

A REVISÃO DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL E A ESTABILIDADE DAS SITUAÇÕES JURÍDICAS

SERGIO DE ANDRÉA FERREIRA

I — Da força jurídica da interpretação normativa e dos efeitos de sua mudança

A) A interpretação como complemento da regra escrita — o costume interpretativo — a eficácia normativa da interpretação

Pontes de Miranda (Tratado de Direito Privado, Rio, Borsoi, 3ª ed., 1970, I, XII - XIII), com a proverbial acuidade, elucida que “interpretar leis é lê-las, entender-lhes e criticar-lhes o texto e revelar-lhes o conteúdo”, *a ratio legis*, que não é *voluntas legis*, eis que a “lei não quer; lei regra, lei enuncia”, interpretar é revelar as regras jurídicas que fazem parte do sistema jurídico. E conclui (p.50): “Interpretação assente de lei e lei são o mesmo; a lei é o que foi assente como interpretação dela.”

A interpretação uniforme, na execução, aplicação e vivência da lei torna-se direito costumeiro, uma das formas de costume jurídico, o “*consuetudo secundum legem*”, o costume interpretativo.

Define Fernando Pinto, em A Presença do Costume e sua Força Normativa (Rio de Janeiro, 1980): “Do mesmo modo, será *secundum legem* ‘o costume interpretativo da lei, quando exterioriza um modo uniforme de sua aplicação (Vicente Rao, O Direito e a Vida dos Direitos, São Paulo, Max Limonad, 1952, I, p. 292).”

O costume interpretativo se apresenta, com efeito, como fonte jurídica básica (art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil).

Cita Fernando Pinto a Paulino Jacques (Curso de Introdução ao Estudo do Direito, Rio, For., 3ª ed., 1978, p. 143/144), o qual, ao tratar do costume, “aludindo à fórmula de Ulpiano, ensina que ‘se caracterizava por hábitos e práticas regulares, constantes e imemoriais, valendo como normas de organi-

zação e conduta sociais. Segundo Suarez, o costume, em seu processo de formação e desenvolvimento, passou por três fases: a) do *usus*, em que se constituía o hábito de organizar e de conduzir-se no convívio humano; b) a do *mos*, na qual aquele hábito se transformava em prática regular e constante, aceita e observada pelo convívio invariavelmente; c) a do *consuetudo*, em que aquela prática se consolidava definitivamente.

Mais tarde, os romanos vieram a disciplinar esse direito espontâneo, impondo, para que tivesse validade, dois requisitos: a) a *opinio juris*, isto é, a opinião favorável dos juristas; b) a *necessitatis*, isto é, o reconhecimento de sua necessidade pelos pretores e censores.’’

No campo do Direito Público, seja no Constitucional, no Administrativo, no Tributário, o costume é fundamental, e o brilhante Amílcar Falcão (Introdução ao Direito Tributário, Ed. Rio, 1976, p. 65/66) assinala, caracterizando os usos e costumes como fonte do Direito: “Tem especial importância o chamado costume interpretativo ou subsidiário (*secundum legem*), que apenas estabelece uma maneira de cumprir e interpretar a lei... O costume é sobretudo importante, porém, pelo seu caráter interpretativo, inclusive para fundamentar a defesa do contribuinte, quando a sua conduta for impugnada pelo fisco, excluindo, assim, a aplicação de penalidades.’’

O entendimento em tela veio a ser consagrado pelo Código Tributário Nacional, sendo aplicável ao Direito Público em geral, inclusive o Administrativo, de que é o Tributário um dosdobramento.

Com efeito, o CTN elenca, em seu art. 100, como normas complementares das leis, “as decisões dos órgãos singulares ou coletivos de jurisdição administrativa, a que a lei atribuía eficácia normativa’’ (nº II); bem como “as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas (nº III). A observância dessas normas exclui a imposição de sanções (parágrafo único).

O constitucionalista argentino Humberto Quiroga Lavié (Curso de Derecho Constitucional, Buenos Aires, Depalma, 1987) caracteriza a interpretação constitucional como complementar à Carta Política, na condição de variante do costume constitucional (p. 47 e s.), traduzido na jurisprudência administrativa, parlamentar e judicial.

A *interpretação* é atuação necessária a toda e qualquer atividade jurídica.

Embora exista a *doutrinária* ou *em tese*, a interpretação está igualmente vinculada, de modo indissolúvel, às funções de concretização e de individualização do direito, seja em sua vivência pelo cidadão, seja nos misteres de execução administrativa e de aplicação jurisdicional.

Recasens Siches, em sua *Filosofia del Derecho* (México, Porrúa, 1961, p. 626/628), assinala, com exatidão, que a interpretação das regras jurídicas não é um tema complementar, nem, ousaríamos acrescentar, estanque; e aduz

