



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

PAULO HENRIQUE SÁ COSTA

**LIMITES À REVISÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS: REFLEXÃO À LUZ DO
PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA**

FORTALEZA

2013

PAULO HENRIQUE SÁ COSTA

LIMITES À REVISÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS: REFLEXÃO À LUZ DO
PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito. Área de Concentração: Direito Administrativo.

Orientadora: Prof.^a Ma. Maria José Fontenelle Barreira Araújo.

FORTALEZA

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

-
- C8371 Costa, Paulo Henrique Sá.
Limites à revisão dos atos administrativos: reflexão à luz do princípio da proteção da confiança / Paulo Henrique Sá Costa. – 2013.
62 f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2013.
Área de Concentração: Direito Administrativo.
Orientação: Prof. Me. Maria José Fontenelle Barreira Araújo.
1. Atos administrativos - Brasil. 2. Garantia (Direito) - Brasil. 3. Boa-fé (Direito). I. Araújo, Maria José Fontenelle Barreira (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

PAULO HENRIQUE SÁ COSTA

LIMITES À REVISÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS: REFLEXÃO À LUZ DO
PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito. Área de Concentração: Direito Administrativo.

Aprovada em ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Ma. Maria José Fontenelle Barreira Araújo (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Me. William Paiva Marques Júnior
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Me. Raul Carneiro Nepomuceno
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

A meus pais, Pedro e Rosalba.

Aos meus irmãos, Pedro Henrique e Ana Adélia.

A todos que, de alguma maneira, colaboraram em minha trajetória acadêmica.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelos cuidados paternais e pelos dons com os quais me dotou.

Aos meus pais, Pedro e Rosalba, pelo amor que me dedicaram durante esses vinte e dois anos de existência.

Aos meus irmãos, Pedro Henrique e Ana Adélia, pelo fraterno apoio em todos os momentos.

À Beatriz, pelo carinho e pela generosidade.

À minha orientadora, professora Maria José Fontenelle Barreira Araújo, pela atenção e pelos conselhos.

Aos professores William Marques e Raul Nepomuceno, pela gentileza com a qual se dispuseram a colaborar na avaliação deste trabalho.

A todos os amigos, cujos nomes não citarei para não cometer injustiças, tesouros que me foram confiados pelo Criador.

Ao Papa Bento XVI, por me ensinar a ser um simples colaborador da Verdade.

A todos os que gentilmente contribuíram para a elaboração deste trabalho.

A todos os que passaram por minha vida e nela deixaram a sua marca.

“Meus filhos: aí onde estão nossos irmãos os homens, aí onde estão as nossas aspirações, nosso trabalho, nossos amores — aí está o lugar do nosso encontro cotidiano com Cristo. Em meio das coisas mais materiais da terra é que nós devemos santificar-nos, servindo a Deus e a todos os homens.” São Josemaría Escrivá

RESUMO

Este trabalho tem por finalidade analisar os limites à revisão dos atos administrativos em face do princípio da proteção da confiança, o qual almeja um estado ideal de coisas pautado pela estabilidade das relações jurídicas. Aborda, inicialmente, breves considerações acerca da teoria geral dos princípios jurídicos e, após, versa acerca da evolução normativa da proteção da confiança e do seu desenvolvimento teórico. Nesse sentido, inicia a linha de desenvolvimento a partir do Estado de Direito, previsto no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, do qual se extrai o princípio da segurança jurídica, que, por sua vez, se ramifica em diversas normas, dentre elas o princípio da proteção da confiança. Desse modo, defende a existência de assento constitucional para a proteção da confiança. Ademais, refuta a oposição dos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público como óbices à aplicação do princípio objeto de estudo. No segundo capítulo, traça observações sobre a teoria dos atos administrativos, iniciando com os conceitos de perfeição, validade e eficácia, passando pelos institutos da revogação e da anulação, as duas principais formas de extinção desses atos, bem como por noções acerca do poder de autotutela. Ao final, analisa o art. 54 da Lei nº 9.784/99, que propõe o prazo decadencial de cinco anos como instrumento de concordância prática entre a proteção da confiança, a legalidade e a supremacia do interesse público, dispondo ainda acerca dos requisitos para a aplicação desse prazo no caso concreto.

Palavras-chave: Revisão dos atos administrativos. Princípio da proteção da confiança. Estabilidade das relações jurídicas.

ABSTRACT

This study aims to analyze the limits to the review of administrative acts in face of the principle of protection of trust, which craves a current state of affairs marked by stability of legal relations. It addresses initially brief remarks about the general theory of legal principles, and after, it talks about the evolution of normative protection of trust and its theoretical development. In this sense, the line of development starts from the rule of law laid down in art. 1º of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, which is extracted from the principle of legal certainty, which, in turn, branches into several standards, among them the principle of protection of trust. Thus, it argues the existence of constitutional seat for the protection of trust. Furthermore, it refutes the opposition of the principles of legality and the supremacy of the public interest as impediments to the application of the principle object of study. The second chapter traces observations on the theory of administrative acts, beginning with the concepts of perfection, validity and efficacy, passing by the institutes of revocation and cancellation, the two main forms of extinction of these acts, as well as notions about the power of administrative review. At the end, it analyzes the art. 54 of Law No. 9.784/99, which proposes a decadencial term of five years as a tool for practical concordance between the protection of the trust, the legality and the supremacy of the public interest, still discoursing on the requirements for the application of that term in the particular case.

Keywords: Review of administrative acts. Principle of protection of trust. Stability of legal relations.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 FUNDAMENTOS DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA	13
1.1. Breves considerações sobre os princípios	13
1.2. Delimitação conceitual do Estado de Direito	15
1.3. Segurança jurídica como corolário do princípio do Estado de Direito	16
1.4. Da segurança jurídica ao princípio da proteção da confiança	17
<i>1.4.1 Proteção da confiança como princípio constitucional</i>	19
1.5. A boa-fé e o princípio da proteção da confiança nas práticas administrativas	20
1.6. Possíveis óbices à aplicação do princípio da proteção da confiança	21
<i>1.6.1. Legalidade administrativa</i>	21
<i>1.6.2. Supremacia do interesse público sobre o privado</i>	23
1.7. Aplicação nos tribunais pátrios	25
2 VISÃO GERAL SOBRE OS ATOS ADMINISTRATIVOS	28
2.1. Considerações Iniciais	28
2.2. Perfeição, validade e eficácia dos atos administrativos	29
2.3. Extinção dos atos administrativos: revogação e anulação	31
<i>2.3.1. Considerações acerca da autotutela administrativa</i>	34
<i>2.3.2. Possibilidade de convalidação dos atos administrativos</i>	34
2.4. Composição da vontade produtora dos atos administrativos	36
3 O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E O ART. 54 DA LEI Nº 9.784/99	38
3.1. Sobre a incidência legal	38
3.2. Decadência como instrumento de concordância prática entre a potestade anulatória e a proteção da confiança	39
<i>3.2.1. Presunção de validade como “base da confiança”</i>	40
<i>3.2.2. Conduta ampliativa</i>	41
<i>3.2.3. Boa-fé do destinatário</i>	42
<i>3.2.4. Decurso de lapso temporal</i>	43
<i>3.2.4.1. Aplicação do prazo decadencial e os atos editados antes da Lei nº 9.784/99</i>	45
3.3. O art. 54 da Lei nº 9.784/99 e as ressalvas dos seus parágrafos 1º e 2º	46

3.4. Da decadência ante os atos administrativos inconstitucionais.....	48
3.5. Concreta aplicabilidade dos limites à revisão em face de atos administrativos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas.....	50
<i>3.5.1. Controle de legalidade exercido pelos Tribunais de Contas.....</i>	<i>50</i>
<i>3.5.2. Entendimento jurisprudencial sobre a matéria.....</i>	<i>51</i>
<i>3.5.3. Classificação: atos complexos ou compostos?.....</i>	<i>53</i>
<i>3.5.4. Consequências do entendimento esposado.....</i>	<i>54</i>
CONCLUSÃO.....	57
REFERÊNCIAS.....	59

INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre os limites à revisão dos atos administrativos, partindo do princípio da proteção da confiança, o qual visa à promoção de um estado ideal de coisas referente à estabilidade dos atos administrativos com o transcurso do tempo e à preservação da confiança que os administrados legitimamente depositam na Administração Pública.

De início, serão trazidas considerações acerca da teoria dos princípios, seguindo o escólio de Humberto Ávila, no intuito de ajudar o leitor a fazer uma frutífera leitura da proposta trazida, notadamente pelo caráter principiológico adotado nesta obra.

Será abordado então o princípio do Estado de Direito, expressamente insculpido na Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 1º, como sobreprincípio e fonte do princípio da segurança jurídica, apresentada como necessidade e objetivo do próprio Direito, da qual derivam comportamentos promotores de certeza, previsibilidade e confiança.

Do princípio da segurança jurídica será extraído o princípio da proteção da confiança, como sua faceta subjetiva, ligada à calculabilidade e estabilidade dos efeitos dos atos jurídicos em relação aos indivíduos.

Nessa linha, seguindo a ordem Estado de Direito / Segurança Jurídica / Proteção da Confiança, será defendida a natureza constitucional deste último princípio, já que mediatemente derivado do Estado de Direito e, portanto, nele contido.

Ocorre que alguns princípios são apontados como óbices à aplicação do princípio da proteção da confiança no Direito Administrativo, notadamente a legalidade e a supremacia do interesse público sobre o privado. Contrariando essa orientação, mostrar-se-á que tais princípios podem ser ponderados no caso concreto, no intuito de conferir-lhes a máxima efetividade. Será feita ainda uma breve análise acerca da utilização do princípio da proteção da confiança nas fundamentações das decisões do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

No segundo capítulo, serão expostas algumas considerações sobre a teoria dos atos administrativos, destacando suas principais características. Discorrer-se-á também acerca da perfeição (ou existência), da validade, quando serão trazidos os respectivos elementos de validade dos atos administrativos, e da eficácia desses mesmos atos.

Em um segundo momento, serão tratados os institutos da revogação e da anulação, principais meios de extinção dos atos administrativos, abordando temas correlatos, como a autotutela e a convalidação. Por fim, refletir-se-á sobre a classificação dos atos administrativos conforme a composição da vontade produtora do ato, tendo em vista a utilização dessa classificação no caso concreto apresentado no final deste trabalho.

No terceiro capítulo, será abordado o art. 54 da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Embora sua aplicação, *a priori*, fosse restrita ao processo administrativo federal, mostrar-se-á que o STJ a tem aplicado subsidiariamente aos entes federados que não possuem leis próprias regulando o processo administrativo.

Nessa esteira, o art. 54 consiste em meio promotor do estado ideal de coisas almejado pelo princípio da proteção da confiança, em especial no que tange à estabilidade dos atos administrativos. Assim, o dispositivo legal propõe o prazo decadencial de cinco anos como instrumento de concordância prática entre a potestade anulatória da Administração, em defesa da legalidade, e a necessidade de proteger a confiança legitimamente gerada nos administrados com relação à regularidade dos atos do Poder Público.

Para a implementação do referido prazo decadencial, é necessário que outros requisitos estejam presentes; dessa forma, serão explicados o decurso de lapso temporal, a presunção de validade como atributo inato dos atos administrativos e base da confiança gerada em seus destinatários, a boa-fé do administrado e a conduta ampliativa.

Em arremate, discorrer-se-á a respeito das ressalvas feitas pelos parágrafos do art. 54 e será apresentado um caso de aplicabilidade do princípio da proteção da confiança em face dos limites à revisão dos atos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas, com o escopo de conduzir a análise do plano abstrato para o concreto.

1 FUNDAMENTOS DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA.

1.1. Breves considerações sobre os princípios.

De início, para uma melhor compreensão sobre as considerações principiológicas a serem expostas, faz-se necessário breve apontamento sobre o gênero norma jurídica. Isso porque se deve diferenciar norma (regra, princípio ou postulado) de texto, sabendo que “normas não são textos nem o conjunto deles, mas os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos” (ÁVILA, 2006, p. 30).

Partindo dessa compreensão, pode haver textos dos quais não derivam qualquer norma, bem como poderá haver normas que não se originam de texto expresso (não possuem um suporte físico), mas apenas da interpretação de um ou mais dispositivos.

Ademais, existe ainda a hipótese de um mesmo dispositivo funcionar como lastro para a construção de regras, princípios e postulados. Propõe-se, com esse raciocínio, uma alternativa inclusiva, segundo a qual os textos podem originar, simultaneamente, mais de uma espécie normativa.

O fundamental, todavia, é compreender que não existe necessariamente a correspondência entre texto e norma, razão pela qual tais termos devem ser adequadamente compreendidos e utilizados.

Outra observação importante consiste na responsabilidade científica que se deve ter na aplicação dos princípios, no intuito de proceder à utilização racional e fundamentada dos mesmos, que não se preste a arbítrio ou a “decisionismos” meramente subjetivos.

De fato, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 54), os princípios são o “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas [...]”. Destarte, se utilizados de modo pernicioso e irresponsável, serão malignas as consequências que advirão, assim como seria prejudicial, no estágio atual da ciência do Direito, uma “interpretação jurídica imunizada da influência principiológica” (MAFFINI, 2005, p. 27).

Sem dúvidas, há diversas tentativas de se conceituar o que seja princípio, de modo que o entendimento adotado guiará a tarefa hermenêutica de sua compreensão. Conquanto haja expressivos autores que tratam sobre a matéria, na presente monografia será adotada a tese esposada por Humberto Ávila (2006), para o qual os princípios são normas imediatamente finalísticas, ou seja, visam precipuamente à determinação de um fim juridicamente relevante. Ensina ainda o citado jurista:

Com efeito, os princípios estabelecem um estado ideal de coisas a ser atingido (state of affairs, Idealzustand), em virtude do qual deve o aplicador verificar a adequação do comportamento a ser escolhido ou já escolhido para resguardar tal estado de coisas. Estado de coisas pode ser definido como uma situação qualificada por determinadas qualidades. O estado de coisas transforma-se em fim quando alguém aspira conseguir, gozar ou possuir as qualidades presentes naquela situação. (ÁVILA, 2006, p. 71)

Assim, o aplicador deve fazer uma leitura finalística dos princípios, identificando o estado ideal de coisas almejado (finalidade) e promovendo os comportamentos idôneos ao alcance desse mesmo *current state of affairs*.

É importante ainda ter em mente a essencial colaboração constitutiva dos aplicadores do Direito para a concretização dos princípios.

