



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO

JOADSON BORGES DA SILVA

**O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E A
MANUTENÇÃO DOS EFEITOS DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS INVÁLIDOS**

Salvador

2018

JOADSON BORGES DA SILVA

**O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E A
MANUTENÇÃO DOS EFEITOS DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS INVÁLIDOS**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação, apresentado na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia – UFBA, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel.

Orientadora: Prof^a. Rita Andreia Rehem Almeida Tourinho

Salvador

2018

JOADSON BORGES DA SILVA

**O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E A MANUTENÇÃO
DOS EFEITOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS INVÁLIDOS**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação, apresentado na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia – UFBA, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel.

Orientadora: Prof^a. Rita Andreia Rehem Almeida Tourinho

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Rita Andreia Rehem Almeida Tourinho
Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco
Professora de Direito Administrativo da Universidade Federal da Bahia – UFBA.

Prof. Durval Carneiro Neto
Mestre em Direito Público Pela Universidade Federal da Bahia.
Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal da Bahia – UFBA.

Prof^a. Laíse Maria Guimarães Santos
Professora auxiliar da Universidade Federal da Bahia – UFBA.

Salvador 08 de março de 2018

RESUMO

SILVA, Joadson Borges da. **O princípio da proteção da confiança e a manutenção dos efeitos dos atos administrativos inválidos**. 2018. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Direito. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2018.

O presente trabalho busca promover uma delimitação conceitual do princípio da proteção da confiança e sua influência na manutenção dos efeitos dos atos administrativos que foram objetos de invalidação. Inicialmente será abordada a evolução histórica do princípio, bem como os seus fundamentos e principais funções. Sabendo-se que o ordenamento jurídico é composto por um conjunto de princípios que ora se completam ora se repelem, será traçada a correlação entre o princípio da proteção da confiança e outros princípios com ele relacionados. Objetiva-se, com isso, esclarecer se o princípio em estudo é um instituto autônomo ou um dever vinculado ao princípio da segurança jurídica. A fim de averiguar a operacionalização deste princípio e para que a sua invocação não se dê de forma infundada este trabalho discutirá os critérios de aplicação da proteção da confiança. Será analisado, ainda, alguns casos jurídicos em que o princípio da proteção da confiança fora utilizado como fundamento, mesmo que implicitamente. Por fim, promover-se-á uma análise da aplicação do princípio em estudo diante da possível invalidação de atos administrativos e os principais efeitos decorrentes dessa anulação.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Direito Constitucional; Atos Administrativos; Princípios da Administração Pública; Proteção da confiança.

ABSTRACT

SILVA, Joadson Borges da. **O princípio da proteção da confiança e a manutenção dos efeitos dos atos administrativos inválidos**. 2018. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Direito. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2018.

This academic work has the objective to promote a conceptual delimitation of the principle of the protection of the trust and its influence in the maintenance of the effects of the administrative acts that were object of invalidation. First, will be discussed the historical evolution of the principle, as well as its fundamentals and main functions. Knowing that the legal system is composed of a set of principles that, sometimes be complement and sometimes they are not, will be demonstrated the correlation between the principle of the protection of trust and other related principles. The aim is to clarify whether the principle under study is an autonomous institute or a duty bound to the principle of legal certainty. In order to investigate the operationalization of this principle and to ensure that its invocation is not unfounded, this work will discuss the criteria for the application of trust protection. We will also analyze some legal cases in which the principle of the protection of trust was used as a basis, even if implicitly. Finally, an analysis will be made of the application of the principle under study in view of the possible invalidation of administrative acts and the main effects of this annulment.

Keywords: Administrative law; Constitutional right; Administrative Acts; Principles of Public Administration; Protection of trust.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA	7
	2.1 Conceito	7
	2.2 Breve evolução histórica	9
	2.3 Fundamentos	13
	2.3.1 <i>Boa-fé objetiva</i>	14
	2.3.2 <i>Segurança Jurídica e Estado de Direito</i>	17
	2.4 Funções primordiais	22
	2.5 Condições de aplicabilidade	26
	2.5.1 <i>Base da confiança</i>	27
	2.5.2 <i>Confiança</i>	31
	2.5.3 <i>Exercício da confiança</i>	33
	2.5.4 <i>Frustração da confiança</i>	36
3	PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E SUA CORRELAÇÃO COM OUTROS PRINCÍPIOS	38
	3.1 Proteção da confiança vs. Princípio da legalidade	39
	3.2 Proteção da confiança vs. Segurança jurídica	42
	3.3 Proteção da confiança vs. Princípio da igualdade	44
	3.4 Proteção da confiança vs. Contraditório e ampla defesa	46
4	A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA NA INVALIDAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS	49
	4.1 Imposição de limites à discricionariedade e à autotutela administrativa	51
	4.2 Instrumentos alternativos para assegurar as legítimas expectativas dos administrados	55
5	O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA NO DIREITO PÁTRIO	59
	5.1 A proteção da confiança legítima no processo administrativo no âmbito da administração pública federa – Lei 9.784/99	60
	5.2 Aplicação do princípio no Supremo Tribunal Federal	62
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	66

1 INTRODUÇÃO

A confiança é elemento essencial para a vida em sociedade. Sem confiança as relações interpessoais tornam-se precárias, efêmeras e suscetíveis ao fracasso. A confiança é fator determinante para que os indivíduos consigam planejar suas ações, levando em consideração os aspectos do presente e do passado.

Hoje, mais do que nunca, os cidadãos traçam planos, fazem análises e procuram minimizar as incertezas futuras, visto que há nos seres humanos uma necessidade de evitar riscos e surpresas que causem danos as suas vidas. Por vezes, ao esboçarem seus projetos, as pessoas devem ter em mente a posição que a Administração Pública vem adotando sobre determinada atividade¹.

Nesse sentido, a confiança depositada no Estado torna-se ainda mais relevante. Isso porque a atuação estatal interfere diretamente na vida dos agentes em comunidade e, portanto, deve gozar de certo grau de estabilidade. Com isso, não se quer dizer que a atuação do Estado é imutável ou que assim deve permanecer. Por outro lado, é preciso compreender que os administrados esperam que a atuação estatal não seja objeto de constantes oscilações e que, além disso, diante de uma eventual mudança, suas legítimas expectativas sejam devidamente consideradas.

A ideia de estabilidade, segurança e certeza dos atos estatais fica ainda mais comprometida nos dias contemporâneos, em que a dinâmica social demanda agilidade e mudanças constantes. Fala-se em *modernização do Estado*² a fim de evitar males antigos e atender as novas necessidades e anseios sociais. Entretanto, apesar da necessidade cada vez mais pulsante de mudanças nos atos estatais, se faz preciso garantir uma solidariedade³ entre as gerações, visto que *“as expectativas que favorecem aqueles que nasceram mais cedo não podem ser irresponsavelmente demolidas para satisfazer, irrestritamente, as demandas daqueles que nasceram mais*

¹ Conforme preceitua José Augusto Simonetti: *“Não se pode planejar qualquer tipo de atividade sem antes realizar um exercício de previsão sobre como vem agindo a Administração Pública em relação a esta atividade e, principalmente, se a Administração manterá sua conduta ou vem indicando qualquer tipo de mudança”*. SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio da Proteção da Confiança no Direito Administrativo Brasileiro**: Estabilidade de atos e limitação da discricionariedade administrativa. São Paulo: Lumen Juris. 2017, p 3.

