

A Procuradoria-Geral do Banco Central e a Sustentação Jurídica da Estabilidade das Políticas Monetárias

Murilo Strätz*

Introdução. 1 Natureza jurídica do Banco Central do Brasil. 2 Posição sui generis da Procuradoria-Geral do Banco Central na estrutura orgânica da Advocacia Pública Federal. 3 Advocacia Pública, apresentação judicial e segurança jurídica. 4 Dimensões da segurança jurídica. Conclusão.

Resumo

Abordam-se os aspectos teóricos e legais do instituto da segurança jurídica, bem como a sua relação com a autonomia do Banco Central do Brasil (BCB) e a independência técnico-jurídica dos membros da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBC), na contribuição que prestam para a estabilidade monetária e a segurança jurídico-econômica. Disseca-se o protoprincípio da segurança jurídica, a partir de suas classificações doutrinárias, na tentativa de demonstrar que as atribuições da PGBC se voltam a conferir calculabilidade e previsibilidade às expectativas jurídicas legitimamente depositadas pelos agentes financeiros e pela população em geral na execução da política monetária a cargo do BCB.

Palavras-chave: Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. PGBC. Independência técnica. Estabilidade monetária. Segurança jurídica. Políticas públicas. Sistema financeiro. Autonomia.

* Autor: Advogado da União lotado e em exercício na Procuradoria Regional da União – 2ª Região (PRU2/RJ), graduado em Direito pela UFSC, pós-graduado em Direito Público pela UnB, Mestre em Teorias Jurídicas Contemporâneas pela UFRJ, autor de artigos e livros na área jurídica (Filosofia do Direito, Direito Processual e Constitucional), instrutor credenciado da Escola da AGU e professor convidado do Curso de Pós-Graduação em Advocacia Pública da UERJ e do MBA em Licitações e Contratos da AVM-UCAM.

The Office of the Attorney General of the Central Bank and the Legal Support for the Monetary Policies's Stability

Abstract

The paper approaches the theoretical and legal aspects of the legal certainty institute, as well as its relationship with the autonomy of the Central Bank of Brazil (BCB) and the technical independence of the members of the General Counsel's Office of Brazil (PGBC), in their contribution to monetary stability and legal and economic security. The protoprinciple of legal certainty is analyzed from its doctrinal classification in an attempt to demonstrate that the attributions of the PGBC aim to give calculability and predictability to the legal expectations legitimately deposited by financial agents and the population in the implementation of monetary policy by the BCB.

Keywords: *Office of the Attorney General of the Central Bank of Brazil. PGBC. Technical independence. Monetary stability. Legal certainty. Public policy. Financial system. Autonomy.*

Introdução

Como é cediço, o Banco Central do Brasil (BCB) é instituição essencial à emissão da moeda no Brasil, por determinação constitucional (art. 164), razão pela qual o artigo principia por elucidar a natureza jurídica deste ente e o seu grave papel no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Passa-se, então, a descortinar a estrutura institucional *sui generis* da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBC) no seio da Advocacia Pública Federal, considerando-se a não menos *sui generis* constituição orgânica do próprio BCB.

Em seguida, os contornos institucionais da Advocacia Pública são confrontados com o instituto da segurança jurídica e o modelo legal de Estado Liberal de Direito, bem como com os aprimoramentos pelos quais este passou até chegar à hodierna concepção de Estado Democrático de Direito albergada pela Carta de 1988.

A partir daí, são debatidos aspectos jurídicos relacionados à aparente relação conflituosa que se dá virtualmente entre a autonomia funcional do BCB para fixar os padrões monetários, de um lado, e a independência técnico-jurídica da PGBC, de outro. Deveras, a atuação desta deve ser sempre vinculada aos preceitos normativos aprovados pelos representantes do povo na formulação das políticas públicas. A problemática que surge, por conseguinte, enfoca a tensão entre os critérios técnicos adotados pelos economistas do BCB, no exercício da autonomia que toca a esta autarquia regulatória, e o controle jurídico ao qual a atividade monetária está jungida. O objetivo do trabalho, nessa perspectiva, é demonstrar que a independência técnico-jurídica da PGBC não deve curvar-se a interesses que, por mais nobres que sejam, não encontrem eco em nosso ordenamento legal, tal como ele vem sendo devidamente interpretado pelos membros desse elevado órgão jurídico de Estado que é a PGBC.

Na reta final, dissecam-se o instituto da segurança jurídica, a fim de demonstrar as suas noções conceituais e as principais classificações teóricas em que costuma subdividir-se.

Ao fim, à guisa de fechamento, formulam-se conclusões descritivas e prescritivas sobre os argumentos articulados durante o desenvolvimento do breve texto, com vistas a destacar o relevante papel que cabe à PGBC na sustentação jurídica das políticas monetárias levadas a efeito pelo BCB.

I Natureza jurídica do Banco Central do Brasil

O BCB foi criado¹ em 31 de dezembro de 1964, a partir da vigência da Lei nº 4.595/1964, que, estruturando o SFN, instituiu o Conselho Monetário Nacional (CMN), vocacionado a formular a política da moeda e do crédito nacional, com vistas ao progresso econômico e social do país, na forma do que estabelece seu art. 2º.

De acordo com o art. 1º da Lei nº 4.595/1964, o SFN é constituído pelo CMN (que é seu órgão superior), pelo BCB, pelo Banco do Brasil S.A., pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (atual BNDES) e pelas demais instituições financeiras públicas e privadas.

A Constituição de 1988 estabelece, em seu art. 164², que a competência federal para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo Banco Central, onde as disponibilidades de caixa da União serão depositadas.

Já o art. 84, inciso XIV, da Carta Republicana determina que o presidente e os diretores do Banco Central serão nomeados pelo presidente da República, após aprovação pelo Senado, o que denota a relevância e a relativa autonomia que o texto constitucional confere ao BCB³. Para se ter noção da importância institucional que os altos cargos do BCB possuem, basta verificar que aquele inciso fixa o mesmo rito de nomeação para autoridades como os ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os governadores de Territórios (caso venham a ser criados) e o procurador-geral da República.

Desde a criação do BCB, os seus dirigentes tiveram mandato fixo, prerrogativa que foi revogada em 1967, no governo militar de Costa e Silva. A ideia de conceder autonomia foi retomada no Plano Real, de 1994, mas o presidente Itamar Franco foi contra. Faltou apoio também nos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff⁴.

Todavia, é inegável que o BCB conta com expressiva carga de autonomia, em que pese ainda não alcançar os níveis desejáveis de blindagem contra ingerências de natureza política, tais quais os ostentados pelo banco central estadunidense, o *Federal Reserve* (Fed), cuja independência é deveras acentuada⁵.

1 Porém, só iniciou suas atividades em março de 1965, uma vez que o art. 65 da Lei nº 4.595/1964 estabeleceu que a lei entraria em vigor 90 dias após sua publicação. Em 1694, foi criada a Casa da Moeda. Em 1808, quando o príncipe regente de Portugal, D. João, desembarcou no Brasil colônia, já se tinha a ideia de se criar um banco com funções de banco central e banco comercial. A criação do Banco do Brasil no mesmo ano buscava suprir essa necessidade. O Banco do Brasil foi organizado com funções de banco central misto, exercendo o papel de banco de depósitos, desconto e emissão. Além disso, era encarregado da venda de produtos privativos da administração e contratos reais. Esse duplo papel exercido pelo Banco do Brasil é colocado como um dos fatores da longa demora até a criação de um banco central propriamente dito no país. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/Historia/HistoriaBC/historia_BC.asp. Acesso em: 15 jul. 2018.

2 “Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo Banco Central.

§ 1º É vedado ao Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º O Banco Central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei”.

3 “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do Banco Central e outros servidores, quando determinado em lei”.

