a inconstitucionalidade, o Tribunal retira a norma do ordenamento, e ao modular, reconhece esses efeitos e os regula, exercendo uma função que é, na prática, constitutiva.

Por fim, a tensão se manifesta na competência para regular a eficácia das decisões de inconstitucionalidade. A Constituição Federal, em seu art. 52, X, atribui ao Senado Federal a competência para suspender a execução da lei declarada inconstitucional.

Contudo, no âmbito da modulação de efeitos, é o Supremo Tribunal Federal que assume a função de definir os marcos temporais e regular os efeitos da decisão, o que revela uma ampliação interpretativa do seu papel.

O texto constitucional dispõe⁸⁸:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

Fica claro, portanto, que a declaração de inconstitucionalidade e a prática da modulação de efeitos impõem o abandono de uma concepção puramente declaratória da sentença em controle de constitucionalidade, aproximando-a de uma natureza inegavelmente constitutiva.

Essa constatação, porém, abre espaço para um questionamento ainda mais profundo sobre os limites da função jurisdicional, se a Corte pode, por razões de segurança jurídica, preservar a eficácia de atos praticados com base em uma lei fundamentalmente inválida, estaria ela indo além da modulação, promovendo uma convalidação judicial desses atos? A análise dessa possibilidade, que representa o ápice do caráter criativo da decisão, é o passo necessário para a conclusão deste estudo.

5.3 A MODULAÇÃO DE EFEITOS COMO CONVALIDAÇÃO JUDICIAL

Ainda que a superação teórica da nulidade *ex tunc* pela eficácia constitutiva da modulação representa um avanço relevante, a crítica mais incisiva reside na

⁸⁸ BRASIL, 1988.

aproximação entre a eficácia prática da modulação e o regime da anulabilidade, especialmente no que tange à convalidação.

A análise desenvolvida no subtópico 3.2.1 demonstrou que a distinção fundamental entre o ato nulo e o ato anulável reside na possibilidade de convalidação deste último, isto é, no saneamento posterior do vício.

Conforme sustenta Celso Antônio Bandeira de Mello⁸⁹, o procedimento de convalidação faz com que o ato se tenha como válido desde a origem, conferindo-lhe efeitos validadores retroativos.

A modulação de efeitos, ao preservar os efeitos pretéritos da lei declarada inconstitucional por meio da retroatividade mitigada, revela uma eficácia prática que se aproxima da convalidação judicial, característica própria da teoria da anulabilidade.

Embora a doutrina e o próprio STF determinem que a inconstitucionalidade gera nulidade, por tratar-se de vício insanável, a modulação atua como um mecanismo que, na prática, saneia as situações fáticas geradas pela norma viciada no período anterior à decisão.

Um exemplo paradigmático dessa dinâmica é a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.240/BA⁹⁰, ajuizada em 2000 e julgada somente em 2007.

Nesse caso, o STF, ao declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 7.619/2000, que criou o município de Luís Eduardo Magalhães, se deparou com a iminência do caos social que a nulidade retroativa acarretaria, especialmente após sete anos de existência fática desse ente.⁹¹

Ciente de que a extinção de municípios já estabelecidos anularia mandatos, concursos públicos e toda a vida civil, a Corte optou por modular os efeitos da decisão.

Em um notável exercício de diálogo institucional, estabeleceu um prazo de 24 meses para que o Congresso Nacional sanasse a omissão legislativa, aprovando a Lei Complementar Federal exigida pela Constituição.

⁸⁹ Mello, 2021.

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2240**. Relator: Min. Eros Grau, Julgado em 18 ago 2006. Diário da Justiça, Brasília, DF, 06 fev. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1830215>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁹¹ SILVA, Norma. **Teoria do Município Putativo**: a tese de Eros Grau no STF e os limites da constitucionalidade. JurisMente Aberta: 2025. Disponível em: <https://jurismenteaberta.com.br/teoria-do-municipio-putativo-a-tese-de-eros-grau-no-stf/>. Acesso em: 21 nov. 2025.

Durante esse período, os municípios foram mantidos, e seus atos, que seriam juridicamente inexistentes sob a ótica da nulidade pura, foram temporariamente validados.

A resposta do Poder Legislativo, contudo, não veio pela via ordinária esperada, mas sim pela promulgação da Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008⁹².

Por meio desta emenda, o Congresso Nacional convalidou, de forma definitiva, os atos de criação dos municípios cujas leis tenham sido publicadas até 31 de dezembro de 2006.

Dessa forma, a decisão inicial do STF, ao transferir a responsabilidade da solução para o Legislativo e impedir o desfazimento imediato dos entes municipais, funcionou como o gatilho para uma solução política que, em última análise, efetivou a convalidação dos atos em nome da segurança jurídica e do excepcional interesse social.

Ao impedir a extinção retroativa dos efeitos, no caso da ADI 2.240 e ao criar o lapso temporal para a solução política, o Supremo Tribunal Federal, em essência, convalidou as relações jurídicas consolidadas sob a vigência da lei inconstitucional.