Precisamente porque os princípios instituem fins a realizar, os comportamentos adequados a sua realização e à própria delimitação dos seus contornos normativos dependem [...] de atos do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Poder Executivo, sem os quais os princípios não adquirem normatividade. (ÁVILA, 2006, p. 78)

A partir de tal premissa é que se vai investigar (a) como os tribunais vem aplicando em suas decisões o princípio da proteção da confiança, (b) a positivação de dispositivos tendentes a realizar o estado ideal de segurança e confiança, (c) bem como a atuação da Administração diante dos casos concretos enfrentados.

Registre-se ainda a existência de princípios que se caracterizam por impor a realização de uma finalidade mais ampla, que engloba outras mais restritas (subprincípios). Trata-se dos chamados sobreprincípios, que detêm “uma função de amalgamação dos vários subprincípios que lhe dão conformação” (MAFFINI, 2005, p. 31). Como exemplo, cita-se o Estado de Direito, sobre o qual se passa a discorrer, posto que a proteção da confiança dele deriva, mesmo que mediatamente.

1.2. Delimitação conceitual do Estado de Direito.

Embora não seja simples a tarefa de apreender o conceito do que seja Estado de Direito, tentar-se-á enveredar pelo assunto, mesmo que de forma perfunctória, no intuito de facilitar o acompanhamento da linha de raciocínio adotada.

Como base, deve-se ter em mente que o Estado de Direito deflui de norma expressa da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)¹, de caráter eminentemente principiológico, devendo, como foi mencionado acima, ser encarado como sobreprincípio, “dada a amplitude de suas finalidades, bem como pelo fato de que coliga e é fundamentado por uma variada gama de outros princípios (subprincípios), dotados de fins menos amplos” (MAFFINI, 2005, p. 33).

É marcante, em qualquer conceituação proposta, o fato de o Estado de Direito ser aquele submetido à ordem jurídica, constitucional ou infraconstitucional, por ele mesmo criada. Nesse sentido, deve ser uma organização que se autolimita. Sem tal característica, não há falar em Estado de Direito.

Mello (2011) propõe um conceito baseado em duas premissas teóricas, quais sejam, (a) a de Rousseau, com a afirmação do princípio da igualdade de todos os homens e, como decorrência, a soberania popular; e (b) a de Montesquieu, segundo o qual todo aquele que detém poder tende a abusar dele e o poder vai até onde encontra limites.

Desse modo, o Estado de Direito seria “um modelo de organização social que absorve para [...] o mundo jurídico, uma concepção política e a traduz em preceitos concebidos expressamente para a montagem de um esquema de controle do poder” (MELLO, 2011, p. 49).

Silva (2009) aponta como características básicas do Estado de Direito a submissão ao império da lei, a divisão de poderes e o enunciado e garantia dos direitos individuais.

No Brasil, fala-se modernamente em Estado Constitucional, tendo como norte e fundamento a supremacia da Constituição e a garantia da prevalência dos direitos fundamentais (RODOVALHO, 2012).

¹ 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: [...]. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

1.3. Segurança jurídica como corolário do princípio do Estado de Direito.

De início, ressalte-se que a segurança jurídica é princípio aplicável a todas as áreas do Direito; no entanto, tomar-se-á, para mais detida verificação, a sua aplicabilidade na seara do Direito Público, com vistas a sua repercussão nas práticas da Administração.

Na lição de Almiro do Couto e Silva (2004), o Estado de Direito seria composto de um aspecto material, sustentado pelos ideais de justiça e segurança jurídica, e de um aspecto formal, no qual se destacam (a) a existência de um sistema de direitos e garantias, (b) a divisão das funções do Estado e (c) a legalidade da Administração Pública.

Ressalte-se, na temática delimitada para este trabalho, que há julgados² do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionando diretamente o sobreprincípio do Estado de Direito com o princípio da segurança jurídica, cuja ideia equivale a um anseio antropológico do ser humano, sendo um elemento justificador e imanente do Estado e do próprio Direito (MAFFINI, 2005, p. 39). Canotilho (2012, p. 257) aduz que “o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida”.

O objetivo primeiro, a razão que, antes de qualquer outra, leva o homem a realizar direito, está numa exigência de ordem e segurança. [...] O homem – cabe reiterar – para poder conviver com os demais, necessita de saber não só o que pode fazer, mas também o que esperar que os outros façam. [...] Se a situação fosse diferente, logo descambaríamos para o caos. Não haveria certeza em relação a nada. E uma sensação de absoluta intranquilidade se apossaria de todos. A convivência se transformaria em um verdadeiro martírio. (CAVALCANTI FILHO, 1964, p. 53 e 58 apud RODOVALHO, 2012, p. 298)

Ademais, do princípio da segurança jurídica e de sua significação decorrem também um conjunto de valores e noções como certeza, estabilidade, previsibilidade e confiança, valores estes presentes em diversas normas jurídicas de nosso ordenamento³.

Nesse contexto, embora a segurança jurídica seja comumente considerada um subprincípio derivado do Estado de Direito, em relação a outros princípios mais específicos, como é o caso da proteção da confiança, pode ser abordada como um

² MS 25453 AgR / DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 28.05.2013; MS 26111 AgR / DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 04.12.2012; MS 22357, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 27.05.2004.

³ Por exemplo, o art. 5º, XXXVI, CRFB; e, como norma geral de estabilidade das relações jurídicas, aplicável na seara das relações administrativas, o art. 54, Lei nº 9.784/99.

sobreprincípio, daí se falar em função mediatizadora da segurança jurídica, ligando o princípio do Estado de Direito ao princípio da proteção da confiança.

1.4. Da segurança jurídica ao princípio da proteção da confiança.

Para se perceber a ligação entre os princípios objetos do presente tópico, considerar-se-á a sistematização tripartite da segurança jurídica apresentada por Maffini (2005).

Num primeiro aspecto, segurança jurídica induz à ideia de previsibilidade, entendida numa perspectiva *ex ante*, acerca das medidas ou comportamentos do Poder Público. Nesse sentido, o estado de coisas anelado conduz à necessidade de que os administrados tenham condições de antever as possibilidades de atuação administrativa. Tal aspecto é concretizado por pressupostos como o da irretroatividade legal, o da legalidade e o da proteção da confiança.

Numa segunda dimensão, a segurança é compreendida segundo a noção de acessibilidade ao agir estatal, requerendo transparência da atuação administrativa, notadamente através da publicidade efetiva, adequada e suficiente dos atos administrativos e da necessidade de motivação de suas decisões, que deverão ser exaradas com clareza, coerência e precisão, com o escopo de facilitar o entendimento e o controle por parte dos administrados.

Em arremate, numa terceira acepção, o autor considera novamente a segurança jurídica em função da previsibilidade, dessa vez numa perspectiva *ex post*, no sentido de estabilidade ou permanência das relações jurídicas, que não se apresenta, por óbvio, de forma absoluta, mas requer um mínimo de continuidade. Nesse modo de ver, o princípio da segurança jurídica conforma institutos como a coisa julgada⁴, a decadência e a proteção da confiança.

Percebe-se que se falou em proteção da confiança tanto quanto ao aspecto de previsibilidade (*ex ante*), aqui numa feição objetiva, cuja seara de estudo costuma extrapolar os limites do Direito Administrativo, enveredando principalmente para o Direito Constitucional e para o Direito Tributário, como quanto ao de estabilidade, numa feição

⁴ A Carta de Outubro consagra expressamente, no art. 5º, XXXVI, como expressão do princípio da segurança jurídica, a proteção aos institutos da coisa julgada, do ato jurídico perfeito e do direito adquirido.

subjetiva desse subprincípio, tratada como feição substancial da proteção da confiança, que proporciona a preservação de atos e de seus efeitos, mesmo que editados de modo contrário à ordem jurídica⁵.

Assim é que Canotilho (2012, p. 257) ensina:

Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção da confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexcionada com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos.

Além das três dimensões supracitadas, deve se mencionar as duas formas de incidência da segurança jurídica, conforme lições de Almiro do Couto e Silva (2004, p. 36), cujo entendimento é também partilhado por J.J. Canotilho, conforme se percebe através do excerto acima transcrito.

Na primeira forma, de sentido objetivo, abordam-se os limites à retroatividade dos atos do Estado, notadamente quanto à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, conforme constitucionalmente preservados⁶.

Já na segunda forma, de sentido subjetivo, protege-se a confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, no qual se encaixa propriamente a proteção substancial da confiança⁷.

Nessa linha, Maffini chega à seguinte conclusão:

⁵ Nesta monografia, a título de delimitação temática, a proteção da confiança será investigada na sua conotação substancial, relacionada aos limites à revisão dos atos administrativos pela Administração Pública.

⁶ Art. 5º *Omissis*

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; (BRASIL, 1988)

⁷ Nesse sentido, ver o informativo 659 do STF, de cujo conteúdo se extrai o seguinte excerto, referente ao RMS 28497 / DF: *Ressaltou que a demissão se dera em maio de 2002, mais de 20 anos após o início da acumulação, sem que, durante esse período, fosse reconhecida como ilícita. Assim, reputou não haver prescrição, mas decadência do direito de anular os atos de nomeação nos cargos que ensejaram o acúmulo. Asseverou que o poder da Administração Pública de invalidar seus próprios atos não seria eterno. Ademais, deveria ser restringido pelo princípio da segurança jurídica, consubstanciado na sua dimensão subjetiva, que se concretizaria por meio do princípio da proteção da confiança. Aduziu não haver conceito preciso acerca do alcance da expressão constitucional “cargo técnico e científico”, inserida no art. 37, XVI, b, da CF. Por fim, ponderou que a incerteza quanto à possibilidade de acumulação dos cargos indicaria a boa-fé da recorrente. Sublinhou que a denominação do cargo, se técnico ou científico, não bastaria para a identificação de sua natureza. No ponto, imponderaria a análise concreta das funções desempenhadas, o que poderia suscitar profundas controvérsias. Aliado a isso, o longo decurso de tempo em que a acumulação perdurara também reforçaria a necessidade de incidência de normas jurídicas que limitassem o poder da Administração Pública de anular atos favoráveis aos seus destinatários. Após, pediu vista a Min. Cármen Lúcia.* (BRASIL, 2012, grifo nosso)

a proteção da confiança deve ser considerada como um princípio deduzido, em termos imediatos, do princípio da segurança jurídica e, em termos mediatos, do princípio do Estado de Direito, com precípua finalidade voltada à obtenção de um estado de coisas que enseje estabilidade, previsibilidade e calculabilidade dos atos, procedimentos ou simples comportamentos estatais e que traz consigo deveres comportamentais mediatos que impõem a preservação de atos estatais e de seus efeitos. (MAFFINI, 2005, p. 48-49)

Destarte, no presente trabalho, será dado foco ao princípio da proteção da confiança, como alicerce da necessária estabilidade de que devem gozar os atos administrativos.

1.4.1 Proteção da confiança como princípio constitucional.

Consoante explicado no início do presente capítulo, não se pode confundir texto e norma, principalmente porque há normas que podem ser extraídas da interpretação sistêmica de diversos dispositivos ou mesmo de apenas um artigo, sem que tenham suporte físico expresso.

Nesse sentido, a positivação expressa de um princípio não se afigura necessária para que o mesmo tenha índole constitucional.

Desse modo, conforme demonstrado, é sustentável o reconhecimento do feito constitucional do princípio da confiança através de uma dedução do sobreprincípio do Estado de Direito (art. 1º, CRFB), dedução mediatizada pelo princípio da segurança jurídica (constrói-se, nessa linha, a seguinte sequência: Estado de Direito/segurança jurídica/proteção da confiança).

Maffini (2005, p. 73) condensa a lição a ser transmitida:

[...] o estado de coisas que é almejado pela proteção da confiança, consubstanciado na estabilidade das relações jurídicas, em face de condutas ou promessas advindas da atividade da Administração Pública, compõe a noção de segurança jurídica, a qual, por seu turno, é um dos elementos conformadores do Estado de Direito, cuja posição constitucional não se pode colocar em dúvidas.

A partir dessa conclusão, depreende-se que o princípio da proteção da confiança, caso se aceite o entendimento de que tem assento constitucional, poderia ser utilizado como parâmetro em sede de controle de constitucionalidade das leis e dos atos da

Administração, exigindo do intérprete e do aplicador do Direito que o inclua na ponderação a ser realizada com os demais princípios constitucionais explícitos ou implícitos.

1.5. A boa-fé e o princípio da proteção da confiança nas práticas administrativas.

A boa-fé é noção que se firmou, desde o mundo romano, no Direito Privado, subdividindo-se em boa-fé subjetiva e objetiva. Aquela atua no campo das intenções, diz respeito ao substrato psicológico do agente, ao sentimento pessoal de estar agindo conforme o Direito. Já a boa-fé objetiva se relaciona com o dever de lealdade do agente, de manutenção de uma conduta proba, nos termos do padrão de moralidade exigido, de correção e lisura do comportamento das partes reciprocamente envolvidas numa relação jurídica.

Conquanto a boa-fé seja deveras relevante na seara privada, tendo em vista que o particular deverá pautar sua conduta pela lealdade, sob o risco de, não o fazendo, gerar situação de crise e desconfiança mútua, em que seria tormentosa qualquer relação jurídica⁸, far-se-á restringir sua abordagem ao âmbito da Administração Pública.

Referindo-se à necessidade de agir de boa-fé perante os administrados, Mello (2011, p. 119-120) aduz que “a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso [...] produzido de maneira a confundir [...] o exercício de direitos por parte do cidadão”.

Nesse sentido, a noção de boa-fé se aproxima da ideia de segurança jurídica aqui defendida, pela qual, nos vínculos entre o Estado e os indivíduos, “se assegura uma certa previsibilidade da ação estatal, do mesmo modo que se garante o respeito pelas situações constituídas [...] ou reconhecidas pelo Poder Público” (COUTO E SILVA, 2004, p. 36).

Aproxima-se, também, e conseqüentemente, do princípio da proteção da confiança, em particular quando se considera que a boa-fé objetiva “se torna operativa com vistas à produção de um estado de confiança mútua” (MAFFINI, 2005, p. 53), impondo um comportamento orientado pelos padrões de moralidade e lealdade na relação recíproca entre Administração Pública e administrado. Desse modo, aquela deve gerar nos particulares a

⁸ Tartuce (2012, p. 538) aduz: *tornou-se comum afirmar que a boa-fé objetiva, conceituada como sendo exigência de conduta leal dos contratantes, está relacionada com os deveres anexos ou laterais de conduta, que são ínsitos a qualquer negócio jurídico, não havendo sequer a necessidade de previsão no instrumento negocial.*

expectativa de que saberá respeitar e considerar seus interesses legítimos e levá-los à concretização.