4 Disponível em: <https://www.valor.com.br/financas/5336519/autonomia-do-bc-inclui-mandato-fixo-e-objetivo-duplo>. Acesso em: 20 jul. 2018.

5 Haroldo Verçosa ensina que o mandato de cada membro da diretoria do Fed é de longos 14 (quatorze) anos, o que evita interferências do Executivo na execução das políticas monetárias a cargo do banco central estadunidense (VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. Bancos Centrais no Direito Comparado, o Sistema Financeiro Nacional e o Banco Central do Brasil. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 273).

Com efeito, embora a lei de criação do BCB silencie, há administrativistas⁶ que costumam classificar o BCB como modalidade de autarquia de regime **especial**, por ostentar maior grau de independência administrativa em relação à Administração Direta⁷, especialmente se comparado a autarquias administrativas, comuns ou de serviço, tais como o (Instituto Nacional do Serviço Social (INSS), por exemplo. Já as agências reguladoras, por sua vez, ostentam ainda mais de autonomia, devido à estabilidade relativa de que gozam seus dirigentes, os quais possuem mandato fixo, como se vê com a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Transportes Aquáticos (Antaq), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) etc.

O gênero autarquia compreende as seguintes espécies: a) autarquias administrativas ou de serviço (ex.: INSS, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – Ibama, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO; b) autarquias especiais (maior autonomia) *stricto sensu* (ex. BCB, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene e agências reguladoras (ex.: Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, Anatel, CVM); c) autarquias corporativas (ex.: Conselho Regional de Medicina – CRM, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – Crea, Conselho Regional de Educação Física – Cref); d) autarquias fundacionais (ex.: Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon, Fundação Nacional do Índio – Funai, Fundação Nacional de Saúde – Funasa, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Fundação Nacional de Artes – Funarte, Biblioteca Nacional); e) autarquias territoriais (ex.: os antigos territórios federais de Roraima, Amapá e Tocantins); e f) autarquias associativas ou contratuais (ex.: associações públicas formadas por consórcios públicos – art. 41, IV, do Código Civil⁸, c/c o art. 241 da CF e a Lei nº 11.107/2005 –, sendo delas exemplo a Autoridade Pública Olímpica, formada entre a União, o Estado e o Município do Rio de Janeiro para executar os Jogos Olímpicos de 2016).

Vistos, ainda que de modo sumário, os contornos gerais dessa autarquia especial denominada Banco Central do Brasil, abordar-se-ão a seguir os traços institucionais do órgão de advocacia pública incumbido de lhe representar judicialmente e de lhe prestar consultoria e assessoramento jurídicos.

6 **“b) autarquias especiais:** caracterizam-se pela existência de determinadas peculiaridades normativas que as diferenciam das autarquias comuns, como uma mais acentuada autonomia. Essa categoria de autarquias pode ser dividida em duas subespécies: **bi) autarquias especiais *stricto sensu*:** como o Banco Central, a Sudam e a Sudene; **b2) agências reguladoras:** autarquias especiais dotadas de uma qualificada autonomia garantida pela presença de dirigentes com mandatos fixos e estabilidade no exercício das funções. Exemplos: Anatel, Anvisa e Antaq” (MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 191).

7 O art. 4º do Decreto-Lei nº 200/1967 estabelece, *verbis*:

“Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade”.

8 “Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código”.

2 Posição *sui generis* da Procuradoria-Geral do Banco Central na estrutura orgânica da Advocacia Pública Federal

Na forma do que disciplinam o art. 4º da Lei nº 9.650/1998⁹ e o art. 36 do Regimento Interno do Banco Central, a PGBC é o órgão federal incumbido de representar o BCB judicial e extrajudicialmente, prestar-lhe consultoria (inclusive aos seus administradores, os quais podem até ser assistidos no controle interno de legalidade dos atos a serem por eles praticados ou já efetivados), apurar a liquidez e a certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, e inscrevê-los em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

Trata-se de procuradoria própria, que não se confunde com a Procuradoria-Geral Federal (PGF), embora esta seja responsável pela advocacia pública das autarquias e fundações de direito público federais, incluídas as universidades federais e agências reguladoras, excluídas, porém, as entidades corporativas de classe, como Conselhos Profissionais (CRM, Conselho Regional de Odontologia – CRO, Crea etc.), cuja representação não se dá pela PGF, senão por advogados e escritórios privados. O mesmo ocorre com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que, segundo o STF¹⁰, não pode ser considerada uma autarquia e tampouco integra a Administração Pública, sendo entidade autônoma e *sui generis* (“serviço público independente”, cujas compras não se dão mediante licitação e cujo corpo de recursos humanos rege-se pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT e não é recrutado mediante concurso público).

Assim, mesmo após a criação da PGF, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União (AGU), que se deu por força do art. 9º da Lei nº 10.480/2002¹¹, a PGBC mantém-se responsável por exercer a advocacia pública do BCB. Malgrado as peculiaridades técnicas desta autarquia especial, a exigirem um corpo jurídico assaz especializado, o que ocorreu, na verdade, é que, quando da tramitação do Projeto de Lei que deu origem ao diploma instituidor da PGF, sequer foi apreciada e debatida a sugestão de emenda apresentada pelo deputado Arnaldo Faria de Sá¹², no sentido de suprimir o art. 15 (que mantinha a PGBC fora da PGF, como de fato ainda se encontra hoje). Talvez se tenha escrito certo por linhas tortas.

3 Advocacia Pública, apresentação judicial e segurança jurídica

A Advocacia Pública ocupa lugar de destaque, tanto na Constituição quanto na legislação infraconstitucional. Vindo topograficamente na sequência imediata do capítulo constitucional dedicado ao Poder Judiciário (Capítulo III do Título VI, que trata da Organização dos Poderes), a Advocacia Pública o Capítulo IV, denominado Funções Essenciais à Justiça, segmento que também abrange a advocacia privada, a Defensoria Pública e o Ministério Público.

9 “Art. 4º São atribuições dos titulares do cargo de Procurador do Banco Central do Brasil:

I - a representação judicial e extrajudicial do Banco Central do Brasil;

II - as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Banco Central do Brasil;

III - a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial; e

IV - assistir aos administradores do Banco Central do Brasil no controle interno da legalidade dos atos a serem por eles praticados ou já efetivados”.

10 ADI 3026, Relator Min. EROS GRAU, Plenário, julgado em 08/06/2006, DJ 29-09-2006.

11 “Art. 9º É criada a Procuradoria-Geral Federal, à qual fica assegurada autonomia administrativa e financeira, vinculada à Advocacia-Geral da União.

Parágrafo único. Incumbe à Advocacia-Geral da União a supervisão da Procuradoria-Geral Federal.”

12 http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=35673&filename=EMC+46/2002+CTASP+%3D%3E+PL+6632/2002. Acesso em: 31 out. 2018.

O Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), por sua vez, dedicou à Advocacia Pública os artigos 182, 183 e 184, os quais, integrando o Título VI do Livro III (“Dos Sujeitos do Processo”), atribuem prerrogativas processuais aos **presentantes**¹³ judiciais da Fazenda Pública¹⁴, tais como a exclusividade dessa **apresentação** aos membros (necessariamente concursados) da Advocacia Pública, a duplicidade de prazo para todas as suas manifestações processuais, a obrigatoriedade de sua intimação pessoal e a possibilidade de responsabilização civil regressiva somente em caso de dolo ou fraude no exercício de suas funções (em tratamento simétrico¹⁵ ao legalmente conferido aos magistrados, defensores públicos e membros do Ministério Público).