O caso dos municípios demonstra que a modulação atua como um catalisador para o saneamento do vício, seja diretamente pela Corte, ao preservar os atos, ou indiretamente, ao forçar o Legislativo a “convalidar”.

Tal tese não nega que a inconstitucionalidade constitua um vício de nulidade, mas sustenta que a eficácia prática da modulação confere à decisão de inconstitucionalidade uma flexibilidade temporal que a aproxima funcionalmente do regime da anulabilidade.

A modulação é o instrumento que expõe a insuficiência da rigidez da teoria da nulidade, demonstrando que a proteção da confiança e a estabilidade do sistema exigem que a inconstitucionalidade seja tratada, em termos de eficácia, como um vício cujas consequências são passíveis de saneamento temporal pela jurisdição constitucional.

⁹² BRASIL. **Emenda Constitucional nº 57**, de 18 de dezembro de 2008. Acrescenta o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. Diário Oficial da União: Brasília, DF. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc57.htm. Acesso em: 21 nov. 2025

O estudo aprofundado da modulação de efeitos revela que o controle de constitucionalidade no Brasil evoluiu de um modelo puramente formalista para um modelo de justiça decisória que prioriza a estabilidade sistêmica e a proteção da confiança.

A análise dos requisitos formais e materiais, a exploração das possibilidades de manipulação temporal e, sobretudo, o confronto entre o caráter declaratório e o poder constitutivo da decisão convergem para a tese de que a modulação atua, na prática, como uma convalidação judicial de efeitos.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho partiu da tensão entre a supremacia da Constituição e a necessidade de estabilidade das relações jurídicas, demonstrando que a segurança jurídica, enquanto valor estruturante do Estado Democrático de Direito, reclama proteção tanto objetiva quanto subjetiva.

A reconstrução conceitual dos planos de existência/vigência, validade/legitimidade e eficácia das normas evidenciou que a legitimidade do ordenamento não se esgota na regularidade formal do processo legislativo, mas exige conformidade material com princípios superiores e entrega efetiva de resultados socialmente adequados, em busca da proteção da confiança e da estabilidade das relações jurídicas.

Com esse alicerce teórico, examinou-se o controle concentrado de constitucionalidade e a regra da nulidade com efeitos *ex tunc*, assinalando suas virtudes e seus limites práticos.

O diálogo crítico com Kelsen e Ferrajoli mostrou que a separação entre vigência e validade é decisiva para compreender a realidade de normas formalmente existentes, ainda que materialmente inválidas, e para justificar soluções que mitiguem a retroatividade quando a proteção da confiança e o interesse social assim o impõem.

A análise dos artigos da LINDB revelou um deslocamento metodológico relevante, indicando que decisões judiciais não podem dispensar a fundamentação consequencialista, devendo explicitar impactos, indicar regimes de transição e resguardar situações plenamente constituídas.

Longe de flexibilizar a supremacia constitucional, tais diretrizes densificam a segurança jurídica, fornecendo parâmetros normativos objetivos para a gestão dos efeitos das invalidações no âmbito do controle de constitucionalidade.

Nesse horizonte, o art. 27 da Lei nº 9.868/1999 e a prática jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal consolidaram a modulação dos efeitos como técnica de ponderação da realidade fática, apta a harmonizar a nulidade da norma com a proteção da confiança legítima e a segurança jurídica em sua dimensão social.

Mostrou-se que a modulação não é um simples ajuste cronológico e pode assumir feições *ex nunc*, *pro futuro* ou de retroatividade mitigada, a partir de critérios

materiais de segurança jurídica e excepcional interesse social, mediante quórum qualificado.

Casos paradigmáticos indicam que, em contextos de elevada consolidação fática, a modulação atua como catalisador de saneamento, seja diretamente, ao preservar efeitos pretéritos, seja indiretamente, ao engendrar soluções legislativas de convalidação.

Diante desse percurso, confirma-se a hipótese central de que a modulação de efeitos, ao flexibilizar a regra da nulidade *ex tunc*, opera, na prática, como um instrumento de ponderação da realidade fática que privilegia a segurança jurídica em sua dimensão social, a proteção da confiança legítima e a proporcionalidade das consequências concretas frente ao formalismo estrito da nulidade.

Em termos funcionais, sua eficácia aproxima-se do regime da anulabilidade, permitindo o saneamento temporal de vícios e a preservação de relações jurídicas consolidadas, sem negar a natureza de nulidade da inconstitucionalidade.

Trata-se, pois, de uma convalidação judicial de efeitos que não legitima a norma inválida, mas reconhece e ordena as consequências que, de boa-fé e sob presunção de constitucionalidade, se irradiam no tempo.

Do ponto de vista teórico, a principal contribuição deste estudo é evidenciar que a modulação expõe a insuficiência da rigidez da teoria clássica da nulidade quando confrontada com a exigência constitucional de proteção da confiança e estabilidade sistêmica.

A explicitação das dimensões verificáveis da segurança jurídica reduz abstrações e fortalece a racionalidade decisória.

No plano prático, o trabalho propõe balizas operativas para o uso responsável da modulação, como a demonstração circunstanciada dos impactos econômicos, sociais e institucionais da retroatividade plena e a justificação da escolha do marco temporal.