² ESTADÃO – Portal do Estado de São Paulo. **A modernização do Estado**, 2017.

³ HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. 1ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 24.

*tarde*⁴. É por isso mesmo que a confiança do particular deve ser protegida, sendo esta proteção verdadeira garantia do Estado Democrático de Direito.

2 DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA

2.1 Conceito

Entende-se que o princípio da proteção da confiança busca resguardar as legítimas expectativas dos administrados face à anulação de atos administrativos que lhes conferiram direitos (ou expectativas de direito), ainda que de modo ilegal. Essa proteção poderá se dá pela modulação dos efeitos da invalidação do ato administrativo, julgado pelo particular como válido; ou, até mesmo, pela limitação do poder da Administração de anular seus próprios atos (princípio da autotutela). Nesse sentido, a proteção da confiança funciona como uma verdadeira égide para os particulares face à atuação estatal, visando à segurança e à estabilidade nas relações travadas com o Poder Público.

No entender de DI PIETRO, “*o princípio da proteção da confiança leva em conta a boa-fé do cidadão, que acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros*”⁵.

Na preciosa lição de Almiro do Couto e Silva, a proteção da confiança procura conferir uma salvaguarda à confiança do particular, seja impedindo a Administração de invalidar determinados atos administrativos, seja indenizando-o por eventuais danos sofridos com a invalidação. O autor revela que o princípio em tela

(a) impõe ao Estado limitações na liberdade de alterar sua conduta e de modificar atos que produziram vantagens para os destinatários, mesmo quando ilegais, ou (b) atribui-lhe consequências patrimoniais por essas alterações, sempre em virtude da crença gerada nos beneficiários, nos administrados ou na sociedade em geral de que aqueles atos eram legítimos, tudo fazendo razoavelmente supor que seriam mantidos⁶.

⁴ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio da Proteção da Confiança**: Uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. 2ª Ed. Niterói: Impetus, 2016. p. 7.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Ed. São Paulo: Atlas S.A., 2014. p 88.

⁶ COUTO E SILVA, Almiro do. **O princípio da segurança jurídica (proteção da confiança) no Direito Público brasileiro e o direito da administração pública de anular os seus próprios atos administrativos**: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/1999). Revista de direito administrativo, vol. 237, jul./set., 2004. p. 272.

O princípio da proteção da confiança, assim, revela-se como instrumento utilizado pelo particular para preservar suas autênticas e legítimas expectativas, as quais foram depositadas nos atos da Administração. Por este imperativo, “o Estado não frustrará autênticas expectativas dos indivíduos, constituídas em consonância com o que fora manifestado anteriormente pelo próprio Poder Público”⁷. Conforme preceitua Luís Roberto Barroso,

Confiança legítima significa que o Poder Público não deve frustrar, deliberadamente, a justa expectativa que tenha criado no administrado ou no jurisdicionado. Ela envolve, portanto, coerência nas decisões, razoabilidade nas mudanças e a não imposição retroativa de ônus imprevistos⁸.

O fator temporal é intrínseco ao conceito de proteção da confiança, uma vez que a manutenção de um ato administrativo, tido como válido, em um período considerado de tempo, faz nascer no particular a crença de que a posição da Administração não será revertida. Assim sendo,

O princípio da confiança legítima tutela a permanência de atos administrativos, cujos efeitos, por terem se delongado no tempo, provocaram nos administrados uma expectativa legítima de continuidade, mesmo que esses comportamentos estatais sejam contaminados de ilegalidades ou de inconstitucionalidades⁹.

Desta forma, objetiva-se que, com a invalidação de um ato administrativo, o administrado ou não seja prejudicado pelo Estado ou que este prejuízo se dê em menor grau possível. Isso se justifica em razão da legítima confiança depositada na Administração, que ao manter inalterada sua posição no decurso do tempo fez germinar a confiança de que seus atos administrativos estariam em perfeita legalidade.

Conforme preceitua Valter Shuenquener de Araújo,

O princípio da proteção da confiança precisa consagrar a possibilidade de defesa de determinadas posições jurídicas do cidadão diante de mudanças de curso inesperadas promovidas pelo Legislativo, Judiciário e pelo Executivo. Ele tem como propósitos específicos preservar a posição jurídica alcançada pelo particular e, ainda, assegurar uma continuidade das normas do ordenamento. Trata-se de um instituto que impõe freios contra um excessivo dinamismo do Estado que seja capaz de descortear a confiança dos administrados. Serve como uma justa medida para confinar o poder das

⁷ SANTOS, Raimundo Nonato Silva; ROMÃO, Pablo Freire. **Reflexões sobre o Princípio da Proteção da Confiança Legítima no Direito Brasileiro**. Revista Controle – Doutrina e Artigos. Fortaleza, Tribunal de Contas do Estado do Ceará. v. 12, n. 2, p. 285, jul./dez., 2014.

⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Mudança da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria tributária**. Segurança Jurídica e modulação dos efeitos temporais das decisões judiciais. Parecer jurídico. Rio de Janeiro, 2005, p. 22.

⁹ SANTOS, Raimundo Nonato Silva; ROMÃO, Pablo Freire. **Reflexões...**, p. 282.

autoridades estatais e prevenir violações dos interesses de particulares que atuaram com esteio na confiança¹⁰.

Nesse sentido, quando inequivocamente o poder público transparecer que manterá inalterado um ato administrativo, de modo a fazer com que o particular acredite nessa continuidade, não poderá reverter sua posição sem resguardar os direitos ou as expectativas criadas nos administrados. Em resumo, o princípio da proteção da confiança procura preservar os efeitos de atos administrativos, ainda que eivados de vício, em resposta à confiança nutrida pelo particular.

2.2 Breve evolução histórica

A presente abordagem do aspecto histórico do princípio da proteção não tem a pretensão de ser exaustiva. Almeja-se traçar um panorama das principais concepções que contribuíram para a formação do conteúdo jurídico do referido princípio. Tal abordagem revela-se importante para que se compreenda o surgimento do princípio em estudo e a sua respectiva evolução. Além disso, servirá de base para a percepção dos fundamentos da proteção da confiança, tema a ser estudado no próximo capítulo desse trabalho.

Como se verá adiante, não há um marco histórico específico a se apontar como nascedouro do princípio da proteção da confiança. Em verdade, o conteúdo deste princípio foi se formando de modo difuso na jurisprudência alemã¹¹. Pode-se apontar, entretanto, uma importante decisão em matéria de Direito Administrativo proferida pelo Superior Tribunal Administrativo de Berlim e posteriormente confirmada pelo Tribunal Administrativo Federal (BverwGE), a qual funcionou como verdadeiro divisor de águas entre o pensamento ortodoxo da época e a moderna acepção de proteção da confiança. Tal decisão será tratada ainda nesse capítulo.

Da maneira como se compreende hoje, o princípio da proteção da confiança só se consolidou em meados do século XX. Apesar disso, em razão dos valores que dele

¹⁰ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **Princípio da Proteção da Confiança**. Jornal Carta Forense, 2009.