Os Procuradores do Banco Central compõem o sistema de Advocacia Pública Federal, ao lado dos Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional e Procuradores Federais, todos considerados integrantes do sistema AGU, ainda que Lei Orgânica desta (LC nº 73/1993) só tenha mencionado como seus integrantes os ocupantes dos cargos previstos nas carreiras de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e os da já extinta carreira de Assistente Jurídico da União. De qualquer forma, a previsão genérica contida no art. 2º, § 3º, da LC nº 73/1993¹⁶ não deixa dúvida de que a PGBC está, sim, funcionalmente integrada à AGU. Tanto é assim que o

13 Superadas as teorias civilistas da Identidade, do Mandato e da Representação, vigora até hoje a centenária Teoria do Órgão (ou da Imputação Volitiva), do alemão Otto von Gierke, concebida no longínquo ano de 1887, que teve o mérito de fazer uma metáfora biológica com os órgãos de determinado ente jurídico. Assim, p.e., quando uma pessoa fala, considera-se que não é apenas a boca que está falando, mas sim a própria pessoa cuja boca emite palavras. Leonardo Carneiro da Cunha bem explica a aplicação dessa teoria na **apresentação** da Fazenda por sua Advocacia, *verbis*: “Na verdade, a Procuradoria Judicial e seus procuradores constituem um órgão da Fazenda Pública. Então, o advogado público quando atua perante os órgãos do Poder Judiciário é a Fazenda Pública **presente** em juízo. Em outras palavras, a Fazenda Pública se faz **presente** em juízo por seus procuradores. Segundo a clássica distinção feita por Pontes de Miranda, os advogados públicos **presentam** a Fazenda Pública em juízo, não sendo correto aludir-se à **representação**. Com efeito, o órgão torna presente, portanto apresenta a respectiva pessoa jurídica de cujo organismo faz parte. Esta é a razão pela qual não se haverá de exigir outorga de mandato pela União e demais entidades de direito público a seus respectivos procuradores” (CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 15ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 7).

14 “A evidência, estão excluídas do conceito de Fazenda Pública as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Embora integrem a Administração Pública Indireta, não ostentam natureza de direito público, revestindo-se da condição de pessoas jurídicas de direito privado, a cujo regime estão subordinadas. Então, quando se alude à Fazenda Pública, na expressão não estão inseridas as sociedades de economia mista nem as empresas públicas, sujeitas que estão ao regime geral das pessoas jurídicas de direito privado” (CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 15ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 4).

15 A simetria de tratamento protocolar em paridade com os membros da magistratura é expressamente prevista pelo art. 38, inciso VII, da Lei nº 13.327/2016, que assegura aos membros da Advocacia Pública Federal “o mesmo tratamento protocolar reservado aos magistrados e aos demais titulares dos cargos das funções essenciais à Justiça”, em dispositivo legal assim redigido, *verbis*:

“Art. 38. São prerrogativas dos ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo, sem prejuízo daquelas previstas em outras normas:

I - receber intimação pessoalmente, mediante carga ou remessa dos autos, em qualquer processo e grau de jurisdição, nos feitos em que tiver que officiar, admitido o encaminhamento eletrônico na forma de lei;

II - requisitar às autoridades de segurança auxílio para sua própria proteção e para a proteção de testemunhas, de patrimônio e de instalações federais, no exercício de suas funções, sempre que caracterizada ameaça, na forma estabelecida em portaria do Advogado-Geral da União;

III - não ser preso ou responsabilizado pelo descumprimento de determinação judicial no exercício de suas funções;

IV - somente ser preso ou detido por ordem escrita do juízo criminal competente, ou em flagrante de crime inafiançável, caso em que a autoridade policial lavrar o auto respectivo e fará imediata comunicação ao juízo competente e ao Advogado-Geral da União, sob pena de nulidade;

V - ser recolhido a prisão especial ou a sala especial de Estado Maior, com direito a privacidade, e ser recolhido em dependência separada em estabelecimento de cumprimento de pena após sentença condenatória transitada em julgado;

VI - ser ouvido, como testemunha, em dia, hora e local previamente ajustados com o magistrado ou a autoridade competente;

VII - ter o mesmo tratamento protocolar reservado aos magistrados e aos demais titulares dos cargos das funções essenciais à justiça;

VIII - ter ingresso e trânsito livres, em razão de serviço, em qualquer recinto ou órgão público, sendo-lhe exigida somente a apresentação da carteira de identidade funcional;

IX - usar as insígnias privativas do cargo.

§ 1º No curso de investigação policial, quando houver indício de prática de infração penal pelos ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo, a autoridade policial, civil ou militar, comunicará imediatamente o fato ao Advogado-Geral da União.

§ 2º No exercício de suas funções, os ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo não serão responsabilizados, exceto pelos respectivos órgãos correccionais ou disciplinares, ressalvadas as hipóteses de dolo ou de fraude.

§ 3º A apuração de falta disciplinar dos ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo compete exclusivamente aos respectivos órgãos correccionais ou disciplinares.

§ 4º Respeitadas as atribuições de cada um dos cargos mencionados neste Capítulo, a advocacia institucional pode ser exercida em processo judicial ou administrativo, em qualquer localidade ou unidade da Federação, observada a designação pela autoridade competente.

§ 5º A carteira de identidade funcional dos ocupantes dos cargos de que trata este Capítulo é válida como documento de identidade para todos os fins legais e tem fé pública em todo o território nacional.”

16 “§ 3º - As Procuradorias e Departamentos Jurídicos das autarquias e fundações públicas são órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União”.

sistema remuneratório, os deveres, as atribuições e as prerrogativas das mencionadas carreiras são idênticos, na forma do que prevê o art. 27 da Lei nº 13.327/2016¹⁷.

Tal plexo de deveres e prerrogativas que ornamentam o estatuto dos advogados públicos federais é essencial não apenas para dirimir controvérsias dentro do território nacional, mas também para o bom assessoramento jurídico e a representação do BCB na celebração de contratos internacionais, por exemplo. Sendo inexigível a submissão do Brasil à jurisdição de outro país, a solução de conflitos adotada em contratos internacionais firmados pelo Banco Central dá-se necessariamente mediante arbitragem, para os estudiosos que a admitem. Nesses contratos internacionais, portanto, é comum o estabelecimento de cláusula arbitral, com a eleição de cortes ou câmaras arbitrais internacionais, diante das quais a PGBC oficia juridicamente em prol dos interesses técnicos do BCB.

A aridez técnica das matérias tratadas por um banco central não pode ficar à mercê de uma equipe que não tenha formação especializada no tema¹⁸. Da mesma forma, não se pode admitir que a sustentação jurídica das políticas monetárias fixadas pelo SFN fique a cargo de advogados despidos da necessária independência técnica, da estabilidade no cargo e do grau de especialização exigido nos concursos de provas e títulos para ingresso na carreira de Procurador do Banco Central. Tal ressalva, porém, não afasta a possibilidade – e até mesmo a recomendação – de que a PGBC seja organicamente integrada à AGU, pois o fato de lidar com matéria altamente especializada não justifica que a PGBC esteja apartada da AGU. Vide, para tanto, a situação da Procuradoria-Geral do Cade, a qual pertence à PGF e cujo Procurador-Chefe tem estabilidade (mandato de dois anos, permitida uma recondução) e é sabatinado pelo Senado, na forma do art. 16¹⁹ da Lei nº 12.529/2011. Nada obstará que o mesmo tratamento fosse outorgado ao Procurador-Geral do BCB.

A autonomia técnico-jurídica do Procurador Público presta-se, sobretudo, como fator de imunidade à legítima atuação do profissional do Direito em face de eventuais ingerências políticas e/ou formas espúrias de interferência, seja na hermenêutica da específica legislação que se aplica ao BCB, seja nos atos de apresentação judicial e extrajudicial dessa autarquia.

Essa fiel circunspeção à legislação e às políticas fixadas pelo CMN, enquanto órgão de gestão superior do SFN torna mais previsíveis as manifestações jurídicas dos Procuradores do BCB e, por arrastamento, o próprio funcionamento da regulação monetária a cargo do Banco Central.