Em síntese, a evolução do controle de constitucionalidade brasileiro revela uma transição de um formalismo rígido para uma justiça decisória comprometida com a proteção da confiança e a estabilidade do sistema.

A modulação de efeitos emerge como ferramenta indispensável para compatibilizar a supremacia constitucional com a segurança jurídica, assegurando que a restauração da ordem constitucional não se faça à custa de caos social ou injustiça material.

Ao ordenar o tempo e os efeitos da decisão, a jurisdição constitucional concretiza, e não relativiza, a Constituição, tornando-a efetiva na vida das pessoas e nas instituições.

Em última análise, a jurisdição constitucional, ao empregar a modulação, reafirma o papel do Direito como instrumento de estabilidade e previsibilidade, essencial para o desenvolvimento social e econômico.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rui. **Os atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal**. Rio de Janeiro: Companhia Imprensora, 1893, p. 221-222.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

Art. 5º. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 set. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 set. 1942. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008**.

Acrescenta o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF. 1999. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc57.htm.

Acesso em: 21 nov. 2025

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm.

Acesso em: 22 out. 2025

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 nov. 1999. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. . **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7124**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, julgado em 5 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2240**. Relator: Min. Eros Grau, Julgado em 18 ago 2006. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 06 fev. 2008. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1830215>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.425**, Questão de Ordem. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 25 mar. 2015.

Diário da Justiça, Brasília, DF, 4 ago. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.110/DF**, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2007, DJe 18/10/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 474.708**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Decisão monocrática, Diário da Justiça, Brasília, DF, 18 abr. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pet nº 2859 MC**. Relator: GILMAR MENDES. Brasília, DF, 06 abr. 04. DJ de 16.4.04, p. 91.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DINIZ, Maria Helena. **Reflexões epistemológicas sobre os artigos 20 a 30 da LINDB**. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, Porto Alegre, n. 24, p. 17-38, 2020. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/824743420/Artigo-Maria-Helena-Diniz-Arts-20-a-30-Da-Lindb>. Acesso em: 21 out. 2025

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 3. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. Prefácio de Norberto Bobbio. Tradutores: Ana Paula Zomer Sica; Fauzi Hassan Choukr; Juarez Tavares; Luiz Flávio Gomes.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte da França em 26 ago. 1789. Disponível em: <https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/declaration-droits-homme.asp>. Acesso em: 23 set. 2025.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/slideshow/hans-kelsen-teoria-pura-do-direito-obra-completa-pdf/269350413#190>. Acesso em: 15 out. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020

MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. Salvador: JusPodivm; São Paulo: Malheiros, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2015.

MENDONÇA, Suzana. **A importância da manutenção da estabilidade pelo Estado: segurança jurídica e tutela da confiança**. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*,

Ano 9, n. 4, p. 1611-1630, 2023. Disponível em:
https://scholar.google.com/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=+A+import%C3%A2ncia+da+manuten%C3%A7%C3%A3o+da+estabilidade+pelo+Estado%3A+seguran%C3%A7a+jur%C3%ADdica+e+tutela+da+confian%C3%A7a.+&btnG=.
 Acesso em: 28 set. 2025

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023.

National Constitution Center. **9.5 Primary Source: Marbury v. Madison (1803)**. Disponível em:
https://constitutioncenter.org/education/classroom-resource-library/classroom/9.5-primary-source-marbury-v-madison_ Acesso em: 04 nov, 2025.

QUINTILIANO, Leonardo David. Princípio da proteção da confiança - fundamentos para limitação dos poderes constituídos na modificação de direitos sociais em tempo de crise. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 112, p. 133-162, jan./dez. 2017. Disponível em:
https://mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Fac-Dir-USP_112.05.pdf, Acesso em: 28 set. 2025.

SANTOS, Raimundo Nonato Silva; ROMÃO, Pablo Freire. Reflexões sobre o Princípio da Proteção da Confiança Legítima no Direito Brasileiro. **Revista do CEJUR**, v. 1, n. 2, p. 282-297, jul./dez. 2014. Disponível em:
<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/118/119>. Acesso em: 28 set. 2025.

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 Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, p. 111-156, out./dez. 2005. Disponível em:
 <<https://www.olibat.com.br/documentos/SARLET.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2025.

SILVA, Norma. **Teoria do Município Putativo**: a tese de Eros Grau no STF e os limites da constitucionalidade. *JurisMente Aberta*: 2025. Disponível em:
<https://jurismenteaberta.com.br/teoria-do-municipio-putativo-a-tese-de-eros-grau-no-stf/>. Acesso em: 24 nov. 2025.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil: volume único**. 14. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2024. 744 p. ISBN 978-65-5964-987-7. Disponível em: <https://archive.org/details/manual-de-direito-civil-fla-vio-tartuce>. Acesso em: 01 out. 2025.

VALIM, Rafael Ramires Araújo. **O Princípio Da Segurança Jurídica No Direito Administrativo Brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em:
<https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/8546/1/Rafael%20Ramires%20Araujo%20Valim.pdf>. Acesso em: 28 set. 2025.