¹¹ Conforme aponta Valter Shuenquener de Araújo, “o princípio da proteção da confiança não surge em razão de uma decisão jurisprudencial específica, de uma particular alteração no texto constitucional ou de alguma lei que sobre ele dispusesse exclusivamente. Sua criação tem, na realidade origem em distintos julgados no seio da jurisprudência alemã que o emprega para a resolução dos mais diferentes conflitos e de onde o princípio vai ser extraído para encontrar ampla ressonância nos estudos doutrinários”. ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 25.

decorrem, nota-se sinais de sua aplicação em outros momentos históricos. Valter Shuenquener de Araújo, por exemplo, narra episódio em que os fundamentos da proteção da confiança foram utilizados no Direito Canônico no ano de 896. O autor relata que, após a morte do Papa Formoso, o novo Papa, Estevão VI, determinou que se procedesse o julgamento do Papa falecido, ordenando sua exumação. Sendo o Papa Formoso condenado pelas acusações formuladas, fora ele excomungado e sua nomeação tornada sem efeito de modo *ex tunc*. Entendeu-se que haveria, diante da situação, a necessidade de preservar a confiança dos particulares depositadas nos atos expedidos pelo Papa Formoso e posteriormente anulados pelo novo Papa¹².

O referido autor aponta, ainda, outro caso – esse mais famoso que o anterior – conhecido como o *Arrêt Dame Cachet*. Dessa feita, a proteção da confiança se fez presente na decisão do Conselho de Estado Francês de 1922 (*Conseil d'État*). Com base na lei francesa de 09 março de 1918 – a qual, preenchida certas condições, isentava algumas pessoas do pagamento do aluguel ao passo que conferia o direito do locatário a uma compensação – a Madame Cachet, proprietária de um imóvel alugado, requereu sua indenização. Tendo o seu pleito sido parcialmente atendido, em primeira instância pela Administração, a Madame recorreu ao Ministro das Finanças. Este indeferiu o recurso entendendo que o caso da Madame Cachet não se enquadrava nas hipóteses da mencionada lei. Além disso, o Ministro reformulou a decisão de piso cancelando a indenização concedida. A decisão do Ministro repercutiu entre os estudiosos da época os quais indagaram se a Administração Pública teria legitimidade para anular um ato que conferia, ainda que indevidamente, benefício a um administrado¹³.

Madame Cachet, inconformada, impugnou a decisão do Ministro junto ao Conselho de Estado Francês, o qual anulou a decisão firmado no entendimento de que esta violaria os direitos conferidos pela Administração à Madame Cachet. No entender de José Augusto Simonetti¹⁴, a lição que se extrai do referido caso é a de que a Administração Pública ao pretender anular um ato administrativo que assegura direitos aos administrados deve atender a duas exigências aparentemente conflitantes

¹² ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 18-19.

¹³ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 18-19

¹⁴ SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio...**, p 10.

entre si: o respeito ao princípio da legalidade e, também, à estabilidade das decisões administrativas.

A delimitação da ideia de proteção da confiança nasce e se desenvolve na Alemanha pós-guerra. Denominado, naquele país, de *Vertrauensschutz*, o princípio da proteção da confiança surge a partir de um conjunto de decisões proferidas em meados da década de 50. Em verdade, não se pode negar a forte influência civilista no desenvolvimento da concepção do princípio em estudo. Tem-se a boa-fé objetiva (*Treu und Glauben*), por exemplo, como instituto basilar para a formação do que se entende hoje por proteção da confiança. Com a ampliação da ideia de boa-fé objetiva, que possibilitou a aplicação deste instituto também no Direito Público, o Judiciário alemão passou a empregar a boa-fé objetiva, também, para proteger o cidadão frente ao Estado¹⁵.

Inicialmente atrelado ao princípio da segurança jurídica (*Rechtssicherheit*), a proteção da confiança ganha maior proporção no afamado caso da “viúva de Berlim”. Trata-se de caso em que a viúva de um funcionário público recebera comunicação oficial da Administração Pública no sentido de que teria direito a uma pensão caso se transferisse da então República Democrática Alemã – onde residia à época – para a Berlim Ocidental. Após a mudança, foram cumpridos os devidos procedimentos e a viúva passara a perceber a referida pensão. Aconteceu que, decorrido aproximadamente um ano da concessão, a Administração se deu conta de que os pressupostos legais para a outorga da pensão não haviam sido preenchidos. Fora determinada, então, a suspensão da percepção dos valores, assim como exigiu-se a devolução do montante já recebido¹⁶.

Tal caso foi levado à apreciação do Superior Tribunal Administrativo de Berlim (*Oberverwaltungsgericht*) em 14 de novembro de 1956 e sua decisão fora confirmada posteriormente pelo Tribunal Administrativo Federal (*Bundesverwaltungsgericht*). Entendeu-se que, neste caso, o princípio da legalidade deveria dar espaço ao princípio da proteção da confiança, sendo preservada a pensão da viúva ainda que inválido o ato administrativo que a concedera¹⁷. Os Tribunais alemães passaram,

¹⁵ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 23.

¹⁶ MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. Tese (Pós-graduação em direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p.78. 2005.

¹⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **O princípio da proteção da confiança legítima no direito administrativo brasileiro**. São Paulo, p. 3/4. 2012.

assim, a fazer uma releitura do princípio da legalidade limitando a discricionariedade administrativa e a anulação de atos eivados de vícios.

Outro ponto que merece destaque nessa breve análise histórica do princípio da proteção da confiança diz respeito a edição, em 1976, da Lei Federal de Processo Administrativo alemã (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Essa lei dispôs sobre a aplicação do referido princípio na extinção de atos administrativos inválidos (*Rückname*) e válidos (*Widerruf*), nos respectivos §§ 48 e 49. A ideia desses dispositivos é justamente preservar a confiança dos administrados e, por via de consequência, modular os efeitos da anulação de um ato administrativo, podendo se dá de forma retroativa (*ex tunc*) ou não (*ex nunc*). É interessante destacar que a referida lei prevê limites ou, até mesmo, a impossibilidade de a Administração Pública anular atos administrativos que estabelecem benefícios aos seus destinatários, como os concessórios de prestações pecuniárias. Além disso, quando se tratar de atos administrativos que não digam respeito a esse tipo de vantagem, a Lei alemã traz a possibilidade de a Administração Pública indenizar o particular por eventuais danos sofridos, como acontece no caso de concessão de licenças e autorizações. Em tais circunstâncias, *“embora a invalidação do ato fosse cabível, a proteção da confiança depositada pelo administrado seria levada a efeito através de uma tutela de natureza indenizatória, cuja pretensão perdura pelo prazo de um ano”*¹⁸.

No direito brasileiro, a proteção da confiança não ganha o mesmo destaque que o princípio teve na Alemanha. Segundo revela Almiro do Couto e Silva, a pouca relevância que o princípio teve em solo pátrio se deu em razão do apego a institutos consagrados que corporificam o aspecto objetivo da segurança jurídica: cláusula constitucional da proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. O autor pontua, ainda, que somente nos últimos anos a legislação brasileira (em especial as Leis n^{os} 9.784, de 29 de janeiro de 1999 – arts. 2º e 54; 9.868, de 10 de novembro de 1999 – art. 27, e 9.882, de 3 de dezembro de 1999 – art. 11) trouxe a previsão da segurança jurídica como princípio geral a ser seguido pela Administração pública, de valor constitucional, a justificar a permanência no ordenamento jurídico de atos administrativos inválidos¹⁹.

¹⁸ MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da...**, p.82.

¹⁹ COUTO E SILVA, Almiro do. **O princípio da...**, p. 278.

Patrícia Batista, em alternativa, revela que não é nova a preocupação, no direito brasileiro, para com a tutela da confiança depositada pelos administrados nos atos do Estado. A autora oferece como oportuno os comentários de Miguel de Seabra Fagundes, cuja obra *“Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário”* teve sua primeira edição em 1941. Para Fagundes, tratava-se de questão de interesse público a estabilização e manutenção dos efeitos dos atos administrativos praticados por funcionários de fato²⁰.