17 “Art. 27. Este Capítulo dispõe sobre o valor do subsídio, o recebimento de honorários advocatícios de sucumbência e outras questões que envolvem os ocupantes dos cargos:

I - de Advogado da União;

II - de Procurador da Fazenda Nacional;

III - de Procurador Federal;

IV - de Procurador do Banco Central do Brasil

V - dos quadros suplementares em extinção previstos no art. 46 da Medida Provisória no 2.229-43, de 6 de setembro de 2001”.

18 Luiz Nunes Pegoraro e Alexandre Rayes Filho propõem a adoção do modelo norte-americano para equilibrar o pêndulo entre o caráter democrático e os vieses técnicos, em relação à participação nos conselhos que integram a administração do Sistema Financeiro, *verbis*: “Nos Estados Unidos, há nos bancos regionais um modelo a ser observado. Os comerciantes, agricultores e industriais não participam diretamente, mas têm a legitimidade para nomearem representantes de seus respectivos setores, com poder de voto. Assim, não ficam os demais setores da economia desamparados pela política monetária, e nem o caráter técnico referido a ela é comprometido” (PEGORARO, Luiz Nunes; RAYES FILHO, Alexandre. Composição técnica do Conselho Monetário Nacional como condicionante para a autonomia jurídica do Banco Central e o consequente desenvolvimento responsável sob análise do Direito Comparado. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, v. 11, n. 2, dez. 2017, p.85).

19 “Art. 16. O Procurador-Chefe será nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovado pelo Senado Federal, dentre cidadãos brasileiros com mais de 30 (trinta) anos de idade, de notório conhecimento jurídico e reputação ilibada.

§ 1º O Procurador-Chefe terá mandato de 2 (dois) anos, permitida sua recondução para um único período.

§ 2º O Procurador-Chefe poderá participar, sem direito a voto, das reuniões do Tribunal, prestando assistência e esclarecimentos, quando requisitado pelos Conselheiros, na forma do Regimento Interno do Tribunal.

§ 3º Aplicam-se ao Procurador-Chefe as mesmas normas de impedimento aplicáveis aos Conselheiros do Tribunal, exceto quanto ao comparecimento às sessões.

§ 4º Nos casos de faltas, afastamento temporário ou impedimento do Procurador-Chefe, o Plenário indicará e o Presidente do Tribunal designará o substituto eventual dentre os integrantes da Procuradoria Federal Especializada.”

Prestigia-se, com isso, a segurança jurídica, considerada protoprincípio do Estado Democrático de Direito, conforme se verá a seguir.

O termo “segurança” aparece na Constituição de 1988, inicialmente, em seu Preâmbulo²⁰, entre os “valores supremos de uma sociedade fraterna”. Nele se proclama que os representantes do povo reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, ao promulgarem nossa Constituição, pretendem instituir um Estado Democrático destinado a “assegurar” (isto é, tornar seguro) “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a *segurança*” (ela própria) e outros “valores supremos de uma sociedade fraterna (...)”. Como se vê neste Preâmbulo, o Estado Democrático Brasileiro pretende “tornar segura” (“assegurar”) a própria “segurança”.

O termo “segurança” também aparece expressamente contemplado no *caput*²¹ do art. 5º e no *caput*²² do art. 6º da CF, que tratam dos direitos e garantias fundamentais. E, conforme adverte Leonardo Greco²³, a referência constitucional ao termo “segurança”, neste caso, não indica apenas a proteção da vida, da incolumidade física e do patrimônio, mas indica, sobretudo, a proteção da própria “segurança jurídica” (GRECO, 2008, p. 254).

Já o art. 103-A, § 3º²⁴, da CF, trata explicitamente do que se pode chamar de antípoda da segurança, que é a “insegurança jurídica”, e o faz ao definir o papel da súmula vinculante como mitigadora de controvérsias interpretativas que acarretem “grave insegurança jurídica”.

E diversos outros desdobramentos da noção de segurança jurídica permeiam o texto constitucional, tal como a própria previsão, contida no seu art. 1º²⁵, de que a República Federativa do Brasil “constitui-se em Estado Democrático de Direito”, já que, como se viu ao longo deste trabalho, a noção de Estado de Direito é visceralmente ancorada na ideia de segurança jurídica. Outros exemplos constitucionais que poderiam ser citados como expressivos da ideia de segurança jurídica são o próprio princípio da legalidade (art. 5º, II)²⁶; a regra que protege o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI)²⁷; e os princípios da irretroatividade e da anterioridade tributárias (art. 150, III)²⁸.

Também no plano infraconstitucional, o legislador brasileiro é pródigo em homenagear o princípio da segurança jurídica, tal como se verifica, *v.g.*, na Lei nº 9.784/99 (art. 2º, *caput*, e

20 “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a **assegurar** o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a **segurança**, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

21 “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes”.

22 “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a **segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)”

23 “A segurança não é apenas a proteção da vida, da incolumidade física ou do patrimônio, mas também e principalmente a segurança jurídica. A segurança jurídica é o mínimo de previsibilidade necessária que o Estado de Direito deve oferecer a todo cidadão, a respeito de quais são as normas de convivência que ele deve observar e com base nas quais pode travar relações jurídicas válidas e eficazes” (GRECO, 2008, p. 254).

24 “Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 11.417, de 2006). § 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave **insegurança jurídica** e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”.

25 “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos (...)”.

26 “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

27 “XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

28 “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) III - cobrar tributos: a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado; b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;”.

parágrafo único, inciso IX)²⁹, na Lei nº 9.868/1999 (arts. 12 e 27)³⁰, na Lei nº 9.882/99 (art. 11)³¹, na Lei nº 11.417/2006 (art. 2º, § 1º, e art. 4º)³², no Código Civil (art. 723)³³, no art. 30 da LINDB (incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)³⁴ e, sobretudo, no Novo Código de Processo Civil (art. 525, § 13; art. 535, § 6º; art. 927, §§ 3º e 4º; art. 976, II; art. 982, § 3º; art. 1029, § 4º).

Na defesa da legalidade e, por conseguinte, da própria segurança jurídica, a Advocacia Pública (aqui obviamente incluída a PGBC) vem notabilizando-se cada vez mais, tanto nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico, que conferem sustentação jurídica à atuação diuturna da Administração Pública, quanto no patrocínio de causas judiciais, sobretudo no Supremo.

A origem da noção de segurança jurídica remonta ao declínio do Estado Absolutista, já que, até tal período, as pessoas, assoladas por toda sorte de eventos que a tornavam carentes de um mínimo de segurança, eram tratadas como **objeto** do Soberano, e não como **sujeitos** de direito frente à soberania do Estado. O próprio Estado, aliás, confundia-se com a figura pessoal do monarca, de sorte que não cabia falar-se em governo das leis, mas apenas em governo dos homens.

A possibilidade de fazer previsões quanto ao comportamento estatal e de se insurgir contra o Estado quando este frustra expectativas legítimas nele depositadas somente surgiu com o advento do Liberalismo, ou, mais precisamente, com o nascimento do Estado de Direito, em sua clássica acepção de *Rule of Law*. É isso o que ensina a doutrina tradicional:

A economia capitalista necessita de segurança jurídica e a segurança jurídica não estava garantida no Estado Absoluto, dadas as frequentes intervenções do príncipe na esfera jurídico-patrimonial dos súbditos e o direito discricionário do mesmo príncipe quanto à alteração e revogação das leis. Ora, toda a construção constitucional liberal tem em vista a certeza do direito. O laço que liga ou vincula às leis gerais as funções estaduais protege o sistema da liberdade codificada do direito privado burguês e a economia de mercado (CANOTILHO, 1998, p. 103).

²⁹ “Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, **segurança jurídica**, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de **certeza, segurança** e respeito aos direitos dos administrados.”

³⁰ “Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a **segurança jurídica**, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.”

“Art. 27. 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.”

³¹ “Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, 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.”