Todavia, proteção da confiança e boa-fé, embora sejam conceitos bastante aproximados, não se confundem. A boa-fé, na verdade, é apenas um dos pressupostos para a aplicação do princípio da proteção da confiança, sobretudo em relação aos atos administrativos concretos⁹. Isso porque a boa-fé confere legitimidade à confiança gerada no administrado.

1.6. Dos possíveis óbices à aplicação do princípio da proteção da confiança.

O princípio da proteção da confiança foi apresentado como sendo de natureza constitucional (seguindo a sequência Estado de Direito/segurança jurídica/proteção da confiança); todavia, este princípio tem sido preterido pela Administração, em especial quando há colisão com outros princípios considerados pelo agente público, em si mesmos, como mais importantes, tais quais os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o privado. Como exemplo do que foi dito, a Administração tem anulado¹⁰ atos administrativos mesmo após o decurso de considerável período de tempo¹¹, baseado na preponderância dos valores supracitados.

No presente tópico, buscar-se-á demonstrar que a oposição de tais princípios, como óbices à aplicação da proteção da confiança no caso concreto, é argumento falacioso, não devendo prevalecer, já que podem ser harmonicamente compatibilizados no ordenamento jurídico pátrio, como se passa a demonstrar.

1.6.1. Legalidade administrativa.

De início, deve-se criticar a hipertrofiada utilização deste princípio como valor absoluto no Direito Administrativo. Por essa razão, afigura-se importante explicar como

⁹ Para melhor entendimento dessa relação, ver item 3.2.3 do presente trabalho.

¹⁰ Para melhor entendimento do instituto da anulação, ver tópico 2.3.

¹¹ Ver, por exemplo, na jurisprudência do STJ: MS 16678; AGA 1131416; RESP 658130.

a legalidade e a proteção da confiança se cotejam e se compatibilizam através de instrumentos hermenêuticos de ponderação, de modo que, em determinadas situações, uma terá maior peso do que a outra para a solução do impasse.

Para compreender a legalidade administrativa, não se pode prescindir da lição de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza” (2009, p. 89).

Segundo Mello (2011, p. 99), este é o “princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo”, sendo corolário direto do Estado de Direito.

É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei. Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. (MELLO, 2011, p. 100)

Numa visão mais ampla, pode-se enxergar a legalidade não só como vinculação à lei em sentido estrito, mas também a todo o Direito, inclusive aos seus princípios, consoante expressa o art. 2º, parágrafo único, I, da Lei nº 9.784¹².

Por essa razão, a conduta e os atos administrativos não devem ser pautados apenas pelas leis em sentido estrito que lhe sejam próprias, mas segundo todo o arcabouço jurídico-normativo, englobando regras, princípios e postulados, ou seja, conforme uma legalidade mais ampla, também chamada juridicidade (MAFFINI, 2005).

Nesse sentido é que se compreende o cotejo a ser realizado entre legalidade e proteção da confiança, na medida em que “a segurança jurídica – e assim a proteção da confiança – não fica postada sob a lei, mas acima, ou, pelo menos, ao lado dela” (MAFFINI, 2005, p. 64).

Com efeito, não olvidando a patente importância do princípio da legalidade na seara administrativa, pondera-se que o mesmo não pode ser colocado, *a priori*, em patamar superior aos demais princípios, notadamente em relação aos que também apresentam natureza

¹² 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:
I - atuação conforme a lei e o Direito; (BRASIL, 1999)

constitucional, mas ao lado deles, no escopo de conferir a máxima efetividade a todos os princípios integrantes do ordenamento jurídico pátrio.

Discorrendo sobre o princípio da máxima efetividade, Uadi Lammego Bulos assim esboça:

Também chamado de princípio da eficiência interpretativa ou da interpretação efetiva, seu objetivo é imprimir eficácia social ou efetividade às normas constitucionais, extraindo-lhes o maior conteúdo possível, principalmente em matéria de direitos humanos fundamentais. (2011, p. 451)

Destarte, conclui-se que a preponderância do princípio da proteção da confiança, após adequado sopesamento, também pode atender, mesmo que em menor grau, ao princípio da legalidade, desde que vista a partir dessa ideia mais ampla de juridicidade.

1.6.2. Supremacia do interesse público sobre o privado.

A supremacia do interesse público constitui uma das bases de sustentação do regime jurídico-administrativo brasileiro. Celso Antônio Bandeira de Mello, discorrendo sobre o interesse público, dá-nos a seguinte lição:

[...] na verdade, o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado), nisto se abrigando também o depósito intertemporal destes mesmos interesses, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais. (2011, p. 60)

Desse modo, compreende-se que não deve haver absoluta desvinculação entre interesses públicos e individuais, além de se desmistificar a ideia de que os interesses públicos seriam insuscetíveis de serem defendidos por particulares, notadamente porque estes são interessados diretos na defesa do interesse coletivo.

Aprofundando a reflexão sobre o princípio em análise, Mello “proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último [interesse particular]” (2011, p. 70).

A Lei 9.784/99, em seu art. 2º, parágrafo único, II, conceitua o princípio da supremacia do interesse público de forma vaga, limitando-se a afirmar que consiste no atendimento aos fins de interesse geral¹³.

Dessumem-se duas consequências deste princípio, quais sejam, (a) posição privilegiada do órgão encarregado de zelar pelo interesse público e exprimi-lo, nas relações com os particulares e (b) posição de supremacia do órgão nas mesmas relações (MELLO, 2011, p. 70).

Ocorre que o mencionado princípio vem sendo objeto de críticas nos últimos tempos¹⁴, sobretudo pela vagueza e imprecisão do que se possa compreender por interesse público. A ressalva maior é de que a noção de interesse público é facilmente manipulável e pode ser usada para perpetrar inúmeras arbitrariedades cometidas pela autoridade pública pouco escrupulosa.

No intuito de evitar qualquer tipo de excesso, deve haver certas limitações ao referido princípio, as quais repousarão especialmente no princípio da legalidade, de modo que as prerrogativas e privilégios da Administração Pública, enquanto tal, deverão ser fundadas em preceitos legais e constitucionais, como instrumentos de previsibilidade e de direito fundamental de contenção do poder¹⁵.

Com base nisso, Maffini defende que

a existência de algumas prerrogativas públicas não pode induzir à conclusão de que a Administração Pública sempre teria uma posição vantajosa em prejuízo dos interesses privados. Não se pode, pois, desconsiderar o extenso rol de direitos e garantias fundamentais propositalmente colocados no início do texto da Constituição Federal, que não permitiriam fossem os interesses dos cidadãos simples e aprioristicamente preteridos por um abstrato interesse público. (2005, p. 69)

¹³ II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; (BRASIL, 1999).

¹⁴ Nesse sentido, vide ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, n. 24, p.159-180, 1998; JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 26, p. 115-136, 1999.

¹⁵ Para ilustrar tal assertiva, veja-se trecho do voto da lavra do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, do STJ, no HC 45362 / PI: *De fato, um dos mais importantes poderes administrativos é o poder de polícia, posto que confere legitimidade à Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais por meios coativos, visando sempre a manutenção da ordem pública. 8. Tal prerrogativa, decorrente da supremacia do interesse público sobre o privado, traduz-se em uma necessidade imposta em nome do equilíbrio social, mas que, sob pena de sujeitar a própria coletividade à arbitrariedades da Administração, não pode se dar de forma ilimitada. Tem-se, pois, que os limites da atuação administrativa são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados pela Constituição da República. 9. Desta feita, na área da polícia, como em qualquer outro setor da Administração, os atos administrativos devem obediência ao princípio da legalidade, segundo o qual os agentes públicos têm de atuar em total conformidade com a lei e dentro dos limites por ela traçados.* (BRASIL, 2007)

Em conclusão, embora seja o interesse público finalidade inafastável do agir administrativo, deve-se lembrar a inexistência de cisão absoluta entre este e o interesse privado, conforme vem sendo defendido.

Assim, em determinadas situações, a proteção de interesses individuais, com base no princípio da proteção da confiança, coincidirá com a proteção do interesse público, notadamente através da preservação da segurança jurídica, com a consequente “tutela de interesses privados consubstanciados na proteção de expectativas legitimamente depositadas pelos cidadãos nos atos ou procedimentos da Administração Pública” (MAFFINI, 2005, p. 70).

1.7. Aplicação do princípio da proteção da confiança nos tribunais pátrios¹⁶.

No presente ponto, investigar-se-á como alguns tribunais pátrios vêm aplicando o princípio da proteção da confiança, notadamente quanto à preservação de atos administrativos eivados de nulidade, mas cuja edição foi realizada há tempo considerável.

Em pesquisa realizada no sítio virtual do STF, no dia 20 de agosto de 2013, com a chave de busca “proteção da confiança”, foram encontrados 48 (quarenta e oito) acórdãos¹⁷.

Dentre as decisões, destaca-se o acórdão proferido no Agravo Regimental na Medida Cautelar na Ação Cautelar nº 3.172 / DF (AC 3172 MC-AgR), relatado pelo Ministro Celso de Mello, com julgamento em 19 de fevereiro de 2013.

Em apertada síntese, o caso trata de portaria que, após 15 (quinze) anos, revogou a nomeação do indivíduo para o cargo de agente da polícia federal. Pela importância dos ensinamentos, transcrevem-se alguns trechos do voto emitido pelo ministro relator:

A fluência de tão longo período de tempo culmina por consolidar justas expectativas no espírito do administrado e, também, por inculcar, nele, a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados, não se justificando a ruptura abrupta da situação de estabilidade em que se mantinham, até então, as relações de direito público entre o agente estatal, de um lado, e o Poder Público, de outro.
[...]

¹⁶ Aqui serão observadas as posturas do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

¹⁷ Entre os resultados, citam-se, como exemplos: AC 3172 MC-AgR / DF; RE 635011 AgR-segundo / RJ; ACO 79 / MT; MS 28953 / DF.

A essencialidade do postulado da segurança jurídica e a necessidade de se respeitarem situações consolidadas no tempo, amparadas pela boa-fé do cidadão (seja ele servidor público, ou não), representam fatores a que o Judiciário não pode ficar alheio [...] *grifo e sublinhado nossos. (BRASIL, 2013)

Além desse julgado, pode-se mencionar também o Mandado de Segurança nº 28.953 / DF, relatado pela Min. Carmem Lúcia, com julgamento em 28 de fevereiro de 2012, cujo voto proferido pelo Min. Luiz Fux, acompanhando a relatora, merece destaque em pequeno trecho:

Eu registro também que é da doutrina do Supremo Tribunal Federal o postulado da segurança jurídica e da proteção da confiança, que são expressões do Estado Democrático de Direito, revelando-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando sobre as relações jurídicas, inclusive, as de Direito Público. De sorte que é absolutamente insustentável o fato de que o Poder Público não se submeter também a essa consolidação das situações eventualmente antijurídicas, pelo decurso do tempo. (BRASIL, 2012, grifo e sublinhado nossos)

Já em pesquisa realizada no site do Superior Tribunal de Justiça, em 20 de agosto de 2013, com a chave de busca “proteção da confiança”, foram encontrados 51 (cinquenta e um) acórdãos¹⁸.

Percebe-se ser ainda tímida a utilização do termo “proteção da confiança” na fundamentação de decisões do STJ, especialmente na seara administrativa. É mais corrente o uso das expressões boa-fé e segurança jurídica, mesmo que, na prática, pela análise dos argumentos utilizados, haja uma clara defesa da proteção da confiança, como é o caso do Recurso Especial nº 1098490 / SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, com julgamento em 05 de março de 2009¹⁹.

Por último, em pesquisa feita no banco jurisprudencial do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em 20 de agosto de 2013, com o critério de pesquisa “proteção da confiança”, foram encontrados 49 (quarenta e nove) acórdãos²⁰.

¹⁸ Como exemplo: REsp 1366694 / MG; MS 13948 / DF; REsp 1047524 / SC.

¹⁹ Veja-se este excerto da ementa: *No entanto, por força do princípio da segurança jurídica, conjugadamente com os da presunção de legitimidade dos atos administrativos, da lealdade e boa-fé, impõe-se o reconhecimento de que a atuação da Corte de Contas deve que se compatibilizar com o princípio da razoabilidade, de sorte que não pode ser projetada aleatoriamente, ao mero sabor do acaso. É mister a imposição de um lapso temporal para a sua formalização, que não extrapole os limites intuitivos do razoável. 4. Deve ser aplicado o prazo decadencial de cinco anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/99, que se funda na importância da segurança jurídica no domínio do Direito Público, aos processos de contas que tenham por objeto o exame da legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as hipóteses em que comprovada a má-fé do destinatário do ato administrativo.* (BRASIL, 2009, grifo nosso)

²⁰ Como exemplo: APELREEX 20608 / PE; APELREEX 9160 / AL.

Entretanto, assim como ocorre na jurisprudência do STJ, também é incipiente a utilização expressa do princípio da proteção da confiança na fundamentação dos acórdãos do TRF5 na seara administrativa.

Desse modo, percebe-se que, no que concerne ao Direito Administrativo, nos Tribunais pesquisados, ainda há preferência pela utilização, na fundamentação das decisões, de princípios como a boa-fé objetiva e a segurança jurídica, embora por vezes esteja implícito e não nominado o conteúdo do princípio da proteção da confiança, notadamente por ser decorrência do princípio da segurança jurídica e ter a boa-fé como pressuposto de aplicação, pois esta confere legitimidade à confiança gerada nos administrados.

2 Visão geral sobre os atos administrativos

2.1. Considerações iniciais.

Dada a ressalva de que a linha de discussão que se tem em mente é a do exame do ato administrativo em sua perspectiva de revisão condicionada ao tempo, toma-se para observação os conteúdos ligados a essa abordagem.

Feita a ressalva, em sucinta digressão à seara do Direito Privado, pode-se dizer que tudo aquilo que interessa ao Direito integra a chamada categoria dos fatos jurídicos em sentido amplo, a qual, por sua vez, subdivide-se em fatos jurídicos em sentido estrito e atos jurídicos, categoria na qual os atos administrativos estão inclusos.

Nessa linha, Celso Antônio Bandeira de Mello (2011) propõe uma diferenciação entre fatos jurídicos em sentido estrito e atos administrativos. Para o autor, estes são uma dicção prescritiva, uma pronúncia acerca de algo, já os fatos jurídicos não são prescrições, visto que não dizem nada, apenas ocorrem, devendo a lei falar sobre eles.