Em verdade, por influência do direito administrativo francês – onde o princípio em estudo também não ganhou expressiva importância, sendo o problema da estabilização dos atos administrativos resolvido sob perspectivas mais tradicionais – a proteção da confiança é invocada, comparativamente, em poucas situações. No direito pátrio, a proteção da confiança é concretizada, na maioria das vezes, de forma mediata pela invocação dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva.

2.3 Fundamentos

A busca pelo fundamento do princípio da proteção da confiança não é tarefa fácil a ser cumprida, uma vez que não há uma uniformidade doutrinária acerca das bases que sustentam tal princípio. Chega-se, até mesmo, a falar em correntes doutrinárias que divergem (inclusive em seus próprios posicionamentos) sobre quais seriam os seus fundamentos.

Essencialmente há duas grandes correntes doutrinárias que tratam sobre o tema. A primeira, de base civilista, afirma que o princípio da proteção da confiança se funda no instituto da boa-fé objetiva, situando-o no Direito Privado. Já a segunda procura justificar os fundamentos da proteção da confiança no Direito Público, afirmando que o princípio é decorrência ou dos direitos fundamentais, ou da segurança jurídica ou mesmo do Estado Democrático de Direito. Como se observa, esta última corrente não apresenta uma uniformidade de pensamentos, embora, atualmente, haja prevalência de suas ideias²¹.

²⁰ BAPTISTA, P. **Segurança Jurídica e Proteção da Confiança Legítima no Direito Administrativo: Análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro.** Edição do Kindle. 2014. Posição no 3130.

²¹ Conforme preceitua Valter Shuenquener de Araújo: *“Embora haja divergências entre os adeptos desta última corrente quando ao mais adequado fundamento do princípio da proteção da confiança no*

Somado a isso está o fato de que o princípio da proteção da confiança não se encontra expressamente previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Por outro lado, a sua incidência e força normativa, não deve ser minimizada por se tratar de um princípio implícito. A proteção da confiança alcança evidente amparo na Ordem Constitucional, a medida em que o respeito da Administração aos seus próprios atos e à confiança gerada nos administrados se tornam verdadeiro imperativo do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, assevera preciosa lição de J.J. Gomes Canotilho:

O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideram os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de direito²².

Para mais, em que pese ser de imperiosa importância traçar as bases da proteção da confiança, a sua operacionalização e respeito se tornam ainda mais fundamental. Não obstante, a fim de não se menosprezar os aspectos teóricos do princípio, far-se-á um apanhado das duas principais correntes que explicam os fundamentos do princípio em análise.

2.3.1 Boa-fé objetiva

A boa-fé objetiva impõem um dever à Administração de atuar em conformidade às suas condutas pretéritas e impede uma conduta contraditória e inesperada. DI PIETRO afirma que *“o princípio da boa-fé abrange um aspecto objetivo, que diz respeito à conduta leal, honesta, e um aspecto subjetivo, que diz respeito à crença do sujeito de que está agindo corretamente. Se a pessoa sabe que a atuação é ilegal, ela está agindo de má-fé”*²³.

Inicialmente, por impor certos limites à atuação administrativa e condicionar a sua conduta à forma como vem procedendo, pode-se perceber alguns traços do princípio da proteção da confiança no imperativo da boa-fé objetiva. Inclusive,

Direito Público, tem predominado a ideia de que ele seria derivado do princípio do Estado de Direito e da segurança jurídica”. ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O Princípio..., p. 33.

²² CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 257.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. p 88.

conforme assevera Bruno Miragem, “em grande medida, a proteção da confiança tem na boa-fé um princípio que lhe concretiza”²⁴.

A semelhança entre os aspectos da proteção da confiança e o dever de boa-fé objetiva é tamanha que, no Brasil, a aplicação daquele princípio se confunde com a aplicação desse²⁵. É certo que boa-fé objetiva e proteção da confiança pertencem a mesma esfera de princípios, protegendo o particular dos arbítrios administrativos. Entretanto, como revela a preciosa lição de Almiro do Couto E Silva, tais institutos não se igualam, visto que, com o passar do tempo, ambos foram se especializando e nutrindo critérios próprios²⁶.

Na lição de Gerson Branco, trazida por Valter Shuenquener de Araújo²⁷:

O âmbito de atuação do princípio da confiança é maior que o da boa-fé, mas a boa-fé objetiva atua para tornar concreta a proteção da confiança e, portanto, para proteger o bem confiança. Quem age conforme os deveres que nascem pela incidência do princípio da boa-fé também age conforme os deveres que derivam do princípio da confiança. Os limites exatos entre o âmbito de atuação de ambos é nebuloso.

Não é certo afastar a boa-fé objetiva como fundamento para o princípio da proteção da confiança afirmando, pura e simplesmente, que a boa-fé é aplicada tão somente no âmbito do Direito Privado. Tal argumento pela sua própria simplicidade não se sustenta. Outrossim, o dever de boa-fé encontra-se expressamente positivado no ordenamento jurídico brasileiro no art. 2º, parágrafo único, IV, da Lei 9.784/1999²⁸, estando entre os critérios a serem observados pela Administração Pública nos processos administrativos. Por isso mesmo, “sua influência estende-se também ao

²⁴ MIRAGEM, Bruno. **A nova Administração Pública e o direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 256.

²⁵ De acordo com Gerson Branco, citado por Valter Shuenquener de Araújo, o princípio da proteção da confiança “tem autonomia científica, mas tem sido trata no direito brasileiro em estreita vinculação e certa dependência com o princípio da boa-fé”. ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 34.

²⁶ Segundo Almiro do Couto e Silva: “Por vezes encontramos, em obras contemporâneas de Direito Público, referências a “boa fé”, “segurança jurídica”, “proteção a confiança” como se fossem conceitos intercambiáveis ou expressões sinônimas. Não é assim ou não é mais assim. Por certo, boa fé, segurança jurídica e proteção da confiança são idéias que pertencem à mesma constelação de valores. Contudo, no curso do tempo, foram se particularizando e ganhando nuances que de algum modo as diferenciam, sem que, no entanto, umas se afastem completamente das outras”. COUTO E SILVA, Almiro do. **O princípio da...**, p. 272.

²⁷ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 34.

²⁸ “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”. BRASIL. LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, Brasília, DF, jan. 1999.

*direito público, podendo ser percebida muito marcadamente nos contratos administrativos e na responsabilidade pré-negocial do Estado*²⁹.

A ideia de que a boa-fé objetiva serve de base para a proteção da confiança não se concebe, pois a boa-fé objetiva é instituto que pode ser usado tanto pelo particular quanto pela Administração Pública, o que não acontece com princípio da proteção da confiança. Este é invocado pelo particular como um verdadeiro escudo frente a mudanças proporcionadas pelo Estado. Por outro lado, não se admite que a Administração se vala da proteção da confiança para justificar sua atuação frente ao particular. Diferentemente, poderá a Administração Pública invocar a boa-fé quando estiver diante de uma relação bilateral, como ocorre em contratos administrativos, por exemplo.