³² “Art. 2º O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar enunciado de súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma prevista nesta Lei. § 1º O enunciado da súmula terá por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja, entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública, controvérsia atual que acarrete grave **insegurança jurídica** e relevante multiplicação de processos sobre idêntica questão.” “Art. 4º A súmula com efeito vinculante tem eficácia imediata, mas o Supremo Tribunal Federal, por decisão de 2/3 (dois terços) dos seus membros, poderá restringir os efeitos vinculantes ou decidir que só tenha eficácia a partir de outro momento, tendo em vista razões de **segurança jurídica** ou de excepcional interesse público.”

³³ “Art. 723. O corretor é obrigado a executar a mediação com diligência e prudência, e a prestar ao cliente, espontaneamente, todas as informações sobre o andamento do negócio. (Redação dada pela Lei nº 12.236/2010) Parágrafo único. Sob pena de responder por perdas e danos, o corretor prestará ao cliente todos os esclarecimentos acerca da **segurança** ou do risco do negócio, das alterações de valores e de outros fatores que possam influir nos resultados da incumbência. (Incluído pela Lei nº 12.236/2010)”

³⁴ “Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. (Incluído pela Lei nº 13.655/2018)

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.”

O mesmo ensina Antonio Enrique Perez-Luño, ao destacar o tenebroso clima de insegurança que imperava durante os períodos da Antiguidade e da Idade Média:

La Antigüedad y el Medievo fueron edades de básica inseguridad. Los hombres de estas etapas están expuestos a innumerables y constantes riesgos, su vida se halla acechada por mil lados. Si rebasa los confines de lo conocido le aguardan comarcas terribles: los mares y parajes tenebrosos. Su vivir cotidiano se configura por la amenaza constante del hambre, la peste, las plagas, la camada de lobos, las huestes de invasores y bandidos, en resumen, la incertidumbre devoradora (PEREZ-LUÑO, 1991, p. 13).

Como se denota, o nascimento da própria noção de segurança jurídica coincidiu com o advento do Estado Liberal burguês, cujos contornos formais emprestaram o que se entende por Estado de Direito, matizado que é pelas seguintes características: império da lei, neutralidade formal (em contraposição à concepção material que é apanágio do Estado Social)³⁵, divisão de poderes, proteção aos direitos individuais e à segurança jurídica. Trata-se de um modelo legal de Estado voltado à proteção do sistema capitalista e, portanto, avesso aos ideais revolucionários de transformação material do *status quo* que inspiraram o paradigma do Estado Social em democracias populares.

Já o modelo de Estado Democrático de Direito, por sua vez, tal como concebido pela Carta de 1988, consiste num aprimoramento teórico tanto dos paradigmas de Estado Liberal de Direito quanto de Estado Social, na medida em que acresce, aos traços básicos desses, os signos da soberania popular, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e, derradeiramente, do pluralismo político (em contraposição ao monismo e ao personalismo que marcaram o *Welfare State*). Estes são, aliás, os fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito, por dicção expressa do art. 1.º, *caput*, da CRFB.

A pergunta que se faz diz respeito à aparente relação conflituosa que se dá virtualmente entre a autonomia funcional do BCB para fixar os padrões monetários, de um lado, e a independência técnico-jurídica da PGBC, de outro.

A propósito, indaga-se: ainda que contrarie eventual estratégia monetária estabelecida pelo setor competente do BCB, deve a atuação da PGBC ser sempre vinculada aos preceitos normativos aprovados pelos representantes do povo na formulação das políticas públicas? A resposta deve ser desenganadoramente afirmativa.

Tal problemática advém da potencial tensão que pode teoricamente existir entre os critérios técnicos adotados pelos economistas do BCB, no exercício da autonomia que toca a esta autarquia regulatória, e o controle jurídico ao qual a atividade monetária está jungida.

Nessa perspectiva, objetiva-se demonstrar que a independência técnico-jurídica da PGBC não deve se curvar a interesses que, por mais nobres que sejam, não encontrem eco em nosso ordenamento legal, tal como ele vem sendo devidamente interpretado pelos membros desse elevado órgão jurídico de Estado que é a PGBC. Compete exclusivamente à PGBC exercer o cotejo analítico que deve ser feito entre uma medida adotada pela autoridade competente do BCB, ou em vias de adoção (em caso de controle jurídico preventivo), e a legislação aplicável ao tema (bem como a interpretação que lhe é dada pelos tribunais por meio da jurisprudência), sempre ressalvada, obviamente, a possibilidade de apreciação judicial dos fundamentos jurídicos que embasaram aquele cotejo, caso o pronunciamento da PGBC seja eventualmente submetido à apreciação jurisdicional.

35 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 122.

No próximo tópico se verão as razões pelas quais a segurança jurídica – cuja proteção é diuturnamente proporcionada pela PGBC, sobretudo em matéria monetária – é considerada a pedra de torque para aferir-se a confiabilidade de um sistema financeiro.

4 Dimensões da segurança jurídica

A segurança jurídica confere estabilidade e continuidade à ordem jurídica, bem como calculabilidade e previsibilidade às expectativas jurídicas, de modo a ser considerada o vetor mais importante de um Estado de Direito, chegando até mesmo ao ponto de diferenciá-lo de um Estado Absolutista (MACCORMICK, 2008, p. 18).

O protoprincípio da segurança jurídica pode assumir várias facetas: ora como elemento definitório, ora como fato, ora como valor, ora como norma-princípio (ÁVILA, 2012, pp. 112-127). A segurança jurídica também pode ser abordada sob duas perspectivas: 1) estática (atemporal), que privilegia a determinação (mito da certeza absoluta) e a cognoscibilidade (certeza relativa ou “determinabilidade”); e 2) dinâmica (intertemporal), que se subdivide em: 2.1) com vista ao passado, a privilegiar os aspectos da **imutabilidade** (intangibilidade absoluta³⁶) e da **confiabilidade** (estabilidade na mudança); e 2.2) com vista ao futuro, a privilegiar os aspectos da **previsibilidade** (previsão absoluta) e da **calculabilidade** (previsão relativa, consistente na elevada capacidade de prever, pela maioria das pessoas, as consequências de atos ou fatos) – ÁVILA, 2012, pp. 128-132). A segurança jurídica pode, outrossim, ser classificada quanto ao modo de compreensão do seu objeto: a) concepção objetivista do Direito; e b) concepção argumentativa do Direito (ÁVILA, 2012, pp. 158-159).

Ávila (2012) concebe a segurança jurídica em uma visão estrutural ou analítica, pois pretende abandonar o apelo apologetico³⁷ que caracteriza sua aplicação no direito brasileiro. Para tanto, o autor diseca a segurança jurídica nos seguintes aspectos estruturais: 1) material (segurança em que sentido?); 2) objetivo (segurança do quê?); 3) subjetivo (segurança para quem?); 4) temporal (segurança quando?); 5) justificativo (a segurança é um fim em si mesma, ou se presta a atender a outros objetivos?); e 6) quantitativo (segurança em que medida?).

Há, ainda, uma infinidade de outras classificações, tais como quanto ao fundamento (segurança jurídica como resultado da ideia de Direito e segurança jurídica como produto do Direito Positivo), quanto ao sentido da palavra “jurídica” (quanto à referência ao “Direito” e quanto ao sentido de “Direito”), quanto ao objeto (segurança das normas e segurança de aplicação das normas), quanto ao sujeito (para um cidadão, para cidadãos, para o Estado), quanto à quantidade (grandeza, medição etc.) (ÁVILA, 2012, pp. 132-192). Com certeza, o autor pretendeu, nessa obra de mais de setecentas páginas, em que escreveu exclusivamente sobre segurança jurídica, esgotar o tema, de modo que não é possível trazer, para a presente obra, todas as contribuições dadas pelo destacado autor.