Registre-se, ainda, que o termo “ato jurídico” é comumente usado para declarações unilaterais, enquanto o vocábulo contrato é habitualmente utilizado para as manifestações bilaterais de vontade.

Esclarecidas tais premissas, passa-se à problemática da conceituação do que seja ato administrativo. De fato,

como as palavras são meros rótulos que sobrepomos às coisas, nenhum jurista pode reivindicar para si o direito de formular uma noção que seja a “verdadeira”, excludente de quaisquer outras, pois isto equivaleria a irrogar-se a qualidade de legislador, ou seja, a inculcar-se o poder (auto-atribuído) de delimitar o âmbito de abrangência de uma expressão que a lei não circunscreveu de modo unívoco. (MELLO, 2011, p. 376)

Nesse sentido, far-se-á transmitir os conceitos elaborados por três juristas, conforme se segue:

[...] podemos, então, conceituar o ato administrativo como sendo a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 109)

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria. (MEIRELLES, 2009, p. 152)

[...] é possível conceituar ato administrativo como: declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo – um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional. (MELLO, 2011, p. 385)

Partindo dos supracitados conceitos, destacam-se, como principais características dos atos administrativos, a regência pelo Direito Público (em contraponto com o Direito Privado), o fato de serem manifestações unilaterais de vontade da Administração Pública, nesta qualidade, ou de particulares no exercício de prerrogativas públicas, e a finalidade de produção de efeitos jurídicos atinentes ao interesse público.

Ademais, como ato jurídico, também o ato administrativo deve ser submetido à aferição de sua correta feitura. Tal análise pode ser realizada pela própria Administração, pelo Judiciário ou, em sede de controle externo, pelo Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas.

2.2. Perfeição, validade e eficácia dos atos administrativos.

Fala-se em ato administrativo perfeito ou existente quando este completou todas as fases necessárias a sua produção. “Perfeição, pois, é a situação do ato cujo processo de formação está concluído” (MELLO, 2011, p. 386). Assim, existência é qualidade do ato que já integra o sistema jurídico. A partir da existência, então, pode-se questionar acerca da validade do ato.

A validade refere-se à absoluta adequação ao sistema normativo. Cabe aqui esclarecer que validade e existência são noções independentes. A análise, em si, da validade ou invalidade de uma norma já pressupõe que ela exista. Fundamental, pois, não confundir tais conteúdos.

Importante destacar ainda os chamados requisitos de validade do ato administrativo, quais sejam, finalidade, motivo, objeto, competência e forma.

A finalidade consiste no objetivo de interesse público a atingir, sendo, pois, elemento vinculado do ato, já que não se concebe a existência de ato administrativo que não esteja voltado ao interesse público (MEIRELLES, 2009).

O motivo é a “situação de fato ou de direito que gera a vontade do agente quando pratica o ato administrativo” (CARVALHO FILHO, 2010, p. 123). Tal elemento pode ter natureza vinculada, se já estiver delineado na normal legal, ou discricionária²¹, quando deixado, por lei, a critério de oportunidade e conveniência do agente administrativo.

O objeto é o próprio conteúdo do ato administrativo, a alteração no mundo jurídico que se busca. Assim como o motivo, também pode ser elemento discricionário ou vinculado, consoante dispuser o legislador.

Já a competência, resultante da lei e por ela delimitada, consiste no “poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções” (MEIRELLES, 2009, p. 154). É elemento vinculado de todo ato administrativo.

Por fim, tem-se a forma, requisito vinculado, consubstanciado no meio pelo qual se exterioriza a vontade.

Já quanto à eficácia dos atos administrativos, estará concretizada na disponibilidade para a produção dos efeitos próprios²². Nesse sentido, o ato será eficaz quando não depender de qualquer evento futuro, que lhe possa modificar a produção de seus efeitos, como a condição suspensiva ou o termo inicial.

Em conclusão, um ato pode ser (a) perfeito, válido e eficaz, quando surtirá normalmente seus efeitos; (b) perfeito, inválido e eficaz, quando, apesar da insubordinação às exigências legais, permanece produzindo efeitos; (c) perfeito, válido e ineficaz, quando, apesar de ter concluído, de forma legítima, seu itinerário de formação, ainda não se encontra disponível para produzir seus efeitos típicos; e (e) perfeito, inválido e ineficaz (MELLO, 2011).

²¹ Acerca dos conceitos de vinculação e discricionariedade, Carvalho Filho (2010, p. 143) preleciona: *atos vinculados [...] são aqueles que o agente pratica reproduzindo os elementos que a lei previamente estabelece. Ao agente, nesses casos, não é dada liberdade de apreciação da conduta, porque se limita, na verdade, a repassar para o ato o comando estatuído na lei. [...] Diversamente sucede nos atos discricionários. Nestes é a própria lei que autoriza o agente a proceder a uma avaliação de conduta, obviamente tomando em consideração a inafastável finalidade do ato. A valoração incidirá sobre o motivo e o objeto do ato, de modo que este, na atividade discricionária, resulta essencialmente da liberdade de escolha entre alternativas igualmente justas, traduzindo, portanto, um certo grau de subjetivismo.*

²² Sobre a distinção entre efeitos típicos e atípicos, Mello (2011, p. 389) assim dispõe: *distinguem-se os efeitos típicos, ou próprios, dos efeitos atípicos. Os primeiros são efeitos correspondentes à tipologia específica do ato, à sua função jurídica. Assim, é próprio do ato de nomeação habilitar alguém a assumir um cargo; é próprio ou típico do ato de demissão desligar funcionário do serviço público. Os efeitos atípicos, decorrentes, embora, da produção do ato, não resultam de seu conteúdo específico.*

2.3. Extinção dos atos administrativos: revogação e anulação.

Passa-se a analisar as duas principais formas de extinção dos atos administrativos, quais sejam, a revogação e a anulação²³.

A anulação, ou invalidação, é conceituada por Carvalho Filho (2010, p. 171) “como sendo a forma de desfazimento do ato administrativo em virtude da existência de vício de legalidade”.

Nesse sentido, para que o ato seja anulado, é necessária a existência de vícios em seus requisitos de validade ou qualquer desconformidade com o Direito, notadamente com os princípios constitucionais de Direito Administrativo.

Registre-se, nessa senda, que a Constituição da República Federativa do Brasil consagra expressamente, em seu artigo 37, cinco princípios de Direito Administrativo: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência²⁴.

O ato inquinado pelo vício de legalidade pode ser invalidado tanto pela própria Administração, exercendo o chamado direito de autotutela, de ofício ou por provocação, como pelo Poder Judiciário, desde que acionado, em razão do princípio da inércia da jurisdição.

Regra geral, deparando-se com ato eivado de nulidade, a Administração Pública tem o dever de anulá-lo, o que é corroborado pelo art. 53 da Lei nº 9.784/99²⁵ e pela súmula 473 do STF²⁶, no intuito de restaurar a legalidade preconizada pela Carta Magna.

No que concerne aos efeitos dessa invalidação, via de regra, operam *ex tunc*, ou seja, retroativamente; assim, “fulmina o que já ocorreu, no sentido de que são negados hoje os efeitos de ontem” (MELLO, 2011, p. 470). Contudo, devem ser respeitados também os direitos relativos a terceiros de boa-fé, como é reconhecido no ordenamento jurídico pátrio.

²³ Embora, de fato, existam outras formas de extinção, as mesmas não serão abordadas no presente trabalho por motivo de delimitação do conteúdo.

²⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988)

²⁵ Art. 53. A Administração **deve anular** seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. (BRASIL, 1999, grifo nosso).

²⁶ **Súmula nº 473:** A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (BRASIL, 1969)

Quanto aos efeitos referentes ao destinatário direto do ato invalidado, Mello (2011, p. 484) assim leciona:

[...] parece-nos efetivamente que nos atos unilaterais restritivos da esfera jurídica dos administrados, se eram inválidos, todas as razões concorrem para que sua fulminação produza efeitos *ex tunc*, exonerando por inteiro quem fora indevidamente agravado pelo Poder Público das consequências onerosas. Pelo contrário, nos atos unilaterais ampliativos da esfera jurídica do administrado, se este não concorreu para o vício do ato, estando de boa-fé, sua fulminação só deve produzir efeitos *ex nunc*, ou seja, depois de pronunciada.

Assim, com relação aos atos dos quais decorram efeitos favoráveis ao seu destinatário, caso esteja de boa-fé, os efeitos da invalidação devem ser apenas *ex nunc*, ou seja, a partir do momento em que o ato é retirado do mundo jurídico. Um exemplo de aplicação jurisprudencial desse ensinamento é a irrepetibilidade de verbas de natureza alimentar, estando o destinatário de boa-fé, conquanto envolva também a defesa de outros princípios (v.g. princípio da dignidade da pessoa humana), como fica nítido pelo que diz a ementa do Agravo Regimental no Recurso Especial (AgRg no REsp) nº 1352754 / SE, relatado pelo Ministro Castro Meira, com julgamento em 05 de fevereiro de 2013:

PREVIDENCIÁRIO. RESTITUIÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ. DESNECESSIDADE. VERBAS DE NATUREZA ALIMENTAR. PRINCÍPIO DA IRREPETIBILIDADE. MENOR SOB GUARDA. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. EXCLUSÃO DO ROL DE DEPENDENTES. ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELO ART. 16, § 2º DA LEI 8.213/91. 1. Nos casos de verbas alimentares, surge tensão entre o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa e o princípio da irrepetibilidade dos alimentos, fundado na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF). Esse confronto tem sido resolvido, nesta Corte, pela preponderância da irrepetibilidade das verbas de natureza alimentar recebidas de boa-fé pelo segurado. 2. A fundamentação trazida no recurso tratou-se de questão de índole constitucional, portanto, incabível de apreciação no âmbito do recurso especial, sob pena de usurpação de competência do STF. 3. Após as alterações trazidas pelo art. 16, § 2º da Lei nº 8.213/91, não é mais possível a concessão da pensão por morte ao menor sob guarda, sendo também inviável a sua equiparação ao filho de segurado, para fins de dependência. 4. Agravos regimentais improvidos. (BRASIL, 2013)

Há, todavia, motivos pelos quais, mesmo sendo inválido o ato, deve ser preservado no ordenamento, como a necessidade de estabilização das relações jurídicas. Nesse sentido, reproduz-se breve trecho da obra de Celso Antônio Bandeira de Mello²⁷:

Finalmente, vale considerar que um dos interesses fundamentais do Direito é a estabilidade das relações constituídas. É a pacificação dos vínculos estabelecidos, a

²⁷ O maior detalhamento desse ponto será feito no capítulo 03 do presente trabalho monográfico.

fim de se preservar a ordem. Este objetivo importa muito mais no Direito Administrativo do que no Direito Privado. É que os atos administrativos tem repercussão mais ampla, alcançando inúmeros sujeitos, uns direta e outros indiretamente [...]. Interferem com ordem e estabilidade das relações sociais em escala muito maior.

[...]

Não brigam com o princípio da legalidade, antes atendem-lhe ao espírito, as soluções que se inspirem na tranquilização das relações que não comprometem insuprivelmente o interesse público, conquanto tenham sido produzidas de maneira inválida. (2011, p. 477)

Quanto à revogação, Carvalho Filho (2010, p. 183) conceitua esse instituto como “o instrumento através do qual a Administração Pública promove a retirada de um ato administrativo por razões de conveniência e oportunidade”, ou seja, por razões pertencentes à zona de discricionariedade administrativa. Assim, se determinado ato não mais atende ao interesse público, dadas as contingências do momento, a Administração poderá retirá-lo do mundo jurídico.

Quanto ao sujeito ativo da revogação, é sempre uma autoridade no exercício das competências e funções administrativas. Em razão disso, o Judiciário, exercendo função típica, não poderá revogar ato administrativo, sob a consequência de invadir a esfera de competência alheia e violar o princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea consagrada no art. 60, §4º, III, da Carta Magna²⁸.

Ressalte-se que o ato revogado deve ser um ato válido, vez que, se for inválido, deverá ser anulado. A partir de tal compreensão, depreende-se que os efeitos da revogação só poderão operar *ex nunc*, ou seja, para o futuro, já que o ato existira em conformidade com o Direito. Assim, esse instituto “faz com que termine um ciclo de consequências jurídicas próprias da relação criada pelo ato” (MELLO, 2011, p. 458).

O poder de revogação, por outro lado, não é ilimitado, de modo que haverá situações que não comportam o exercício de tal prerrogativa. Como exemplo, os atos que exaurirem seus efeitos; os atos vinculados e os atos geradores de direito adquirido²⁹.

2.3.1. Considerações acerca da autotutela administrativa.

²⁸ Art. 60. *Omissis*

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

[...]

III - a separação dos Poderes; (BRASIL, 1988)

²⁹ Para melhor compreensão sobre os limites à revogação, consultar CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23 Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 185-186; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 Ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 459-461.

Denomina-se autotutela o poder-dever que a Administração Pública tem de rever seus próprios atos por razões de ilegalidade (anulação) ou de mérito (revogação). Tal iniciativa tem fundamento nos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público.

A autotutela já há bastante tempo foi sumulada pelo STF, inicialmente através da súmula 346³⁰. Em um segundo momento, foi editada a súmula 473, com maior detalhamento sobre a matéria, cujo teor segue *ad litteram*:

Súmula nº 473: A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (BRASIL, 1969)

Conquanto a súmula expresse que a Administração pode anular seus atos quando eivados de ilegalidade, a doutrina majoritária³¹ entende que, na verdade, existe um dever de invalidação, afastado apenas em casos excepcionais, como exige em certos momentos o princípio da segurança jurídica em sua acepção subjetiva (proteção da confiança). Isso porque uma noção irrestrita da autotutela significaria absoluta preterição de quaisquer outros valores integrantes da ordem jurídica brasileira, em prol de um império da legalidade.

Tal entendimento é confirmado pela previsão legal trazida pelo art. 53 da Lei nº 9.784/99, segundo o qual “a Administração **deve** anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos” (BRASIL, 1999, grifo e sublinhado nossos).

2.3.2. Possibilidade de convalidação dos atos administrativos.

Conforme conceituação proposta por Mello (2011, p. 478), convalidação “é o suprimento da invalidade de um ato com efeitos retroativos”, no todo ou em parte, desde que o vício seja sanável. Assim, o ato reparador se refere ao ato reparado, conformando-o ao

³⁰ **Súmula nº 346:** a Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (BRASIL, 1963)

³¹ Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello; Maria Sylvia Zanella Di Pietro; José dos Santos Carvalho Filho e Hely Lopes Meirelles, consoante obras constantes das referências do presente trabalho.