Esse é o entendimento apregoado por DI PIETRO³⁰, a qual afirma que a proteção da confiança e boa-fé objetiva

embora em muitos casos, possam ser confundidos, não existe uma identidade absoluta. Pode-se dizer que o princípio da boa-fé deve estar presente do lado da Administração e do lado do administrado. Ambos devem agir com lealdade, com correção. O princípio da proteção da confiança protege a boa-fé do administrado; por outras palavras, a confiança que se protege é aquela que o particular deposita na Administração Pública. O particular confia em que a conduta da Administração esteja correta, de acordo com a lei e com o direito.

Outro aspecto impeditivo de se reconhecer a boa-fé como fundamento para a proteção da confiança é o de que a boa-fé é aplicada a relações jurídicas concretas de natureza paritária. A proteção da confiança, por sua vez, não está adstrita a esse critério, incidindo em relações genéricas, onde há certa sujeição do indivíduo ao Estado, de modo que se configura uma relação assimétrica. Nessa senda, Valter Shuenquener de Araújo afirma que o instituto da boa-fé objetiva *“não pode ser aplicado quando a relação jurídica não for individualizada e ela materializar uma relação do tipo Estado-súdito”*³¹.

Uma última correlação entre os princípios ora estudados é feita por Rafael da Cás Maffini. Segundo o autor, não há uma relação necessária entre a proteção da confiança e a boa-fé objetiva. Ele explica que nem sempre a proteção da confiança

²⁹ COUTO E SILVA, Almiro do. **O princípio da...**, p. 273.

³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. p 89.

³¹ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 35.

terá como base a boa-fé objetiva, isso porque há atos administrativos que irão prescindir da boa-fé do administrado. Assim, de acordo com o referido autor,

Quando a confiança for depositada – pelos administrados – por conta de atos inválidos praticados pela Administração Pública de natureza concreta, individual e pessoal, a incidência do princípio da proteção da confiança, por óbvio, restará condicionada à boa fé do administrado, sendo essa, pois, pressuposto da incidência da proteção da confiança (...).

Em contrapartida,

Naqueles atos normativos de validade presumida, criadores de razoáveis expectativas em face dos administrados, que, a partir de sua concretização, lograrão algum benefício, o princípio da proteção da confiança atuará, *per se*, prescindindo de qualquer manifestação explícita de boa-fé dos destinatários do ato, restando essa exigência substituída, em grande medida, pela presunção de validade de tal ato administrativo³².

Pelo quanto exposto, conclui-se que a boa-fé objetiva e a proteção da confiança convergem para um mesmo sentido, protegendo o particular na busca por estabilidade e previsibilidade nos atos administrativos. Por outro lado, não se pode afirmar que a proteção da confiança encontra seu fundamento exclusivamente na boa-fé objetiva. Esta última é elemento integrante do princípio da proteção da confiança, uma vez que impõe que a Administração atue de forma condizente com suas posturas pretéritas. Ainda assim, tratam-se de institutos distintos, pois a proteção da confiança pode abarcar elementos que a boa-fé objetiva não suporta.

2.3.2 *Segurança Jurídica e Estado de Direito*

O imperativo da segurança jurídica assegura a continuidade, estabilidade e previsibilidade do ordenamento jurídico. Ele tem por função *“garantir a estabilidade das relações jurídicas consolidadas e a certeza das consequências jurídicas dos atos praticados pelos indivíduos nas suas relações sociais”*³³.

A segurança jurídica não é um princípio expressamente previsto na Constituição Federal de 1988 – pelo menos não sob esse título³⁴. Dentre outras

³² MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da...**, p.54/55.

³³ SANTOS, Ricardo Alexandre de Almeida; CALHEIROS JÚNIOR, João de Deus Moreira. **Direito Administrativo**. São Paulo: Método, 2015. p 219.

³⁴ Segundo preceitua José Augusto Simonetti: *“A Constituição Federal trata da segurança jurídica de maneira genérica (não a adjetivando de ‘jurídica’) em seu preâmbulo e como direito individual, ao lado dos direitos à vida, à liberdade e à igualdade, no caput do art. 5º*. SIMONETTI. Jose Augusto **O Princípio...**, p 36.

previsões, a Constituição traz em seu art. 103-A, §1⁰³⁵, a possibilidade do Supremo Tribunal Federal, diante de controvérsias que acarretem *grave insegurança jurídica*, editar súmula vinculante para dirimir possíveis celeumas. Além disso, a Lei 9.784/1999 elenca, no *caput* do seu art. 2⁰³⁶, a segurança jurídica como um dos princípios a ser observado pela Administração Pública no processo administrativo.

Assim como a boa-fé, a segurança jurídica também possui duas dimensões: a primeira está ligada aos aspectos objetivos e diz respeito exatamente a necessidade de estabilidade do ordenamento jurídico; já a segunda se prende aos elementos subjetivos do instituto, e se refere a previsibilidade das consequências jurídicas dos atos estatais. Esse é o ensinamento trazido por J.J. Gomes Canotilho, ao dizer que

a segurança jurídica está conexas com elementos objectivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a protecção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos³⁷.

Infere-se que o renomado jurista português coloca a protecção da confiança como aspecto subjetivo do princípio da segurança jurídica. Esse mesmo pensamento é defendido por Almiro do Couto e Silva³⁸ ao dizer que a natureza subjetiva do instituto da segurança jurídica “*concerne à protecção da confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação*”. Por questões didática, decidimos diferenciar os dois princípios em estudo – segurança jurídica vs. protecção da confiança – em outro capítulo, por entendermos que a questão é merecedora de um melhor detalhamento. Neste momento, é importante compreender que a protecção da confiança tem na segurança jurídica aspectos umbilicalmente ligados.

A ideia de segurança jurídica é em verdade uma tautologia³⁹, isso porque o direito visa, dentro outras coisas, a assegurar segurança aos jurisdicionados. Para

³⁵ “§1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, out. 1988.

³⁶ “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”. BRASIL. LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999.

³⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional...**, p. 257

³⁸ COUTO E SILVA, Almiro do. **O princípio da...**, p. 274.

³⁹ Essa ideia é defendida por Patrícia Baptista ao afirmar que “se o direito existe justamente para a realização de segurança e se, por outro lado, as exigências de segurança da sociedade se materializam

que se tenha justiça, o direito deve trazer em sua essência a estabilidade e solidez, porquanto *“um direito inseguro é, necessariamente, um direito injusto, porque não assegura a igualdade nem protege contra arbitrariedades e injustiças”*⁴⁰.

Muito embora a segurança jurídica não se conecte a nenhum dispositivo constitucional específico, é certo que esse instituto necessariamente está presente no Estado de Direito. Como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello, a segurança jurídica é *“da essência do próprio Direito, notadamente de um Estado Democrático de Direito, de tal sorte que faz parte do sistema constitucional como um todo”*⁴¹. Definir o que vem a ser o sobreprincípio do Estado de Direito⁴² não vem a ser tarefa das mais simples. Ainda assim, tal obstáculo deve ser enfrentado, já que o presente trabalho se propõe a investigar os fundamentos do princípio da proteção da confiança e, como se verá adiante, esse princípio se origina no Estado de Direito, ainda que mediatemente.

Como bem preceitua Valter Shuenquener de Araújo⁴³, *“o princípio do Estado de Direito remonta à ideia de que o poder estatal deve ser exercido por meio de comportamentos que respeitem o ordenamento jurídico e, especialmente, o texto constitucional”*. Nessa linha, o Estado de Direito é o alicerce do qual irradiam-se os valores e fundamentos da democracia e assegura a preservação e continuidade do ordenamento jurídico. Em um Estado de Direito é essencial que haja segurança nas relações jurídicas e que o Estado transpareça uma continuidade nos seus atos e decisões. Por isso mesmo, afirma Luís Roberto Barroso que em um *“Estado democrático de direito, a ordem jurídica gravita em torno de dois valores essenciais: a segurança e a justiça”*⁴⁴.

por inteiro no direito, a expressão segurança jurídica chega a exprimir uma tautologia”. BAPTISTA, Patrícia. **Segurança Jurídica e...**, Posição no Kindle 327-328.