Perez-Luño (1991), por sua vez, distingue o aspecto objetivo da segurança jurídica, que é representado pela estabilidade do sistema, do seu aspecto subjetivo³⁸, entendido este último “como

36 Nesse sentido a chamada “petrificação do Direito” (PEREZ LUÑO, 1991, p. 33).

37 O viés apologetico da segurança foi duramente criticado por Humberto Ávila na excelente palestra que ministrou no Centro Cultural da Justiça Federal, dia 4 de outubro de 2012, durante o fórum “Vida, Liberdade, Igualdade, Segurança e Propriedade: 24 anos da Constituição da República de 1988”, organizado pela Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região (EMARF). Na palestra, Ávila reiterou que “de nada adianta a todo tempo evocar-se, genericamente, o mantra da segurança jurídica, se não se sabe exatamente qual de suas facetas deverá ser instrumentalizada na consecução de outros princípios, tais como legalidade, dignidade, igualdade, etc.”.

38 Judith Martins-Costa, seguindo a mesma linha, coloca a **estabilidade** do sistema no aspecto **objetivo** da segurança, e a **proteção da confiança** em seu aspecto **subjetivo** (MARTINS-COSTA, 2005, pp. 120-148). Não obstante seja corrente tal divisão, tendemos a dela discordar, pois entendemos que toda e qualquer forma de segurança deve ter como destinatário final a pessoa, o sujeito de direitos, que é o elemento central de

proyección en las situaciones personales de la seguridad objetiva”, projeção essa que se dá a partir do conhecimento das normas do Direito pelos seus destinatários. Ao tomar conhecimento daquelas normas, as pessoas passam ter consciência do que é proibido, permitido ou obrigatório, bem como a ter condições de planejar suas vidas, firmar seus negócios e, sobretudo, saber, com “razoável previsibilidade”, que consequências futuras advirão de suas condutas atuais. E, tão ou mais importante do que saber quais normas são vigentes, é saber da eficácia das mesmas, não no sentido de saber se são efetivamente cumpridas pela população, mas sim se e como os órgãos públicos as aplicam (PEREZ-LUÑO, 1991, pp. 21-26).

Este último aspecto é importante no que tange ao Direito brasileiro, haja vista a pluralidade³⁹ de complexos diplomas legais e a insegurança, que é ocasionada pela divergência pretoriana em sua aplicação. Daí a relevância do papel uniformizador que cabe à jurisprudência, sobretudo à do Supremo e do STJ, que, no Brasil, são os Tribunais de cúpula na interpretação do direito constitucional e infraconstitucional, respectivamente.

Todavia, entre tantas possibilidades e prismas a partir dos quais a segurança jurídica pode ser tratada, despontam com maior relevância para o presente artigo as suas perspectivas normativa (princípio⁴⁰), dinâmica e argumentativa. É a partir dessas perspectivas que a atuação da PGBC pode destacar-se em sua missão legal de conferir sustentação jurídica às políticas monetárias aprovadas pelo CMN, cuja missão primordial é formular a política da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do país.

A atuação da PGBC, como a de qualquer órgão jurídico de Estado, pode dar-se tanto preventivamente, por ocasião do controle prévio de juridicidade sobre as intervenções do BCB na política monetária, quanto *a posteriori*, por ocasião da defesa judicial dos atos praticados pelo BCB.

Por questão de coerência, impessoalidade, estabilidade e integridade, a PGBC não deve defender, na seara contenciosa judicial ou mesmo perante órgãos de controle externo (como o TCU e o MPU), atos que foram por ela expressamente glosados em seu controle interno preventivo. Nessas hipóteses, o órgão executivo competente assumiu suportar, por sua conta e risco, as consequências por não observar a orientação dada pela PGBC. O que não é admissível é que o posicionamento jurídico adotado pela PGBC mude ao gosto do cliente e independentemente da alteração da situação de fato.

Até mesmo os efeitos nefastos de planos econômicos malsucedidos podem ser mitigados por uma orientação jurídica sólida a ser dada pela PGBC.

qualquer sistema jurídico. Assim, até mesmo o aspecto **objetivo** da segurança acaba sendo reconduzido, em última análise, ao aspecto **subjetivo**, até porque a estabilidade não é um fim em si mesmo, senão apenas uma forma de se prestar reverência às necessidades de segurança do ser humano.

39 García de Enterría (1999) entende que, quanto mais numerosas forem as leis, mas valiosos se mostrarão os princípios na interpretação das regras nelas contidas, pois eles funcionam como nódulos de condensação de valores ético-sociais e como centros de organização de instituições jurídicas, tal como já se continha no antigo aforismo “*de multido legum, unum ius*” (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1999, p. 105, *apud* ÁVILA, 2012, pp. 612-613).

40 “A segurança jurídica qualifica-se como norma jurídica da espécie norma-princípio, porque, pelo exame da sua estrutura e das suas partes constituintes, verifica-se que ela determina a proteção de um ideal de coisas cuja realização depende de comportamentos, muitos dos quais já previstos expressamente. Todos os fundamentos constitucionais anteriormente referidos, diretos e indiretos, obtidos por dedução ou por indução, não só expressam a vinculatividade dos ideais de cognoscibilidade, de confiabilidade e de calculabilidade estabelecidos como ainda definem esses ideais quanto aos seus vários aspectos. O qualificativo de norma jurídica de modo algum afasta o aspecto axiológico do princípio: apenas indica que, como princípio, incorpora e positiva um valor em um nível maior de concretização.” (ÁVILA, 2012, pp. 255-256) Como se vê, tal entendimento sobre a noção de princípio jurídico, entendido como “projeção de um ideal de coisas”, segue basicamente a definição de Robert Alexy, que assim define princípios: “Princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes” (ALEXY, 2008, p. 90). E o próprio Ávila, em obra específica sobre o tema, assim define princípios: “Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção” (ÁVILA, 2006, pp. 78-79).

No final do ano de 2017, a AGU, com a supervisão do Banco Central, mediou o maior acordo judicial da história, o qual foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal em 1º/3/2018 nos autos da ADPF 165/DF/2009⁴¹. Esse acordo entre poupadores e bancos, voltado a compensar as perdas com os planos econômicos Bresser (1987), Verão (1989) e Collor 2 (1991), porá fim a mais de um milhão de processos e renderá pagamentos amigáveis aos poupadores em montante total que supera doze bilhões de reais, segundo o próprio STF avaliou.

Ademais disso, não obstante a multiplicidade de prismas pelos quais a segurança jurídica pode ser estudada, qualquer noção eficaz de segurança jurídica deve buscar contemplar todas as facetas que ela suscita, ainda que em termos, conforme o próprio Ávila (2012) admite.

E, para isso, todo e qualquer Estado de Direito deve procurar garantir um ideal de **confiabilidade**, o qual só se fará presente se o respectivo ordenamento jurídico oferecer uma **previsibilidade**, ainda que mínima, e uma **estabilidade**, ainda que mínima. E previsibilidade e estabilidade só são possíveis a partir da **inteligibilidade (cognoscibilidade)** e da **vinculatividade** dos princípios e regras que compõem aquele ordenamento.

Levando esses elementos em conta, o autor gaúcho assim sintetiza as longas explicações que em momento anterior dera sobre o princípio da segurança jurídica:

Todas as considerações anteriores conduzem à conclusão de que o princípio da segurança jurídica é complexo e multifacetado, admitindo mais de uma forma explicativa. De fato, pode-se explicá-lo tanto como uma norma que exige a realização de três ideais parciais paralelos (inteligibilidade, confiabilidade e previsibilidade), quanto como uma norma que prescreve a concretização de um ideal maior (confiabilidade), que pressupõe a existência de determinadas condições (inteligibilidade e vinculatividade) e que exige a realização de determinados ideais parciais (estabilidade e previsibilidade). Preferiu-se a segunda opção, porque não só indica os ideais parciais cuja realização é determinada pelo princípio da segurança jurídica, como também explica as relações existentes entre eles (ÁVILA, 2012, p. 633).