Direito, com efeitos *ex tunc*, ou seja, legitimando seus efeitos pretéritos, com o escopo de mantê-lo no arcabouço jurídico vigente.

Não se deve confundir o instituto da convalidação com a conversão³² de atos administrativos. “Pela conversão, quando possível, o Poder Público trespassa, também com efeitos retroativos, um ato de uma categoria na qual seria inválido para outra categoria na qual seria válido” (MELLO, 2011, p. 479). Nesse sentido, contrariamente ao que ocorre na convalidação, o ato subsiste produzindo efeitos correspondentes a outro ato; há, na verdade, uma transformação, no intuito de evitar a anulação e atender ao interesse público.

Ademais, apenas são passíveis de convalidação os atos que ainda não foram impugnados administrativa ou judicialmente. Caso contrário, a extinção do vício dependeria da discricionariedade da Administração e não da necessidade de salvaguardar a ordem jurídica. Esse tem sido também o entendimento do STJ³³ sobre a matéria.

Exceção ao exposto acima ocorre no caso de convalidação de vício de forma, por ausência de motivação, em caso de ato já impugnado, desde que fique demonstrado que os motivos preexistiam à prática do ato e que a lei exigia que o ato fosse praticado da exata maneira em que o foi.

Sobre a matéria, discorre a Lei 9.784/99, em seu art. 55, que “em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis **poderão** ser convalidados pela própria Administração” (BRASIL, 1999, grifo nosso). Desse modo, pela análise do texto legal, depreende-se que a convalidação é apenas facultada ao agente público, que deverá analisar a oportunidade e a conveniência de realizá-la ou não.

Em sentido contrário, Di Pietro (2010) entende que, na maioria dos casos, a convalidação é conduta vinculada da Administração. Para a autora, apenas o vício de competência leva à hipótese de escolha discricionária entre a manutenção do ato ou sua anulação. Também no mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello preleciona, amparando-se nos princípios da boa-fé e da segurança jurídica, que

O grau de insatisfação em relação a eles [atos administrativos] há de ser compassado com o tipo de ilegitimidade. Se esta é suscetível de ser sanada, recusar-lhe em tese a

³² Tal instituto também tem previsão no Direito Civil, como tendência à conservação da prática negocial entre particulares, nos termos do art. 170 do Código Civil Brasileiro:
Art. 170. Se, porém, o negócio jurídico nulo contiver os requisitos de outro, subsistirá este quando o fim a que visavam as partes permitir supor que o teriam querido, se houvessem previsto a nulidade. (BRASIL, 2002)

³³ Ver, nesse sentido: AgRg no Ag 1320981 / RS e REsp 719548 / PR.

possibilidade de suprimento é renegar a satisfação de interesses públicos em múltiplos casos. (2011, p. 476)

Destarte, sintetizando as lições de Weida Zancaner, Mello defende que a Administração terá obrigação de invalidar o ato quando insuscetível de convalidação, a não ser que, em razão do decurso do tempo, já esteja estabilizado pelo Direito, visto que, “em tal caso, já não mais haverá situação jurídica inválida ante o sistema normativo” (ZANCANER, 2008 apud MELLO, 2011, p. 480).

2.4. Composição da vontade produtora dos atos administrativos.

As classificações servem, sobretudo, para facilitar a compreensão e a aplicação da matéria, compartimentalizando o conhecimento. Para o presente estudo, apenas a subdivisão quanto à composição da vontade produtora do ato terá importância significativa³⁴, tendo em vista a sua consequência quanto à aplicação do princípio da proteção da confiança, em cotejo com a legalidade, nos atos de concessão de aposentadoria ou pensão a servidor público, aqui tomados para particular apreciação, face aos objetos do estudo empreendido.

A partir desse critério, os atos administrativos se subdividem em simples, compostos e complexos.

Atos simples são produzidos pela declaração jurídica de um único órgão, está completo com uma única manifestação de vontade e não depende da emissão de vontade de outro órgão para tornar-se perfeito e eficaz.

Já os atos complexos necessitam, para a sua formação, da manifestação de vontades independentes de dois ou mais diferentes órgãos ou autoridades. Nesse sentido, o ato não é considerado perfeito (concluído, formado) com a manifestação de somente uma parte. Sobre essa espécie, Meirelles (2009, p. 175) leciona que “o ato complexo só se aperfeiçoa com a vontade final da Administração, e a partir deste momento é que se torna atacável por via administrativa ou judicial”.

Por fim, os atos compostos são aqueles cujo conteúdo provém da manifestação de um único órgão ou autoridade, mas depende da verificação por parte de outro

³⁴ Tendo em vista a análise sobre os atos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas, a ser feita no capítulo 3.

para se tornar exequível. Com efeito, a função desse segundo ato é meramente instrumental, podendo ser chamado de autorização, ratificação, homologação, dentre outras denominações.

Embora seja bastante tênue a distinção entre atos complexos e compostos, Hely Lopes Meirelles assim aduz:

O ato composto distingue-se do ato complexo porque este só se forma com a conjugação de vontades de órgãos diversos, ao passo que aquele é formado pela vontade única de um órgão, sendo apenas ratificado por outra autoridade. Essa distinção é essencial para se fixar o momento da formação do ato e saber-se quando se torna operante e impugnável. (2009, p. 175)

3 O princípio da proteção da confiança e o art. 54 da Lei nº 9.784/99.

3.1. Sobre a incidência legal.

A lei em análise regula o processo administrativo na seara da Administração Pública Federal. Nesse sentido, vincularia apenas o âmbito da União e serviria apenas como mero parâmetro, indicativo, para os demais entes federativos. No entanto, o Superior Tribunal de Justiça tem decidido pela aplicação subsidiária da Lei nº 9.784/99 aos Estados, Distrito Federal e Municípios, caso estes não possuam regulação própria sobre a matéria, consoante se vê do Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial (AgRg no AREsp) nº 263635 / RS, cujo relator é o Ministro Herman Benjamin, julgado em 16 de maio de 2013³⁵, nos termos da seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS. REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. DECADÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. APLICABILIDADE DO ART. 54 DA LEI 9.784/1999 POR ANALOGIA. POSSIBILIDADE. 1. O Superior Tribunal de Justiça assentou o entendimento de que mesmo os atos administrativos praticados anteriormente ao advento da Lei Federal 9.784, de 1º.2.1999, estão sujeitos ao prazo de decadência quinquenal contado da sua entrada em vigor. A partir de sua vigência, o prazo decadencial para a Administração rever seus atos é de cinco anos, nos termos do art. 54. 2. Na hipótese dos autos, a administração passou a pagar, por ato unilateral, vantagens ao servidor decorrentes de portarias emitidas nos anos de 1996 e 1998. Em 2002 a administração reviu seu ato e cancelou o pagamento da vantagem. Logo, a revisão foi feita dentro do prazo de cinco anos, a contar da data em que vigente a lei supracitada. **3. Ademais, ao contrário da tese defendida pelo agravante, a jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a Lei 9.784/1999 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros e Municípios, se ausente lei própria que regule o processo administrativo local, como ocorre na espécie.** [...] (BRASIL, 2013, grifo nosso)

Assim, na esteira do que vem decidindo o STJ, todos os entes federativos que estejam em mora quanto à elaboração de lei geral reguladora do processo administrativo deverão aplicar, de forma subsidiária, a Lei nº 9.784/99.

³⁵ Ver também, com o mesmo entendimento: AgRg no REsp 1092202 / DF; AgRg no RMS 25979 / GO; AgRg no REsp 1261695 / SC; AgRg no Ag 1384939 / SP.

3.2. Decadência como instrumento de concordância prática entre a potestade anulatória e a proteção da confiança.

A tese é de que o princípio da proteção da confiança se afigura como relevante obstáculo à invalidação dos atos administrativos, viciados ou não. Certo ainda que a preservação de tal estado de certeza em favor do administrado submete-se à presença de condicionamentos ou critérios objetivos, expressos no art. 54 da Lei nº 9.784/99.

De fato, não é todo ato administrativo viciado que merece a tutela do princípio em epígrafe. Como já explicitado, a regra é o poder-dever da Administração de anular os atos ilegais, visto que contrários ao Direito. A manutenção do ato inválido no ordenamento jurídico representa exceção.

No cotejo entre legalidade e proteção da confiança, Maffini (2005) propõe um elemento de ponderação com base no princípio da concordância prática, o qual “tem como meta coordenar, harmonizar e combinar bens constitucionais conflitantes, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros” (BULOS, 2011, p. 450). Tal elemento consiste na fixação de um prazo máximo, de natureza decadencial, para que a Administração Pública exerça seu poder de autotutela. Passado tal período de tempo, e presentes os demais requisitos, o Poder Público estaria impossibilitado de proceder à extinção do ato.

Nesse sentido, a decadência se afigura como um utilíssimo instrumento de ponderação e concordância entre legalidade e proteção à confiança, fazendo prevalecer, conforme o caso concreto, uma ou outra.

Com efeito, para que esse prazo decadencial não seja aplicado de maneira arbitrária, patrocinando meros casuísmos, e, assim, a própria insegurança jurídica³⁶, é necessário, como já exaustivamente dito, o emprego de critérios objetivos e predeterminados.

Tais critérios/parâmetros estão estampados no art. 54 da Lei nº 9.784/99. Para melhor análise, veja-se o conteúdo do citado artigo:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

³⁶ O que seria a própria subversão da tese aqui defendida, visto que a existência do prazo decadencial, como corolário do princípio da proteção da confiança, deve estar, por óbvio, a serviço da segurança jurídica e, consequentemente, do Estado de Direito.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato. (BRASIL, 1999, sublinhado nosso)

Partindo da leitura do texto normativo, depreendem-se três condições para a implementação do prazo decadencial, quais sejam, condutas ampliativas, boa-fé do destinatário, decurso de lapso temporal.

3.2.1. Presunção de validade como “base da confiança”.

Ressalve-se, antes do mais, que os atributos dos atos administrativos não são meros privilégios conferidos à Administração Pública somente por ser o Estado atuando enquanto tal, mas verdadeiras prerrogativas necessárias ao exercício de sua função, que é eminentemente o alcance do interesse público. Assim, Mello (2011, p. 418) leciona que

A justificação dos poderes, juridicamente regulados, que assistem à Administração Pública, reside na qualidade dos interesses que lhe incumbe prover. Bem por isso, a utilização de suas prerrogativas só é legítima quando manobrada para a realização de interesses públicos e na medida em que estes sejam necessários para satisfazê-los.

No que tange à presunção de validade, não se trata propriamente de um requisito para a contagem do prazo decadencial, mas, sobretudo, de um atributo presente em todo e qualquer ato administrativo, o qual se afigura como *conditio sine qua non* para a existência do que se pode chamar de “confiança legítima”, ou seja, de situação merecedora da tutela do princípio da proteção da confiança. Isso porque, sem esse atributo, não haveria qualquer garantia ao administrado de que o ato do qual é destinatário estaria revestido da necessária legalidade e, desse modo, não poderia surgir uma confiança legítima, mas mera expectativa de juridicidade, derivada da boa-fé objetiva que deve haver no tratamento recíproco entre as partes de uma relação jurídica.

Dividindo esse atributo em dois pontos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 197-198) explica que a presunção de legitimidade “diz respeito à conformidade do ato com a lei; em decorrência desse atributo, presumem-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei”. Já a presunção de veracidade “diz respeito aos fatos; em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos

alegados pela administração”. Com efeito, fica claro que a presunção é apenas *juris tantum*, podendo ser elidida através de prova em contrário, a ser produzida pelo particular interessado.

Por consequência dessa presunção, enquanto o ato não for retirado do mundo jurídico, seja pelo Judiciário, seja pelo próprio poder responsável pela sua edição, continuará produzindo seus efeitos como se válido fosse, devendo ser cumprido normalmente pelo destinatário.

3.2.2. *Conduta ampliativa.*

Atos ampliativos são aqueles dos quais decorrem efeitos favoráveis aos seus destinatários. Fazem contraponto aos atos ablativos, do quais decorrem restrições à esfera de direitos do administrado.

Por certo, o prazo decadencial para o exercício da potestade invalidatória aqui defendido diz respeito apenas aos atos ampliativos. Isso porque, na esteira do que expõe Maffini (2005, p. 149), “não se há de admitir que a boa-fé do destinatário de um ato administrativo viciado ou que a confiança por ele depositada possam ser empregadas para a preservação de uma conduta administrativa que seja contrária aos seus interesses”.

Nesse sentido, caso o ato administrativo seja prejudicial ao destinatário, ou seja, restrinja seus direitos, não haverá falar em prazo decadencial, podendo a invalidação ser feita a qualquer tempo³⁷. Repita-se, a inexistência de prazo refere-se apenas aos atos inválidos que sejam prejudiciais ao administrado.

Não se pode olvidar, todavia, que alguns problemas poderão surgir diante do presente critério. O primeiro é que um mesmo ato pode ser, em relação ao mesmo destinatário, ampliativo e ablativo. Como exemplo, cita-se um ato administrativo em que se garanta, concomitantemente, a possibilidade de exercício de determinada atividade profissional e imponha restrições no que concerne à forma desse exercício. Outra hipótese

³⁷ É preciso observar que a decadência se coloca em face do administrado (em seu favor), no que diz respeito à Lei nº 9.784/99 (art. 54), beneficiando-o dentro dos requisitos dispostos. De outra parte, a prescrição se coloca contra ele, administrado, quando, precisando agir em tempo hábil para discutir direito/crédito seu em face da Fazenda Pública, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/32, sujeita-se ao prazo de cinco anos (Nesse sentido, ver REsp 1400282 / SP; AgRg no REsp 1384835 / RS; AgRg no REsp 1375450 / DF).

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem. (BRASIL, 1932)

tormentosa é a situação em que um mesmo ato administrativo tem vários destinatários, sendo benéfico em relação a uns e prejudicial em relação a outros. Ilustrando essa hipótese, Maffini (2005) exemplifica com a situação de uma seleção pública (licitação, concurso público) em que alguns destinatários gozarão de seus efeitos e outros serão preteridos.