⁴⁰ SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio...**, p. 36.

⁴¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 123.

⁴² Segundo Rafael da Cás Maffini, o Estado de Direito *“deve ser compreendido como um 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, Rafael da Cás. **Princípio da...**, p.33.

⁴³ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 38.

⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. A Prescrição Administrativa no Direito Brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador: CAJ – Centro de Atualização Jurídica vol. I, nº 4, p. 03, 2001..

Desse modo, “o Estado de Direito, ao estruturar e racionalizar a vida estatal, se converte em instrumento de estabilidade”⁴⁵. Esse instituto impõe ao Estado uma submissão as normas jurídicas por Ele traçadas, bem como o respeito aos atos estatais expedidos. O Estado de Direito cria um ambiente em que as relações jurídicas são honradas e previamente determinadas de modo que haja confiança nas instituições e nos sujeitos. Conforme pontua Luís Roberto Barroso, “a obrigação dos órgãos do Poder Público de não vulnerar a confiança legítima e de agir com boa-fé é inerente ao Estado Democrático de Direito”⁴⁶.

O Supremo Tribunal Federal utilizou o sobreprincípio do Estado de Direito em diversos de seus julgados para fundamentar decisões em variáveis sentidos. Dentre eles, o que mais importa no momento para o nosso estudo é o que relaciona o Estado de Direito à segurança jurídica. Importante lembrar que as decisões dos Tribunais pátrios serão objeto de estudo específico neste trabalho. Por ora, impede destacar a correlação entre Estado de Direito e segurança jurídica a fim de explicar o fundamento da proteção da confiança.

No julgamento do Mandado de Segurança 22.357/DF, sob relatoria do Min. Gilmar Mendes, o Tribunal, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto do relator, ao reconhecer a “obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito” e a “necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente”⁴⁷.

Com efeito, o Estado de Direito proporciona a continuidade do ordenamento jurídico. Por outro lado, não se pode afirmar que o princípio da proteção da confiança deriva-se diretamente do Estado de Direito. Isso porque, conforme esclarece Rafael da Cás Maffini:

A pretensão de se justificar diretamente o princípio da proteção da confiança numa fórmula finalisticamente tão ampla como a que qualifica o sobreprincípio do Estado de Direito corresponderia ao esvaziamento, pela vagueza, do próprio conteúdo dogmático do princípio da proteção da confiança⁴⁸.

O entendimento que vem sendo defendido pela doutrina majoritária alemã, sendo acompanhado pela jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da

⁴⁵ BAPTISTA, P. **Segurança Jurídica e...**, Posição do Kindle 699.

⁴⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Mudança da...**, p. 22.

⁴⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22.357-MS. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, DJ de 05/11/2004;

⁴⁸ MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da...**, p.38.

Alemanha – TCFa, é o de que há uma *corrente de derivação (Herleitungskette)*⁴⁹ entre esses princípios. Entende-se que o Estado de Direito demandaria segurança jurídica e esta, por sua vez, possui uma faceta a qual é o nascedouro da proteção da confiança. Assim sendo, a segurança jurídica funcionaria como um elo entre o Estado de Direito e a proteção da confiança.

Relata Valter Shuenquener de Araújo que

no âmbito do STAFa [Superior Tribunal Administrativo Federal alemão], houve, a partir de 1960, um relativo abandono da derivação da boa-fé objetiva e, desde então, o tribunal passou a principalmente derivar o princípio da proteção da confiança do princípio do Estado de Direito⁵⁰.

Adotando este posicionamento, compreende-se que o aspecto subjetivo do princípio da segurança jurídica, a saber a previsibilidade das consequências dos atos da Administração Pública, serviria de fundamento para o princípio da proteção da confiança. No Brasil, a doutrina também tem realçado a inter-relação entre Estado de Direito, segurança jurídica e proteção da confiança. A exemplo disso, encontra-se o entendimento de Ingo Sarlet⁵¹, ao dizer que:

O princípio da proteção da confiança, na condição de elemento nuclear do Estado de Direito (além da sua íntima conexão com a própria segurança jurídica) impõe ao poder público – inclusive (mas não exclusivamente) como exigência da boa-fé nas relações com os particulares – o respeito pela confiança depositada pelos indivíduos em relação a uma certa estabilidade e continuidade da ordem jurídica como um todo e das relações jurídicas especificamente consideradas.

Pelo todo exposto, o entendimento que nos parece mais adequado é o de que a proteção da confiança extrai seu fundamento, de forma imediata, da segurança jurídica – mais especificamente do seu aspecto subjetivo – e mediatamente do Estado de Direito. Nessa linha, a proteção da confiança buscaria um estado de previsibilidade e estabilidade dos atos estatais, implicando na preservação desses atos, bem como dos seus respectivos efeitos jurídicos.

⁴⁹ A expressão é citada por Valter Shuenquener de Araújo ao dizer que o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, tem “*desde 1961, dado preferência a esse entendimento ao reconhecer como válida a seguinte ‘corrente de derivação’ (Herleitungskette): Estado de Direito – segurança jurídica – proteção da confiança*”. ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 51.

⁵⁰ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 51.

⁵¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição de Retrocesso, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 6, nº 371, 17 de janeiro de 2006. p. 22.

2.4 Funções primordiais

Em linhas gerais, o princípio da proteção da confiança procura alcançar a estabilidade e previsibilidade dos atos estatais. Com isso, o referido princípio busca estabelecer um ordenamento jurídico livre de constantes oscilações, além de fazer com que as mudanças se deem de modo coerente e harmônico, respeitando a confiança do administrado nos Poderes Públicos.

Como já referido neste trabalho, a proteção da confiança não promove a estagnação do ordenamento jurídico, de modo a fazer com que a Administração Pública se veja impossibilitada de alterar sua posição, revogando ou anulando seus atos administrativos. Em verdade, o princípio proteção da confiança trata-se “*de um instrumento para assegurar aos cidadãos a previsibilidade e a constância da ação administrativa*”⁵².

Adota-se, para o presente estudo, o entendimento de Robert Alexy ao afirmar que

Os princípios são mandados de otimização [e, como tal], são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, conforme as possibilidades jurídicas e fáticas. Isto significa que podem ser satisfeitos em diferentes graus e que a medida da sua satisfação depende não apenas das possibilidades fáticas, mas também das jurídicas, que estão determinadas não apenas por regras, essencialmente, mas também por princípios opostos (tradução nossa)⁵³.

Nessa acepção, entende-se que o princípio da proteção da confiança é um mandado de otimização devendo ser concretizado no maior grau possível. Evidente que a sua concretização dependerá, casuisticamente, do confronto com demais regras e princípios jurídicos, sempre visando à maior proteção aos direitos fundamentais do indivíduo.

Por isso mesmo, a proteção da confiança poderá desempenhar diferentes funções diante de um caso concreto. A tentativa de enumerar a totalidade de suas funções jurídicas, por mais ambiciosa que seja, redundará em estéreo esforço intelectual. Isso porque é infactível prevê a amplitude das funções que emanam da proteção da confiança e os efeitos que, empiricamente, dela podem decorrer.