E assim define segurança jurídica, *verbis*:

Segurança jurídica, aqui, pode ser definida como um princípio constitucional que determina a busca de um ideal de confiabilidade pela estabilidade e pela previsibilidade do ordenamento jurídico, com base na sua inteligibilidade e na sua vinculatividade (ÁVILA, 2012, p. 633).

Ou, mais analiticamente, como sendo:

uma norma-princípio que exige, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a adoção de comportamentos que contribuam mais para a existência, em benefício dos cidadãos e na sua perspectiva, de um estado de confiabilidade e de calculabilidade jurídicas, com base na sua cognoscibilidade, por meio da controlabilidade jurídico-racional das estruturas argumentativas reconstrutivas de normas gerais e individuais, como instrumento garantidor do respeito à sua capacidade de – sem engano, frustração, surpresa e arbitrariedade – plasmar digna e responsavelmente o seu presente e fazer um planejamento estratégico juridicamente informado do seu futuro (ÁVILA, 2012, p. 690).

41 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=371096>. Acesso em: 31 out. 2018.

E tal princípio pode ainda ser caracterizado como um **sobreprincípio**, quando confrontado com os **subprincípios** ou com as regras que o concretizam (tais como as regras da legalidade e da irretroatividade tributárias), de modo que, aqui, o princípio da segurança jurídica exerce uma **função eficaz interpretativa**. De outro lado, o princípio da segurança jurídica pode funcionar como um *subprincípio*, quando se relaciona com princípios que impõem a realização de um estado de coisas ainda mais amplo, tal como o princípio do Estado de Direito, já que, neste caso, o princípio da segurança jurídica densifica esse princípio maior, exercendo uma **função eficaz definitiva** (ÁVILA, 2012, pp. 641-642).

Daí afirmar-se que a segurança jurídica é “um **protoprincípio** – o princípio dos princípios, a norma das normas, a **norma normarum** no quadro das espécies normativas, aquela que não só **funda**, mas também **instrumentaliza** as demais” (ÁVILA, 2012, p. 669).

Sabe-se, contudo, que no *civil law*, a previsibilidade da lei, enquanto norma geral e abstrata, não é suficiente para que os seus destinatários tenham segurança de como tal lei será aplicada, dada a pluralidade de interpretações que muitas leis costumam gerar quando de sua aplicação pelo Estado-juiz. E um clima de constante instabilidade jurisprudencial só faz aumentar essa sensação de imprevisibilidade. É que, embora o nosso Direito continue tendo a lei como sua fonte formal por excelência, o direito aplicado pelos tribunais, sobretudo os de superposição⁴², passa agora a ocupar um papel de proeminência na interpretação jurídica, já que esta, a partir do Novo Código de Processo Civil, deverá debruçar-se também sobre os textos produzidos pelos Tribunais Superiores. Se assim não for, de que adiantará a lei ser a mesma para todos?⁴³ Sê-lo-á apenas no papel, se os juízes puderem, cada um à sua moda, aplicarem-na do modo que quiserem e sem respeitar o sentido interpretativo fixado pelas Cortes de vértice. Daí a importância da boa atuação da PGBC rumo à aplicação uniforme da legislação federal.

A lei, por si só, garante muito pouco⁴⁴. A aplicação de precedentes, v.g., não pode seguir a mesma lógica de aplicação de uma lei, já que “a força gravitacional do precedente não pode ser apreendida por nenhuma teoria que considere que a plena força do precedente está em sua força de promulgação, enquanto peça de legislação” (DWORKIN, 2002, p. 176). Vale dizer, um precedente se constrói gradativamente, diante da diuturna confrontação entre os aspectos fáticos do caso a ser julgado e os do que levou à formulação do precedente. Não se trata, portanto, de subsunção do fato a uma norma geral (plasmada num enunciado sumular, p.e.), tal como pregava a Escola da Exegese⁴⁵, com suas pretensões totalizantes, no sentido de tentar esgotar toda a diversidade do fenômeno jurídico por meio de textos legais e de aprisionar o sentido destes mediante recursos

42 Com o Novo Código de Processo Civil, acelerou-se a caminhada rumo ao fortalecimento institucional das Cortes Supremas (Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, que se voltam a conferir unidade ao Direito), em contraposição às Cortes de Justiça (Tribunais Regionais e de Justiça, que se voltam a fornecer justiça ao caso concreto). Também denominadas Cortes de Vértice, as Cortes Supremas valem-se do caso concreto apenas como um meio para chegarem à unidade de interpretação do direito, esta sim considerada o seu primordial escopo ou fim, diante das controvérsias interpretativas que surgem da aplicação da lei no caso concreto pelas Cortes de Justiça. Estas, ao revés, valem-se da interpretação do direito apenas como um meio para chegarem à justiça do caso concreto, sua verdadeira finalidade (MARINONI, 2016, pp. 103-105; MITIDIERO, 2015, pp. 336-337).

43 “O princípio da legalidade, base do Estado de Direito, só tem sentido prático se concretizado à luz do princípio da isonomia. Se houver várias regras para decidir-se o mesmo caso, como se vai saber de antemão qual vai ser a aplicada pelo juiz, no caso de José? É inútil a lei ser a mesma para todos, se os tribunais podem interpretá-la de modos diferentes e surpreender os jurisdicionados.” (WAMBIER *et al*, 2014, p. 225)

44 “A lei, pura e simplesmente, não mais garante automaticamente tratamento isonômico aos jurisdicionados, porque passa necessariamente pelo ‘filtro’ dos Tribunais para que estes, à luz da doutrina e de outros elementos, decidam casos concretos, por meio de processos interpretativos cada vez mais complexos e que têm, de fato, o potencial de levar a decisões diferentes e desarmônicas entre si.” (WAMBIER, Teresa Arruda Alvim, 2014, p. 226)

45 Também chamado de paleojuspositivismo, é a primeira fase do juspositivismo (primitivo, primevo ou exegético), representado na França pela Escola da Exegese e na Alemanha pela Jurisprudência dos Conceitos. A essa primeira versão de positivismo se seguiu o positivismo normativista ou kelseniano, que, admitindo o discricionarismo judicial e o solipsismo decisionista, é o principal alvo das críticas hermenêuticas feitas a partir do paradigma intersubjetivo do Estado Democrático de Direito. Vide, por todos: STRECK, 2016, pp. 119-125.

gramaticais (por isso que a Exegese também é conhecida como Escola Filológica⁴⁶). O *Civil Law*, diferentemente do *Common Law*, sempre se iludiu com a promessa legal de certeza jurídica⁴⁷, e sabemos que tal promessa jamais foi cumprida, já que a lei não amarra o magistrado. Miguel REALE, porém, assinala que o excesso de certeza pode gerar o efeito contrário ao pretendido pela segurança jurídica⁴⁸.

Immanuel Kant (2007), em sua *Fundamentação da metafísica dos costumes*, estabelece que o uso da razão prática conduz à máxima universal (imperativo categórico) segundo a qual o homem deve agir de forma tal que a sua conduta possa ser considerada um padrão universal de conduta. Se a sua ação não é direcionada exclusivamente pela razão, pois se desvirtua por inclinações outras (como a vontade subjetiva) que não apenas a determinada por aquela lei universal de conduta, o homem deve obrigar-se pelo mandamento da razão (que representa um princípio objetivo), cuja fórmula é dada pelo imperativo. Quando um imperativo determina uma ação que é boa por si mesma, sem qualquer outra finalidade, ele é considerado um imperativo categórico, em contraposição ao imperativo hipotético⁴⁹.