Em relação ao primeiro caso, poderia ser solucionado através da aplicação do prazo decadencial apenas à parte do ato administrativo da qual decorra efeitos favoráveis ao destinatário, de modo que, quanto à parte da qual decorra efeitos prejudiciais, a revisão poderia ser feita a qualquer tempo. Assim, no exemplo dado, as restrições relativas ao modo de exercício profissional poderiam ser modificadas a qualquer tempo, enquanto a garantia de desempenho da atividade teria um prazo decadencial para ser revisada.

Já quanto à segunda situação, seguindo mais uma vez o que ensina Maffini (2005), a solução dependerá das providências tomadas pelo destinatário prejudicado. Nesse sentido, se os destinatários preteridos não tomarem qualquer medida ou meio de impugnação dentro do prazo conferido, e se implementadas as demais condições para a aplicação do prazo decadencial, este deverá prevalecer. Assim, no exemplo de uma licitação, se a pessoa (física ou jurídica) prejudicada não interpuser tempestivamente o recurso cabível e a Administração prosseguir regularmente com o procedimento, ultrapassado o prazo decadencial, não poderá mais ocorrer a invalidação do ato.

3.2.3. *Boa-fé do destinatário.*

De início, registre-se que a boa-fé é sempre presumida, tendo em vista a ressalva feita no final do *caput* do artigo 54 da Lei de Processo Administrativo Federal, que diz “[...] salvo comprovada má-fé”. Desse modo, eventual má-fé do destinatário deve ser comprovada pela Administração, consistindo, pois, em presunção relativa.

Pergunta-se: a quem se refere a boa-fé exigida no mencionado artigo? Com efeito, parece que a melhor resposta é a referência apenas aos destinatários, não importando o estado, se de boa-fé ou não, do agente público responsável pela elaboração do ato³⁸. Isso porque não parece razoável condicionar a proteção da confiança do administrado ao estado anímico de outra pessoa. Ora, se o agente público deliberadamente agiu de má-fé, o

³⁸ Em sentido contrário, ver FREITAS, Juarez. Dever de motivação, de convalidação e de anulação: deveres correlacionados e proposta harmonizadora. **Revista Interesse Público**. Porto Alegre, n. 16, out./dez. 2002.

administrado, em geral, não teria como saber, especialmente porque, na maioria dos casos, é desconhecedor dos trâmites burocráticos relativos ao trato da coisa pública. Assim, não se justificaria que sofresse as consequências advindas de situação como a proposta.

Nesse sentido, até mesmo o princípio da moralidade, eventualmente violado por servidor público, deveria ser também ponderado com a proteção da confiança. Com a devida vênia a quem pensa em contrário, parece ser este o entendimento mais razoável.

Por último, pergunta-se: no que consiste a boa-fé exigida pelo preceito legal? Celso Antônio Bandeira de Mello (1997, p. 34) responde da seguinte maneira:

O que é, pois, agir de boa fé? É agir sem malícia, sem intenção de fraudar a outrem. É atuar na suposição de que a conduta tomada é correta, é permitida ou devida nas circunstâncias em que ocorre. É, então, o oposto da atuação de má fé, a qual se caracteriza como o comportamento consciente e deliberado produzido com o intento de captar uma vantagem indevida (que pode ou não ser ilícita) ou de causar a alguém um detrimento, um gravame, um prejuízo, injustos.

Assim, pode-se dizer que a boa-fé desejada pelo legislador é a não atribuição ao destinatário do fato causador da invalidade, ou seja, o destinatário não ter dado motivo ou contribuído para o vício do ato. Nessa linha, se a causa do vício do qual é eivado o ato administrativo não puder ser imputada ao seu beneficiário, estará atendido o requisito exigido no *caput* do art. 54.

No mesmo sentido, Couto e Silva aduz que

A boa fé, a que alude o preceito, quer significar que o destinatário não tenha contribuído, com sua conduta, para a prática do ato administrativo ilegal. A doutrina alemã, neste ponto, fala numa <<área de responsabilidade>> [...] do destinatário. Seria incoerente proteger a confiança de alguém que, intencionalmente, mediante dolo, coação ou suborno, ou mesmo por haver fornecido dados importantes falsos, inexatos ou incompletos, determinou ou influenciou na edição de ato administrativo em seu próprio benefício. (2004, p. 66)

Sem dúvidas, provar eventual má-fé do destinatário é tarefa difícil, razão pela qual, para não se desviar a arbitrariedades ou juízos meramente subjetivos, baseados no “achismo” do magistrado, a Administração deve mostrar, de forma objetiva, que o beneficiário participou da ilegalidade perpetrada, ou se locupletou conscientemente dela, contribuindo, dessa maneira, para a mácula do ato administrativo.

3.2.4. *Decurso de lapso temporal.*

Este último requisito é talvez o mais importante para a aplicação do prazo decadencial. O transcorrer de considerável período de tempo gera no destinatário do ato a confiança de que o mesmo foi elaborado regularmente e, dessa maneira, não deverá mais haver qualquer alteração, razão pela qual poderá planejar os próximos passos da vida na segurança da inalterabilidade.

Com base no art. 54 da Lei nº 9.784/99, esse prazo é de cinco anos, contados a partir da data em que o ato foi praticado (*caput*) ou da percepção do primeiro pagamento, no caso de efeitos patrimoniais contínuos (§1º). Trata-se, pois de um lapso de tempo razoável, já que é prazo suficiente para que a Administração possa revê-lo, caso seja necessário, sem também sujeitar o administrado a excessiva espera. Estender o prazo além dos cinco anos seria incorrer em desproporcionalidade, tendo em vista ser bastante gravoso ao administrado aguardar demasiadamente por um estado definitivo, não podendo, pela incerteza, planejar novos passos na vida profissional ou pessoal.

Exemplo de prazo abusivo é aquele previsto pela Lei 8.213/91, em seu art. 103-A³⁹, que traz norma específica a ser aplicada no âmbito da Previdência Social. Isso porque o prazo de dez anos gera no beneficiário a sensação de insegurança e provisoriedade, o que é estranho ao Estado de Direito. Além disso, a irrazoabilidade fica ainda mais patente quando se pensa em quem são os seus destinatários, geralmente pessoas de idade avançada, as quais necessitam de segurança e tranquilidade para transcorrer o restante de seus anos.

Nesse sentido, o prazo decadencial de cinco anos funciona como verdadeiro “divisor de águas” para a atuação da Administração. Antes de transcorrido esse período, o Poder Público tem não só o poder (autotutela), mas o dever de anular os atos administrativos ofensores da legalidade. Por outro lado, passados os cinco anos, a Administração decai de sua potestade anulatória, privilegiando-se nesse caso, a confiança depositada pelo administrado, o que valoriza, como defendido, o próprio princípio do Estado de Direito.

Corroborando o entendimento até então defendido, transcreve-se parte da ementa de julgado da Quinta Turma do STJ, no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) nº 24339 / TO, relatado pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, com julgamento em 17 de novembro de 2008:

³⁹ Art. 103-A. O direito da Previdência Social de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os seus beneficiários **decai em dez anos**, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. (BRASIL, 1991, grifo nosso)

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ENQUADRAMENTO DE PROFESSORA DO ESTADO DE TOCANTINS, COM BASE EM ASCENSÃO FUNCIONAL. LEI ESTADUAL DE TOCANTINS 351/92, POSTERIORMENTE REVOGADA. NORMA INCONSTITUCIONAL. ATO PRATICADO SOB OS AUSPÍCIOS DO ENTÃO VIGENTE ESTATUTO DO MAGISTÉRIO DO ESTADO DE TOCANTINS. PREPONDERÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA RAZOABILIDADE. CONVALIDAÇÃO DOS EFEITOS JURÍDICOS. SERVIDORA QUE JÁ SE ENCONTRA APOSENTADA. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO.

1. O poder-dever da Administração de invalidar seus próprios atos encontra limite temporal no princípio da segurança jurídica, pela evidente razão de que os administrados não podem ficar indefinidamente sujeitos à instabilidade originada do poder de autotutela do Estado, e na convalidação dos efeitos produzidos, quando, em razão de suas consequências jurídicas, a manutenção do ato atenderá mais ao interesse público do que sua invalidação.

2. A infringência à legalidade por um ato administrativo, sob o ponto de vista abstrato, sempre será prejudicial ao interesse público; por outro lado, quando analisada em face das circunstâncias do caso concreto, nem sempre sua anulação será a melhor solução. Em face da dinâmica das relações jurídicas sociais, haverá casos em que o próprio interesse da coletividade será melhor atendido com a subsistência do ato nascido de forma irregular.

3. O poder da Administração, destarte, não é absoluto, de forma que a recomposição da ordem jurídica violada está condicionada primordialmente ao interesse público. O decurso do tempo ou a convalidação dos efeitos jurídicos, em certos casos, é capaz de tornar a anulação de um ato ilegal claramente prejudicial ao interesse público, finalidade precípua da atividade exercida pela Administração.

4. O art. 54 da Lei 9.784/99 funda-se na importância da segurança jurídica no domínio do Direito Público, estipulando o prazo decadencial de 5 anos para a revisão dos atos administrativos viciosos (sejam eles nulos ou anuláveis) e permitindo, a contrario sensu, a manutenção da eficácia dos mesmos, após o transcurso do interregno quinquenal, mediante a convalidação *ex ope temporis*, que tem aplicação excepcional a situações típicas e extremas, assim consideradas aquelas em que avulta grave lesão a direito subjetivo, sendo o seu titular isento de responsabilidade pelo ato eivado de vício.

5. Cumprir a lei nem que o mundo pereça é uma atitude que não tem mais o abono da Ciência Jurídica, neste tempo em que o espírito da justiça se apoia nos direitos fundamentais da pessoa humana, apontando que a razoabilidade é a medida sempre preferível para se mensurar o acerto ou desacerto de uma solução jurídica. [...] (BRASIL, 2008)

3.2.4.1. Aplicação do prazo decadencial e os atos editados antes da Lei nº 9.784/99.

Trata-se de problemática acerca dos atos administrativos elaborados antes de 29 de janeiro de 1999, data em que se iniciou a vigência da referida lei. Há duas posições principais sobre a matéria: a) posição do STJ: a contagem do prazo decadencial se iniciaria a partir da vigência da Lei nº 9.784/99; b) o prazo é contado normalmente a partir da edição do ato.

Quanto ao primeiro posicionamento, a orientação majoritária do STJ⁴⁰ é de que não se pode conferir efeitos retroativos à Lei nº 9.784/99. Assim, mesmo que o ato tenha sido praticado muitos anos antes da citada lei, o início da contagem do prazo decadencial para que a Administração exerça seu poder de invalidação será em 29 de janeiro de 1999, começo da sua vigência⁴¹.

Defendendo a segunda posição, Almiro do Couto e Silva (2004) argumenta que, embora a aplicação das leis vise ao futuro, a adoção de prazo decadencial mesmo antes da edição da lei federal de processo administrativo deriva diretamente do princípio constitucional da segurança jurídica. Nesse sentido, afirma que, se inexistisse a segurança jurídica como princípio constitucional, não seria defensável, em face do princípio da legalidade, a constitucionalidade do art. 54 da Lei nº 9.784/99. O autor menciona o seguinte exemplo:

Na aplicação, porém, do princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) e não da regra decadencial, há situações que praticamente impõem a manutenção do status quo [...] – com o afastamento, portanto, do princípio da legalidade – como aquelas, por exemplo, que envolvem proventos de aposentadoria ou pensões, em que a anulação, ainda que só com eficácia ex nunc, implicaria grave modificação das condições de vida dos beneficiários que confiaram em que as vantagens seriam mantidas. (COUTO E SILVA, 2004, p. 71)

Destarte, em respeito ao princípio da segurança jurídica (mais especificamente na sua vertente subjetiva, o princípio da proteção da confiança), parece mais razoável a segunda posição defendida, segundo a qual o prazo decadencial derivaria diretamente do princípio da segurança jurídica, independentemente, desse modo, de positivação; todavia, é pacífico o entendimento contrário do STJ sobre a matéria.

3.3. O art. 54 da Lei nº 9.784/99 e as ressalvas dos seus parágrafos 1º e 2º.

Em seu § 1º, o art. 54 da Lei 9.784/99 aduz que, “no caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro

⁴⁰ Nesse sentido, ver: AgRg no REsp 1268266 / RN; AgRg no AREsp 214237 / RN; AgRg no REsp 1294424 / RN; AgRg no REsp 1282972 / RN; AgRg no REsp 1282972 / RN; AgRg no REsp 1129833 / RS.

⁴¹ O art. 70 da Lei nº 9.784/99 dispõe: “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação” (BRASIL. 1999).

pagamento” (BRASIL, 1999). Consideram-se efeitos patrimoniais contínuos aqueles que se protraem no tempo, como os benefícios previdenciários⁴².

Por essa razão, enquanto não percebido o primeiro pagamento pelo beneficiário, não há falar em início da contagem do prazo decadencial, entendimento que é reforçado pela jurisprudência do STJ⁴³.

Relevante questão surge no caso de o pagamento da primeira prestação ser atrasado por inércia da Administração. Nesse caso, poderia o destinatário arcar com as consequências da mora administrativa? A Primeira Seção do STJ, no MS nº 15432 / DF, decidiu que o inadimplemento da primeira prestação por inércia do Poder Público conduz à aplicação do *caput* do art. 54, consoante trecho da ementa abaixo transcrito:

3. A regra prevista no parágrafo primeiro do art. 54 da Lei 9.784/99, no sentido de que, no caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento, pressupõe que esse pagamento tenha sido efetuado no tempo devido. Em se tratando de anistia política, o art. 18 da Lei 10.559/02 determina o prazo de 60 dias para que os pagamentos sejam efetuados. 4. No caso dos autos, não obstante o impetrante tenha sido declarado anistiado político em 2002, até a presente data o benefício da prestação mensal continuada não foi implementado. Dessa forma, a inércia da Administração em iniciar os pagamentos devidos ao impetrante não pode resultar na postergação do termo inicial do prazo de decadência previsto no art. 54 da Lei 9.784/99. (BRASIL, 2011, grifo nosso)

Assim, a contagem do prazo decadencial a partir do pagamento da primeira prestação pressupõe que este tenha sido feito no prazo devido. Caso contrário, o termo inicial passa a ser aquele previsto no *caput* do art. 54 da lei 9784/99.

Já no § 2º, a lei prescreve que se considera “exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato” (BRASIL, 1999).

Com efeito, o próprio art. 1º, §2º, III, da lei em análise, conceitua o termo “autoridade” como “o servidor ou agente público dotado de poder de decisão” (BRASIL, 1999).