A despeito disso, pretende-se, no presente capítulo, traçar as funções primordiais do princípio da proteção da confiança. Cabe pontuar, entretanto, que por

⁵² BAPTISTA, Patrícia. **Segurança Jurídica e...**, Posição no Kindle 1463-1464.

⁵³ ALEXY, Robert. **El concepto y la validez del derecho**. 2. ed. Barcelona: Gedisa, 1997. p. 162.

se tratar de tema central desta obra, bem como merecer tratamento aprofundado, optamos por dedicar um capítulo específico para a análise das funções que o princípio da proteção da confiança poderá exercer frente à invalidação dos atos expedidos pela Administração Pública. No momento, serão apreciadas duas grandes funções que o princípio da proteção da confiança desempenha no ordenamento jurídico.

A primeira decorrência da instituição da proteção da confiança é a continuidade dos atos estatais. Essa função primária está ligada a ideia de segurança jurídica, e pode ser percebida em diversos aspectos normativos. A criação de súmulas para unificação e resolução de controvérsias, por exemplo, revela uma precaução com a estabilização das decisões e posições do Estado⁵⁴. É importante, nesse entender, enxergar o ordenamento jurídico como uma sucessão contínua de atos, posições, decisões e normas que se adaptam, no que necessário for, às mudanças trazidas pelos anseios sociais.

Um ordenamento jurídico coeso e contínuo proporciona previsibilidade e germina a confiança nos indivíduos que, ao necessitarem consultar o posicionamento do Estado para determinado pleito, não ficarão à sorte de uma postura inesperada e desassociada da praxe administrativa. Por esse ângulo, exige-se do Estado uma conformidade com as suas atitudes pretéritas. Essa é a lição trazida por Almiro do Couto e Silva ao dizer que

(...) 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 em consonância com as normas impostas ou reconhecidas pelo poder público, de modo a assegurar a estabilidade das relações jurídicas e uma certa coerência na conduta do Estados.

A garantia de segurança jurídica traduz-se, inclusive, como direito fundamental – assegurado no *caput* do art. 5º da Constituição Federal de 1988⁵⁵ – transparecendo um cuidado sob o aspecto físico e jurídico. No próprio âmbito constitucional encontram-se diversos institutos relacionados à estabilização das relações jurídicas.

⁵⁴ Na lição de Ludiana Carla Braga Façanha Rocha e Márcio Augusto de Vasconcelos Diniz: “No âmbito nacional houve, recentemente, a instituição das súmulas vinculantes com as quais, a tendência é que haja uma uniformização das decisões o que contribui, não só para uma ‘antecipação’ dos resultados, como também para a efetivação do princípio da igualdade”. ROCHA, Ludiana Carla Braga Façanha; DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. **A Administração Pública e o Princípio da Confiança Legítima**. In: *Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI 17.*, 2008, Salvador. Anais. Salvador, p. 167. 2008.

⁵⁵ Art. 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, out. 1988.

É o caso da proteção ao direito adquirido; ao ato jurídico perfeito; à coisa julgada⁵⁶; bem como a proibição da retroatividade legal, salvo quando benéfica⁵⁷.

Para além disso, a proteção da confiança não se limita a garantir direitos já incorporados à esfera do indivíduo. O princípio também tem a elementar função de resguardar as legítimas expectativas dos indivíduos nutridas face à posição do Estado⁵⁸. Desse modo, a proteção da confiança cumpre papel essencial na preservação de situações que a segurança jurídica, exclusivamente, não abraça, constituindo-se em direito subjetivo a ser invocado perante a frustração de uma autêntica expectativa de direito.

Concomitante ao imperativo de estabilidade, está a necessidade de adequação às novas mudanças e prioridades do Estado. O anseio por mudanças é perfeitamente compreensivo e razoável e deve sim merecer o agasalho jurídico adequado. Darléa Carine Palma fala, até mesmo, no princípio da insegurança como sendo um instituto de vanguarda que deve conviver em harmonia com as demais normas de direito⁵⁹.

Acontece que, ainda que mudanças se façam necessárias, é inconcebível não estabelecer distinção entre àqueles que vem nutrido, com base no posicionamento estatal, uma confiança na continuidade de uma determinada situação jurídica, daqueles que assim não procedem. Deve-se, assim, criar mecanismos que respeitem tanto a exigência de transformações quanto a confiança que o Estado fez nascer no indivíduo. Esse *múnus* público não pode ser tratado como uma faculdade, isto é, pelo imperativo da proteção da confiança o Estado é obrigado a resguardar, além dos direitos já incorporados à esfera jurídica do indivíduo, as legítimas expectativas de direito. Isso faz com que as mudanças se deem de modo coeso e lógico,

⁵⁶ Art. 5º, inciso XXXVI: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, out. 1988.

⁵⁷ Art. 5º, XL: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;” BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, out. 1988.

⁵⁸ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 61.

⁵⁹ Segundo a autora: “A imprescindibilidade de adaptação a novas metas é o que, efetivamente, provoca mudanças, com fulcro nas necessidades – cada vez mais prementes – dos tutelados pelo Direito. Assim, na atual concepção administrativista, a incerteza e a adaptação às novas metas e prioridades constituem-se, sim, em um princípio de vanguarda e, como tal, também devem nortear a atividade administrativa, em consonância com os ditames constitucionais e demais regras insculpidas no sistema jurídico”. PALMA, Darléa Carine. **O equilíbrio entre o princípio da estabilidade das relações jurídicas e a adaptação às novas metas e prioridades administrativas**. Unoesc & Ciência - ACSA, Joaçaba, v. 4, n. 2, p. 235, jul./dez. 2013.

transparecendo a continuidade das situações jurídicas existentes e o respeito aos novos anseios sociais.

Uma segunda função jurídica do princípio da proteção da confiança digna de destaque neste estudo é a trazida por Valter Shuenquener de Araújo. O autor revela, com maestria, que a aplicação do princípio da proteção da confiança provoca um aumento na aceitação voluntária das decisões estatais. Segundo ele,

Quando um agente público respeita a confiança depositada pelos particulares nos seus atos, há maior probabilidade de seu reconhecimento como uma autoridade legítima, e, por conta disso, aumentam as chances de que seus atos sejam cumpridos num ambiente de cooperação⁶⁰.

Essa importante função gera um ordenamento jurídico harmonioso e um Estado de Direito em que a colaboração e o respeito às instituições se fazem presente. É evidente que quando a Administração Pública invalida determinado ato administrativo, porém modula os efeitos de sua anulação, transparece que a deliberação fora realizada considerando a confiança criada pela sua atuação pretérita. O cidadão entende, assim, que os seus anseios foram considerados quando o Administrador realizou a ponderação de interesses, criando um Estado mais justo e equânime.

A partir do momento em que as decisões do Estado deixam de ser objeto de constantes oscilações e, efetivamente, buscam a continuidade do ordenamento jurídico, o grau de confiança e aceitação dos cidadãos nestas decisões se expande. Dessa forma, ainda que a decisão tomada não seja aquela esperada pelo administrado, ele entende, com a aplicação da proteção da confiança, que o Estado se esforçou para reduzir, no maior grau possível, as frustrações dos indivíduos. Patrícia Baptista pontua, ainda, que, a consequência do aumento da proteção das relações entre a Administração e os administrados proporciona *“a estabilidade dessas relações e, subsequentemente, a adesão dos cidadãos às ações administrativas”*⁶¹.