Portanto, como se viu acima, a expressão segurança jurídica é plurívoca e, ademais, cada uma de suas acepções possui várias dimensões cujo alcance não deve escapar aos juristas na interpretação e aplicação do Direito. E os Procuradores do BCB bem sabem disso, pois é no contexto prático, no dia a dia do exercício de suas atribuições, que os membros da PGBC se deparam com as dificuldades que a hermenêutica jurídica suscita no trabalho cotidiano do procurador público. Nesse sentido é que os membros da PGBC não devem, de um lado, afastar-se de posicionamentos já assumidos, em nome da estabilidade e da segurança jurídica, mas também não podem, de outro lado, assistir manietados a um engessamento ou petrificação da interpretação jurídica, já que o Direito é um fenômeno em constante evolução.

Conclusão

Conclui-se que, mesmo após a criação da PGF, órgão este vinculado à AGU por força do art. 9º da Lei nº 10.480/2002, a PGBC mantém-se responsável por exercer a advocacia pública do BCB, dadas as peculiaridades técnicas desta autarquia especial, a exigirem um corpo jurídico assaz especializado e, portanto, distinto da referida PGF, não obstante a uniformidade de prerrogativas, deveres, atribuições e sistema remuneratório que caracterizam a Advocacia Pública Federal.

46 Interessante notar que o positivismo normativista de Kelsen, embora represente um enorme aprimoramento científico em relação ao paleojuspositivismo, continua vinculado aos limites da semântica, de modo que se afasta propositalmente do “nível poluído do ambiente propriamente interpretativo do direito”, para apegar-se a uma pureza jurídica supostamente científica, na qual aspectos valorativos/axiológicos não devem ser levados em conta pelo cientista do Direito, mas, quando muito, apenas por seus operadores (STRECK, 2016c, pp. 124-125). Como se vê, para Kelsen, a separação que existe é entre a **Ciência** do Direito e outros ramos das “ciências” humanas (tais como a Filosofia, a Moral, a Política, a Sociologia, a Psicologia, etc), e não entre o Direito propriamente dito e estes. Tal nuance é relevante, mas nem sempre considerada em leituras menos atentas.

47 “Se no *civil law* imaginou-se que a segurança e a previsibilidade poderiam ser alcançadas por meio da lei e da sua estrita aplicação pelos juízes, no *common law*, por nunca ter existido dúvida de que os juízes podem proferir decisões diferentes, enxergou-se na força vinculante dos precedentes o instrumento capaz de garantir a segurança de que a sociedade precisa para se desenvolver.” (MARINONI, 2010, p. 49)

48 “Chego mesmo a dizer que uma segurança absolutamente certa seria uma razão de insegurança, visto ser conatural ao homem – único ente dotado de liberdade e de poder de síntese – o impulso para a mudança e a perfectibilidade, o que Camus, sob outro ângulo, denomina ‘espírito de revolta’.” (REALE, 2003, p. 87)

49 “Ora, todos os **imperativos** ordenam ou **hipotética** ou **categoricamente**. Os hipotéticos representam a necessidade prática de uma ação possível como meio de alcançar qualquer outra coisa que se quer (ou que é possível que se queira). O imperativo categórico seria aquele que nos representasse uma ação como objectivamente necessária por si mesma, sem relação com qualquer outra finalidade. Como toda a lei prática representa uma ação possível como boa e por isso como necessária para um sujeito praticamente determinável pela razão, todos os imperativos são fórmulas da determinação da ação que é necessária segundo o princípio de uma vontade boa de qualquer maneira. No caso de a ação ser apenas boa como meio para **qualquer outra coisa**, o imperativo é **hipotético**; se a ação é representada como boa *em si*, por conseguinte como necessária numa vontade em si conforme à razão como princípio dessa vontade, então o imperativo é **categórico**.” (KANT, 2007, p. 50)

Deveras, não se pode admitir que a sustentação jurídica das políticas monetárias fixadas pelo SFN fique a cargo de advogados despidos da necessária independência técnica, da estabilidade no cargo e do grau de especialização exigido nos concursos de provas e títulos para ingresso na carreira de Procurador do Banco Central.

Sem autonomia não há garantia de que interesses escusos deixarão de prevalecer sobre a aplicação da juridicidade estrita e das políticas monetárias legitimamente aprovadas. E a autonomia técnico-jurídica da Advocacia Pública presta-se, sobretudo, como fator de proteção à correta atuação do Procurador do BCB em face de deslocadas ingerências políticas e outras formas espúrias de interferência, seja na hermenêutica da específica legislação que se aplica ao BCB, seja nos atos de **apresentação** judicial e extrajudicial desta autarquia.

Ao atuarem de modo circunspecto à legislação e às políticas fixadas pelo CMN – enquanto órgão de gestão superior do SFN, os Procuradores do BCB tornarão, de um lado, mais previsíveis as suas manifestações jurídicas e, de outro, mais transparente o próprio funcionamento da regulação monetária a cargo do Banco Central, com evidentes vantagens aos atores econômicos e à estabilidade da moeda em geral.

Enfim, é forçoso inferir que, quanto maior a autonomia técnico-jurídica da PGBC, mais seguras serão as suas orientações jurídicas, dado ser menos provável que seus Procuradores sofram ingerências ilegítimas no exercício de suas atribuições legais. Da mesma forma, o grau de autonomia do próprio BCB é diretamente proporcional ao nível de confiança legítima que os atores econômicos podem depositar na execução da política monetária, visto ser menor o risco de frustração de expectativas monetárias fundamentadas em políticas públicas devidamente aprovadas pelos órgãos competentes do SFN. Em outras palavras, cabe aos órgãos técnicos executar políticas aprovadas, e não permitir que outras sejam colocadas em seu lugar de modo ilegítimo, isto é, mediante ingerências espúrias.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução da 5ª edição alemã por Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2ª ed. Coimbra, Almedina, 1998.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 15ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. **Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas**. Madrid: Civitas, 1999.

GRECO, Leonardo. Eficácia da declaração erga omnes de constitucionalidade ou inconstitucionalidade em relação à coisa julgada anterior. In DIDIER JR., Fredie (coord.). **Relativização da coisa julgada**. 2ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2008.

- KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Paulo Manuel Pires Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.
- MACCORMICK, Donald Neil. **Retórica e o Estado de Direito**. Tradução de Conrado Hübner. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- MARINONI, Luiz Guilherme. **O novo processo civil** / Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016a.
- MARINONI, Luiz Guilherme **Precedentes obrigatórios**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- MARTINS-COSTA, Judith. Almiro do Couto e Silva e a re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre Estado e cidadãos. In ÁVILA, Humberto (org.). **Fundamentos do Estado de Direito – Estudos em homenagem a Almiro do Couto e Silva**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, pp. 120-148.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MITIDIERO, Daniel. Precedentes, jurisprudência e súmulas no Novo Código de Processo Civil Brasileiro. **Revista de Processo**. Volume 245/2015, julho/2015, p. 333-349.
- PEGORARO, Luiz Nunes; RAYES FILHO, Alexandre. Composição técnica do Conselho Monetário Nacional como condicionante para a autonomia jurídica do Banco Central e o consequente desenvolvimento responsável sob análise do Direito Comparado. **Revista da PGBC**, v. 11, n. 2, dez. 2017.
- PEREZ-LUÑO, Antonio Enrique. **La seguridad jurídica**. Barcelona: Ariel, 1991.
- REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do Direito**. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.
- STRECK, Lenio Luiz. **Lições de crítica hermenêutica do Direito**. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.
- VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. **Bancos centrais no Direito Comparado, o Sistema Financeiro Nacional e o Banco Central do Brasil**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- WAMBIER, Luiz Rodrigues; VASCONCELOS, Rita de Cássia Corrêa de; ARRUDA ALVIM WAMBIER, Teresa. Jurisprudência oscilante no STJ – Ofensa à segurança jurídica sob o aspecto da previsibilidade das decisões judiciais. In: Isabel Gallotti et al (coord.). **O papel da jurisprudência do STJ**. São Paulo: Ed. RT, 2014, pp. 223-228.