Nesse sentido, Almiro do Couto e Silva (2004, p. 69) assim preleciona:

Portanto, só ato de quem esteja investido do poder de decidir sobre a anulação do ato administrativo em causa é que impede que se opere a decadência, seja ela a própria autoridade que exarou o ato administrativo, seja autoridade hierarquicamente superior ou a quem tenha sido legalmente atribuída competência para revisar, em

⁴² Insiste-se na ressalva observada do prazo decadencial mais amplo de que trata a Lei 8.213 (art. 103-A) para a revisão de benefícios oriundos do Regime Geral de Previdência Social.

⁴³ Ver MS 18671 / DF; MS 15433 / DF; e MS 17224 / DF.

função de controle, a legalidade do ato administrativo. Desse modo, opiniões manifestadas em atos preparatórios, como pareceres e informações, não têm o condão de atingir esse resultado, a menos que aprovados por autoridade, no sentido que acabamos de expor.

Corroborando o entendimento supra, a Primeira Seção do STJ, no MS nº 19621 / DF⁴⁴, decidiu que o termo “autoridade administrativa” não deve ser empregado a todo e qualquer agente público, sob o risco de tornar inaplicável a regra geral contida no caput, mas apenas aos agentes públicos competentes para realizar as medidas concretas de impugnação à validade do ato, conforme se vê do seguinte excerto da ementa:

5. Tratando-se de prazo decadencial, não há que se falar em suspensão ou interrupção do prazo. Entretanto, a Lei 9.784/99 adotou um critério amplo para a configuração do exercício da autotutela, bastando uma medida de autoridade que implique impugnação do ato (art. 54, § 2o.).

6. O art. 1º, § 2º, III da mesma lei, define autoridade como sendo o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.

7. Dessa forma, a impugnação que se consubstancia como exercício do dever de apurar os atos administrativos deve ser aquela realizada pela autoridade com poder de decidir sobre a anulação do ato. Além disso, somente os procedimentos que importem impugnação formal e direta à validade do ato, assegurando ao interessado o exercício da ampla defesa e do contraditório, é que afastam a configuração da inércia da Administração.

8. O § 2o. do art. 54 da Lei 9.784/99 deve ser interpretado em consonância com a regra geral prevista no caput, sob pena de tornar inócuo o limite temporal mitigador do poder-dever da Administração de anular seus atos, motivo pelo qual não se deve admitir que os atos preparatórios para a instauração do processo de anulação do ato administrativo sejam considerados como exercício do direito de autotutela. (BRASIL, 2013)

Destarte, medidas genéricas ou meramente preparatórias não são consideradas efetivo exercício do direito de anular, sendo de verificar-se quando a prática errônea da Administração foi efetivamente combatida, a critério de expressa manifestação do agente público com poderes para tanto.

3.4. Da decadência ante os atos administrativos inconstitucionais.

Como explanado, em caso de ilegalidade, há chance de o ato ser mantido no ordenamento jurídico, desde que transcorrido o prazo decadencial e presentes os demais requisitos apontados pela lei.

⁴⁴ No mesmo sentido: MS 18606 / DF; MS 19278 / DF; MS 18714 / DF; e MS 19448 / DF.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal tem decidido que o transcurso de prazo decadencial não deve consolidar situações flagrantemente inconstitucionais, ou seja, atos que ofendam diretamente a Constituição. Nesse sentido, no caso de provimento em serviços notariais e de registros sem concurso público, após a Constituição de 1988, o Supremo afastou a aplicação do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, consoante se vê da ementa do Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 28273 / DF⁴⁵, julgado em 13 de dezembro de 2012:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. AFASTAMENTO DE TITULARES DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS DA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO SEM CONCURSO PÚBLICO, MEDIANTE DESIGNAÇÃO OCORRIDA APÓS O ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. LEGALIDADE. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA. AGRAVO IMPROVIDO. I – O Supremo Tribunal Federal sempre se pronunciou no sentido de que, sob a égide da Constituição de 1988, é inconstitucional qualquer forma de provimento dos serviços notariais e de registro que não por concurso público; II – Não há direito adquirido à efetivação em serventia vaga sob a égide da Constituição de 1988; III – **O exame da investidura na titularidade de cartório sem concurso público não está sujeito ao prazo previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, por se tratar de ato manifestamente inconstitucional.** IV – Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2013, grifo nosso)

Na mesma linha, seguindo o escólio do STF, também tem se posicionado o STJ, nos termos da ementa do Mandado de Segurança nº 18606 / DF, julgado em 10 de abril de 2013, com o seguinte registro: “não se olvida que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que situações flagrantemente **inconstitucionais** não devem ser consolidadas pelo simples transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99” (BRASIL, 2013).

Com efeito, tal entendimento se justifica pela grave afronta à Constituição, cuja manutenção significaria a subversão de seus preceitos e de sua supremacia. Desse modo, manifesta inconstitucionalidade não poderia ser superada por simples preceito legal, sob o risco de inversão do próprio ordenamento jurídico pátrio, em que uma lei ordinária (Lei nº 9.784/99) teria o poder de superar eventual inconstitucionalidade. Tal fato seria inconcebível dentro do sistema legal adotado no Brasil, em que a Constituição se encontra em patamar hierárquico superior.

⁴⁵ Na mesma linha, ver o MS 28279 / DF.

3.5. Concreta aplicabilidade dos limites à revisão em face de atos administrativos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas.

Caso recorrente nos tribunais brasileiros⁴⁶ é a revisão de aposentadorias ou pensões realizada pela Administração. Em geral, após muitos anos, o agente público percebe que alguma vantagem ou forma de cálculo foi aplicada ilegalmente ao beneficiário, motivo pelo qual busca reformar o ato, no intuito de adequá-lo aos comandos da lei.

Como já vem sendo afirmado, a regra, em casos como esse, é o dever de a Administração revisar o ato, em obediência aos princípios da legalidade e do interesse público. A dificuldade surge quando o destinatário é surpreendido após dez, quinze ou vinte anos da concessão da aposentadoria com uma simples comunicação de revisão, para menos, do valor dos proventos.

A justificativa alegada pela Administração é de que a concessão de aposentadorias e pensões é ato complexo, razão pela qual só se aperfeiçoaria após o registro feito pelo Tribunal de Contas competente. Desse modo, somente após esse registro é que o prazo decadencial passaria a transcorrer.

Nesse contexto, é lógico que o aposentado ou pensionista já elaborou seu planejamento financeiro confiando na imutabilidade e na certeza do ato, ou seja, programou despesas e gastos, estabilizou-se em determinado padrão de vida, conforme os proventos que vinha recebendo durante todos os anos anteriores. Diante do fato exposto, pergunta-se: como preservar a segurança jurídica e a confiança gerada no administrado nesse caso? Tendo em vista que um dos aspectos tutelados pelo princípio da proteção da confiança é a manutenção de situações estáveis, poderia o destinatário ficar sujeito por período excessivamente longo à lentidão da máquina administrativa?

Procurar-se-á refletir sobre tais questionamentos nos próximos tópicos.

3.5.1. Controle de legalidade exercido pelos Tribunais de Contas.

⁴⁶ Notadamente pela experiência prática deste autor como estagiário da Procuradoria da República no Estado do Ceará, PR/CE, auxiliando na elaboração de pareceres em mandado de segurança. Além disso, a recorrência da matéria é atestada também por diversos julgados do STF (ver MS 30830 AgR / DF; MS 28711 AgR / DF; MS 27746 ED / DF; MS 24781 / DF) e do STJ (ver, por exemplo, AgRg no RMS 33930 / PA; AgRg no AREsp 200872 / SC; AgRg no REsp 1284915 / SC).

Posto na Constituição como órgão exercente de função auxiliar no controle externo feito sobre as operações contábeis, financeiras e orçamentárias dos demais entes integrantes da Administração Pública direta e indireta, função que está diretamente a cargo, no plano federal, do Congresso Nacional e que, pelo princípio da simetria, é exercida pelo Poder Legislativo dos demais entes federados⁴⁷, os Tribunais de Contas tem a missão de apreciar a validade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas (no caso de militares), e pensões, nos termos do art. 71, III, da Constituição da República Federativa do Brasil, abaixo transcrito:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

III - **apreciar, para fins de registro, a legalidade** dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a **das concessões de aposentadorias, reformas e pensões**, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Tal apreciação consiste na verificação, sem caráter jurisdicional, da adequação desses atos administrativos aos parâmetros exigidos pela lei, verificando a existências dos pressupostos de fato e de direito necessários à formação do ato.

Nesse contexto, deve o Tribunal analisar a validade dos atos administrativos e transmitir suas decisões ao ente fiscalizado, com o escopo de adaptação ao ordenamento jurídico. Assim,

ao proceder ao controle da legalidade, compete ao Tribunal de Contas apenas constatar se aquele procedimento adequou-se à norma. Não lhe compete alterar o ato concessório sujeito a registro; não lhe compete ordenar cancelamento de pagamentos, ou alterá-los; não lhe compete editar outro ato em substituição ao emanado do controle interno. Cabe-lhe apenas, ao constatar ilegalidade, ordenar à autoridade competente que tome as devidas providências para regularização da matéria, inclusive com comunicação ao Ministério Público, caso necessário, ou, ainda, o que se tornou prática das mais salutaras ao aprimoramento dos procedimentos administrativos, recomendar ao administrador como proceder em face da norma dispositiva. (BUSQUETS, p. 12)

3.5.2. *Entendimento jurisprudencial sobre a matéria.*

⁴⁷ Também com o auxílio dos Tribunais de Contas Estadual ou Municipal, se houver, tendo em vista que a Constituição de 1988, no art. 31, vedou a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, restando apenas os que já existiam antes da promulgação da Carta Magna.

Conforme dito, a Administração tem justificado a possibilidade de revisão tardia de atos de concessão de aposentadoria ou pensão pelo fato de estes serem considerados atos complexos⁴⁸, ou seja, de só se fazerem perfeitos e acabados após a apreciação de sua legalidade pelo Tribunal de Contas competente.

Tal entendimento tem sido corroborado por julgados do Supremo Tribunal Federal, entendendo que o prazo quinquenal previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, tratando-se de atos de concessão de aposentadoria ou pensão, só começa a transcorrer após a publicação na imprensa oficial do registro efetuado pelos Tribunais de Contas. Essa dicção é reforçada no Mandado de Segurança (MS) nº 24781 / DF, julgado em 02 de março de 2011, de cuja ementa se extrai o seguinte excerto:

I – Nos termos dos precedentes firmados pelo Plenário desta Corte, não se opera a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99 no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União – que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF). II – A recente jurisprudência consolidada do STF passou a se manifestar no sentido de exigir que o TCU assegure a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle externo de legalidade exercido pela Corte de Contas, para registro de aposentadorias e pensões, ultrapassar o prazo de cinco anos, sob pena de ofensa ao princípio da confiança – face subjetiva do princípio da segurança jurídica. (BRASIL, 2011)

Ademais, como se percebe do trecho acima reproduzido, no intuito de preservar a segurança jurídica, em caso de o controle externo de legalidade ultrapassar o prazo de cinco anos, deve ser oportunizado ao interessado o exercício do contraditório e da ampla defesa. Tal ressalva é feita em razão do que expõe a Súmula Vinculante nº 03, cujo teor segue *ad litteram*:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. (BRASIL, 2007)

Assim, o STF pacificou a tese do não cabimento de contraditório e ampla defesa no que concerne à reforma de ato de concessão inicial de aposentadoria e pensão no âmbito do Tribunal de Contas da União. Entretanto, posteriormente à elaboração da Súmula

⁴⁸ Sobre essa classificação, rever tópico 2.4.

Vinculante nº 03, passou a fazer essa ressalva, no caso de transcurso de tempo superior a cinco anos.

Também o Superior Tribunal de Justiça, majoritariamente, partilha do entendimento de que é complexo o ato de concessão de aposentadoria ou pensão, consoante consigna o acórdão do Agravo Regimental nos Embargos de Divergência em Recurso Especial (AgRg no EREsp) nº 1143366 / PR, julgado em 1º de fevereiro de 2013, de cuja ementa extrai-se o trecho abaixo:

1. O acórdão embargado, em consonância com a jurisprudência predominante neste Superior Tribunal de Justiça, consignou o entendimento de que "a **aposentadoria** do servidor público, por ser ato administrativo **complexo**, só se perfaz com a sua confirmação pelo respectivo Tribunal de Contas, iniciando-se, então, o prazo decadencial para a Administração rever a **concessão** do benefício." (BRASIL, 2013, grifo constante do original)

Visto o panorama do entendimento partilhado pelo STF e pelo STJ, passa-se ao comentário que se reputa pertinente para a avaliação das decisões firmadas por tais Cortes Superiores do País.

3.5.3. Classificação: atos complexos ou compostos?

De saída, lembrando-se da abordagem já feita quanto à composição da vontade produtora do ato, torna-se a asseverar que o ato administrativo composto é o que resulta da vontade única de um órgão, mas depende da confirmação por outro para se tornar exequível, enquanto o ato administrativo complexo é formado pela conjugação de vontades independentes de órgãos diversos.

A partir dessa simples diferenciação, defende-se que o ato de concessão de aposentadoria ou pensão não deve ser considerado complexo, visto que a Administração, já na prática do ato, implementa todas as condições necessárias para o seu aperfeiçoamento, sendo de considerar-se que o ato existe e surtirá efeitos desde a sua edição pela Administração Pública.

Com efeito, os Tribunais de Contas exercem apenas um controle de legalidade/validade. Nesse contexto, depreende-se que o ato já existe. Conforme alhures consignado, seguindo as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, “para que se possa

predicar validade ou invalidade de uma norma – relembre-se que, para Kelsen, um ato administrativo será uma norma individual – cumpre, antes, que ela exista” (2011, p. 387). Ora, se já existe é porque já obteve todas as condições necessárias para o seu aperfeiçoamento, dependendo apenas de controle de legalidade, ou confirmação, como é típico dos atos compostos.

Junte-se a isso o fato de que tais atos já produzem todos os seus efeitos desde a sua expedição e publicação, independentemente de registro pelos Tribunais de Contas, o que só ocorre em etapa posterior, normalmente anos depois.

Destarte, entende-se que os atos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas são autônomos em relação à posterior análise pela Corte de Contas, de modo que existem duas manifestações perfeitamente independentes, sendo o ato propriamente dito e o registro decorrente desse ato, o que é incompatível com o enquadramento como ato administrativo complexo (Maffini, 2005).

Robustecendo a linha de pensamento versada, Di Pietro ensina que

ato composto é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro, que edita o ato principal. Enquanto no ato complexo fundem-se vontades para praticar um ato só, no ato composto praticam-se dois atos, um principal e outro acessório. (2010, p. 222)

Em arremate, discorda-se do posicionamento majoritário até então adotado pelos egrégios Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça no tratamento da matéria objeto da presente reflexão, até por se entender que tal sistemática de julgamentos se mostra atentatória aos princípios vitais dos quais se vem dando incisiva nota.

3.5.4. Consequências do entendimento esposado.

Tendo em vista a adoção do entendimento de que, na realidade, o ato de concessão de aposentadoria ou pensão não é ato complexo, mas composto, o prazo decadencial deve se iniciar a partir da percepção do primeiro pagamento (art. 54, §1º, Lei 9.784/99).

Assim, compreende-se que o registro do ato de concessão de aposentadoria pelos Tribunais de Contas não equivale a uma condição suspensiva da fluência do prazo

decadencial, mas a ato administrativo autônomo, acessório e complementar, cuja função é específica, sendo a de analisar a legalidade da edição do primeiro ato, o que é corroborado pelo fato de que a concessão, em si, da aposentadoria pela Administração produz efeito desde sua expedição e publicação.

Ressalte-se, ainda, que outros efeitos, no caso do ato de concessão de aposentadoria de servidor, também são produzidos, como o afastamento da atividade, a percepção de proventos e a vacância do cargo⁴⁹. Tais efeitos expressam a vontade emanada de apenas um órgão.

Nesse sentido⁵⁰, veja-se a ementa do Recurso Especial nº 1047524 / SC, relatado pelo Min. Jorge Mussi, julgado em junho de 2009:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO. IRREGULARIDADE APURADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REVISÃO DO ATO. PRAZO DECADENCIAL. ART. 54 DA LEI N. 9.784/99. TERMO INICIAL.

1. A aposentadoria de servidor público não é ato complexo, pois não se conjugam as vontades da Administração e do Tribunal de Contas para concedê-la. São atos distintos e praticados no manejo de competências igualmente diversas, na medida em que a primeira concede e o segundo controla sua legalidade.

2. O art. 54 da Lei n. 9.784/99 vem a consolidar o princípio da segurança jurídica dentro do processo administrativo, tendo por precípua finalidade a obtenção de um estado de coisas que enseje estabilidade e previsibilidade dos atos.

3. Não é viável a afirmativa de que o termo inicial para a incidência do art. 54 da Lei n. 9.784/99 é a conclusão do ato de aposentadoria, após a manifestação dos Tribunal de Contas, pois o período que permeia a primeira concessão pela Administração e a conclusão do controle de legalidade deve observar os princípios constitucionais da Eficiência e da Proteção da Confiança Legítima, bem como a garantia de duração razoável do processo.

4. Recurso especial improvido. (BRASIL, 2009)

Discorrendo sobre a supracitada decisão, Busquets (p. 7-8) aduz que a mesma partiu das seguintes premissas:

1) Não há na concessão de aposentadoria conjugação de vontades para a formação de ato único, mas de duas vontades independentes e autônomas; 2) Administração e Tribunal de Contas manejam, no caso, competências diversas: a primeira de concessão e a segunda de controle; 3) Não há admitir que entre a edição do ato e o registro pelo Tribunal de Contas — prazo que pode, eventualmente, durar anos — sejam colocados em cheque os princípios da eficiência, proteção da confiança legítima, bem como a garantia de duração razoável do processo.

⁴⁹ A Lei nº 8.112/90, que regula o regime jurídico dos servidores públicos civis no âmbito federal, assim dispõe em seu art. 33, VII:

Art. 33. A vacância do cargo público decorrerá de: [...]

VII - aposentadoria;

⁵⁰ Ver ainda, na jurisprudência do STJ: RMS 30785 / RS; AgRg no REsp 1239282 / SC; AgRg no REsp 1233820 / RS; EDcl no REsp 1187203 / DF.

Na prática, na hipótese eventual de ocorrer excessiva demora no exercício do controle de legalidade pelos Tribunais de Contas, o beneficiário não pode prescindir da estabilidade que é gerada em si com o decurso do tempo. Ora, o Poder Público é que deve arcar com as consequências da própria lentidão.

Desse modo, conclui-se ser mais razoável o entendimento de que os atos em reflexão classificam-se como compostos, com as consequências que daí advirão, já que o registro pelos Tribunais de Contas consiste em mero ato acessório. Além disso, tal ideia confere maior eficácia ao princípio da proteção da confiança legítima gerada nos administrado, coadunando-se, assim, com a boa-fé, a segurança jurídica e o Estado de Direito.

Conclusão

Pelo exposto neste trabalho, conclui-se que o princípio da proteção da confiança é de notável importância para a limitação da atuação administrativa no que concerne à revisão dos atos administrativos, tendo em vista principalmente o anseio jurídico natural pela estabilidade das situações amparadas pelo Direito.

Nesse sentido, rejeita-se a hipertrofiada utilização do princípio da legalidade como superior, *a priori*, aos demais princípios. Embora seja certo que o Poder Público deve atender aos pressupostos legais na sua atuação, a legalidade deve ser cotejada com os demais princípios constitucionais, entre eles a segurança jurídica, da qual decorre o princípio da proteção da confiança, com o objetivo de conferir a máxima efetividade às normas constitucionais, incluídas aqui as regras, os princípios e os postulados.

Com efeito, a ponderação entre legalidade e proteção da confiança já foi realizada pelo legislador federal quando da edição da Lei nº 9.784/99, em especial através do seu art. 54, ao propor o prazo decadencial como instrumento de concordância prática entre esses dois princípios. Desse modo, antes dos cinco anos contados ou da edição do ato administrativo ou da percepção do primeiro pagamento, nos casos de atos com efeitos patrimoniais contínuos, a Administração tem o dever de anular o ato em desconformidade com a lei. Por outro lado, presentes os requisitos da boa-fé do destinatário, da conduta ampliativa e transcorrido o prazo decadencial de cinco anos, a situação estará estabilizada, razão pela qual não há mais falar em potestade anulatória da Administração, salvo a hipótese de ter antes investido contra a própria conduta viciada (art. 54, §2º, Lei 9.784/99).

Com relação aos atos inconstitucionais, constatou-se que não se lhe aplica o prazo previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, posicionamento assente na jurisprudência tanto do STF como do STJ, tendo em vista a afirmação do princípio da supremacia da Constituição. Desse modo, prazo estipulado por mera lei ordinária não poderia sanar afronta direta à Constituição, de hierarquia superior.

Já com relação aos atos editados antes da vigência da Lei de Processo Administrativo Federal, conclui-se que o início da contagem do prazo decadencial deveria iniciar desde a edição do ato, em razão do princípio constitucional implícito da segurança jurídica; todavia, é pacífico na jurisprudência do STJ o entendimento segundo o qual o início

da contagem ocorre a partir da data de início da vigência da lei, qual seja, 29 de janeiro de 1999.

Por último, a partir análise do caso concreto proposto, relativo ao ato de concessão de aposentadoria ou pensão, discorda-se do posicionamento majoritariamente adotado pelos principais tribunais do País, segundo o qual o referido ato seria classificado como complexo, de modo que só estaria perfeito a partir do registro da concessão pelos Tribunais de Contas, formalidade que pode durar mais de cinco anos para ser realizada, como a prática dos tribunais vem demonstrando.

Para este autor, o ato de concessão deveria ser classificado como composto, razão pela qual o registro pelos Tribunais de Contas é ato acessório e autônomo, já que consiste em mero controle de legalidade, no qual se analisa a existência dos pressupostos de fato e direito para a elaboração do ato. Assim, antes desse registro, o ato já existe e surte todos os seus efeitos, como a percepção de proventos em vez de vencimentos e a vacância do cargo do servidor aposentado.

Nesse sentido, o início da contagem do prazo decadencial deve ocorrer a partir da percepção do primeiro pagamento, já que a aposentadoria ou a pensão têm efeitos patrimoniais contínuos. Em arremate, caso haja atraso no pagamento da primeira prestação por motivo imputado ao Poder Público, deverá ser desconsiderado o §1º do art. 54 da Lei nº 9.784/99, aplicando-se, subsidiariamente, o disposto no *caput*.

Referências

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 18 de setembro de 2013.

_____. Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932. Regula a prescrição quinquenal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm >. Acesso em: 20 de setembro de 2013.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 18 de setembro de 2013.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm >. Acesso em: 20 de setembro de 2013.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm >. Acesso em: 18 de setembro de 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1352754 / SE (2012/0235426-4). Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: Evelyn Silva Gomes. Voto do Relator: Min. Castro Meira – Segunda Turma, Ementa. Disponível em < https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=26906084&sReg=201202354264&sData=20130214&sTipo=5&formato=PDF >. Acesso em 20 de agosto de 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 263635 / RS (2012/0251852-6). Agravante: Município de Caxias do Sul. Agravado: Juan José Ferraro Cimma. Voto do Relator: Min. Herman Benjamin – Segunda Turma, Ementa. Disponível em < https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=28518353&sReg=201202518526&sData=20130522&sTipo=5&formato=PDF >. Acesso em 26 de agosto de 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Agravo Regimental nos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 1143366 / PR (2011/0154652-2). Agravante: Johan Gustavo Guillermo Melcherts Hurtado. Agravado: Universidade Federal do Paraná - UFPR. Voto da Relatora: Min. Laurita Vaz – Corte Especial, Ementa. Disponível em < https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=25874773&sReg=201101546522&sData=20130218&sTipo=5&formato=PDF >. Acesso em 20 de setembro de 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Habeas Corpus nº 45462 / PI (2005/0110676-9). Impetrante: Yolanda Sirino da Silva. Impetrado: Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região. Paciente: Rosimar Sena Castelo Branco Lira. Voto do Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho – Quinta Turma. Disponível em < https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=3254692&sReg=200501106769&sData=20070910&sTipo=51&formato=PDF >. Acesso em 05 de setembro de 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Mandado de Segurança nº 18606 / DF (2012/0111376-3). Impetrante: João Cirino da Silva. Impetrado: Ministro de Estado da Justiça. Voto do Relator para Acórdão: Min. Arnaldo Esteves Lima – Primeira Seção, Ementa. Disponível em < https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=28615985&sReg=201201113763&sData=20130628&sTipo=5&formato=PDF >. Acesso em 05 de setembro de 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Mandado de Segurança nº 15432 / DF (2010/0112664-3). Impetrante: Roberto Francisco da Silva. Impetrado: Ministro de Estado da Justiça. Voto do Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima – Primeira Seção, Ementa. Disponível em < https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=14244281&sReg=201001126643&sData=20110311&sTipo=5&formato=PDF >. Acesso em 06 de setembro de 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Mandado de Segurança nº 19621 / DF (2012/0275951-4). Impetrante: Rosemildo Soares Santos. Impetrado: Ministro de Estado da Justiça. Voto do Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho – Primeira Seção, Ementa. Disponível em < https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=28815031&sReg=201202759514&sData=20130802&sTipo=5&formato=PDF >. Acesso em 20 de setembro de 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Recurso Especial nº 1098490 / SC (2008/0226055-2). Recorrente: Manoel Cordeiro. Recorrido: Universidade Federal de Santa Catarina. Voto do Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho – Quinta Turma, Ementa. Disponível em < https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=4986435&sReg=200802260552&sData=20090427&sTipo=5&formato=PDF >. Acesso em 05 de setembro de 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Recurso Especial nº 1047524 / SC (2008/0078202-4). Recorrente: União. Recorrido: Felix Antônio Dalmutt. Voto do Relator: Min. Jorge Mussi – Quinta Turma, Ementa. Disponível em < https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=4766648&sReg=200800782024&sData=20090803&sTipo=5&formato=PDF >. Acesso em 09 de setembro de 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 24339 / TO (2007/0130492-7). Recorrente: Maria Áurea Ribeiro Brito. Recorrido: Estado do

Tocantins. Voto do Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho – Quinta Turma, Ementa. Disponível em < https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=4378103&sReg=200701304927&sData=20081117&sTipo=5&formato=PDF >. Acesso em 20 de setembro de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal - STF. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 28273 / DF. Agravante: Zeno Augusto Bastos Veloso. Agravado: Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Voto do Relator: Min. Ricardo Lewandoski, Ementa – Tribunal Pleno. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3424369> >. Acesso em 05 de setembro de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal - STF. Informativo nº 659. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo659.htm> >. Acesso em 19 de setembro de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal - STF. Mandado de Segurança nº 28953 / DF. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e Ministério Público da União no Distrito Federal – SIDJUS/DF. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Voto do Min. Luiz Fux – Primeira Turma. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1854153> >. Acesso em 10 de setembro de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal - STF. Mandado de Segurança nº 24781 / DF. Impetrante: Mazureik Miguel de Moraes. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Voto do Relator para o Acórdão: Min. Gilmar Mendes – Tribunal Pleno, Ementa. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623956> >. Acesso em 20 de setembro de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal - STF. Medida Cautelar na Ação Cautelar nº 3.172 / DF. Agravante: União. Agravado: Ezequiel Augusto Marçal dos Santos. Voto do Relator: Min. Celso de Mello – Segunda Turma. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3773224> >. Acesso em 10 de setembro de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal - STF. Súmula nº 346. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=346.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas> >. Acesso em 19 de setembro de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal - STF. Súmula nº 473. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas> >. Acesso em 19 de setembro de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal - STF. Súmula Vinculante nº 03. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=3.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes> >. Acesso em 20 de setembro de 2013.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BUSQUETS, Cristina Del Pilar Pinheiro. **Registro de atos pelo Tribunal de Contas**. Disponível em: < http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/registro-de-atos-pelo-tribunal-de-contas_0.pdf > Acesso em: 09 de setembro de 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. 11ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei de Processo Administrativo da União (Lei 9.784/1999). **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 27, n. 57, p. 33-75, 2004.

_____. Princípios da legalidade e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 27, n. 57, p. 13-31, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da Proteção Substancial da Confiança no Direito Administrativo Brasileiro**. 253f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

_____. Atos administrativos sujeitos a registro pelos Tribunais de Conta e a decadência da prerrogativa anulatória da Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, n. 10, p. 143-163, jul./set. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. O princípio do enriquecimento sem causa em Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 210, out./dez. 1997.

RODOVALHO, Thiago. Das Rechtsstaatsprinzip (o princípio do Estado democrático de direito) e a segurança jurídica. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 415, p. 291-315, jan./jul. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2012.