Por essa perspectiva, constata-se que o princípio em estudo tem o condão de aprimorar a imagem das instituições públicas, porquanto os indivíduos reconhecem a legitimidade que as decisões administrativas apresentam, conferindo maior apreço aos atos estatais. Essa legitimidade decorre, precisamente, do respeito aos princípios e valores constitucionais, como observa Paulo Bonavides ao afirmar que

⁶⁰ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 65.

⁶¹ BAPTISTA, Patrícia. **Segurança Jurídica e...**, Posição no Kindle 2442-2443.

A legalidade de um regime democrático, por exemplo, é o seu enquadramento nos moldes de uma constituição observada e praticada; sua legitimidade será sempre o poder contido naquela constituição, exercendo-se de conformidade com as crenças, os valores e os princípios da ideologia dominante, no caso a ideologia democrática⁶².

Isto posto, compreende-se que, dentre as funções que o princípio da proteção da confiança poderá desempenhar, encontram-se aquelas que vão além do interesse individual. Evidente que o princípio em estudo está ao lado do cidadão como instrumento de defesa perante os arbítrios ou mudanças de posição perpetradas pelo Estado. De outro modo, é do interesse do Estado vê suas decisões respeitadas pelos administrados, assim como ter reconhecida a legitimidade de suas decisões.

2.5 Condições de aplicabilidade

Após a análise histórica do princípio da proteção da confiança, bem como o estudo de sua base, necessário se faz traçar critérios para a sua correta aplicação. Isso se justifica a fim de que não haja uma banalização da proteção da confiança ou para que ele não seja aplicado em qualquer caso desassociado dos critérios indispensáveis.

Assim, a invocação do princípio da proteção da confiança não se dá de modo irrestrito para quaisquer situações. É preciso, antes de tudo, analisar se, diante do caso concreto, estão presentes os seus requisitos. A sua aplicação afastada de seus parâmetros resultaria contraditoriamente no oposto ao que se pretende, isto é, geraria insegurança e quebra da lógica do ordenamento jurídico porquanto, *“a aplicação de um princípio sem parâmetros preestabelecidos em nada contribui para a higidez de um ordenamento jurídico, seja ele qual for”*⁶³.

É preciso destacar, entretanto, que a definição dos critérios de aplicação do princípio em estudo não é passível seja entre a doutrina ou entre a jurisprudência, sofrendo variação inclusive em um mesmo país. Ainda assim, a análise dos parâmetros para a sua correta aplicação não poderia ser desprestigiada no presente trabalho. Por isso, decidimos seguir os passos da doutrina majoritária brasileira e

⁶² BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª Ed. 9ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 141.

⁶³ SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio...**, p 65.

traçar quatro critérios para a aplicação da proteção da confiança. Nesse ponto, merece destaque a brilhante lição do autor Humberto Ávila:

O chamado princípio da proteção da confiança serve de instrumento de defesa de interesses individuais nos casos em que o particular, não sendo protegido pelo direito adquirido ou pelo ato jurídico perfeito, em qualquer âmbito, inclusive no tributário, exerce a sua liberdade, em maior ou menor medida, confiando na validade (ou na aparência de validade) de um conhecido ato normativo geral ou individual e, posteriormente, tem a sua confiança frustrada pela descontinuidade da sua vigência ou dos seus efeitos, quer por simples mudança, quer por revogação ou anulação, quer, ainda, por declaração da sua invalidade. Por isso, o princípio da proteção da confiança envolve, para a sua configuração, a existência de (a) uma base da confiança, ele (b) uma confiança nessa base, do (c) exercício da referida confiança na base que a gerou e da (d) sua frustração por ato posterior e contraditório do Poder Público⁶⁴.

2.5.1 Base da confiança

Esse primeiro requisito é acolhido unanimemente pela doutrina e consiste, justamente, na atividade pretérita da Administração Pública capaz de gerar uma legítima expectativa nos indivíduos. A base da confiança (*Existenz einer Vertrauensgrundlage*⁶⁵) é entendida como o ponto de partida da análise dos requisitos para a aplicação da proteção da confiança. Diz respeito, justamente, ao estudo do comportamento estatal que criou no particular uma autêntica expectativa de que a Administração manteria o seu posicionamento ao decorrer do tempo.

A conduta pela qual a Administração desperta no particular a confiança poderá se dar de diferentes modos. É possível que a atuação se dê por um comportamento ativo ou passivo. Neste último caso, a ausência de deliberação sobre determinada situação ou o fato de a Administração a tolerar por longos períodos, por exemplo, teria o condão de gerar no cidadão a fé de que haveria uma continuidade desta posição estatal. Assim, até mesmo a omissão administrativa seria apta a criar uma sólida base de confiança. Conforme destaca José Augusto Simonetti, a “*atuação pode ser tanto comissiva quanto omissiva, importando tanto em atos da Administração, como em uma ausência, seja por tolerância ou inércia; como também pode ser geral e abstrata, ou individual e concreta*”⁶⁶.

⁶⁴ ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 360.

⁶⁵ A expressão é trazida por Valter Shuenquener de Araújo, ao citar a autora Anna Leisner-Egensperger. ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 83.

⁶⁶ SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio...**, p. 68.

A base da confiança pode ser entendida, também, a partir de uma informação errônea expedida pela Administração. Esse entendimento é sustentado pelo atributo da presunção de legitimidade⁶⁷ presente nos atos administrativos. É crível que um ato administrativo, ainda que viciado, seja idôneo a gerar no particular uma confiança e, pautado nessa confiança, ele se comporte da maneira esperada. O ato inválido faria com que o administrado, de modo putativo, acreditasse esta agindo conforme a legalidade. Desse modo, *“a atuação do particular com base na orientação recebida dá origem a expectativas que podem ser frustradas, caso o Estado decida reverter sua orientação equivocada para adequá-la ao que seria correto”*⁶⁸.

É evidente que, mesmo nestes casos, a solução para o conflito aparente entre a preservação da confiança do indivíduo que acreditou de boa-fé em uma informação errônea expedida pela administração; e a necessidade de expulsão do ordenamento jurídico de um ato viciado dependerá do caso concreto. Não se pode afirmar que haverá sempre uma prevalência do princípio da proteção da confiança, até porque as consequências da manutenção dos efeitos desse ato administrativo poderão ser muito mais desastrosas ao ordenamento.

No que diz respeito a como a base da confiança se exterioriza, é importante destacar que deverá haver clareza na postura administrativa. A atuação estatal não poderá gerar dubiedades e incertezas, já que uma atitude confusa e imprecisa não é capaz de gerar uma confiança legítima nos indivíduos. Uma base da confiança clara é condição necessário para que o indivíduo invoque o princípio da proteção da confiança, ele *“apenas será titular de uma legítima expectativa se a manifestação do Estado não for confusa e nem duvidosa”*⁶⁹.

Além disso, o fator temporal também é essencial para a análise da base da confiança, isso porque o Estado não poderá ser instado a sustentar posições extremamente pretéritas, nem ser responsabilizado por suas atitudes por prazo ilimitado. Neste caso, a contemporaneidade da atuação da Administração Pública

⁶⁷ O atributo da presunção de legitimidade presente nos atos administrativos será examinado com maior minúcia no próximo capítulo. Por ora, pontua-se que *“em decorrência da presunção de legitimidade (também conhecida como presunção de legalidade), até que se prove o contrário, os atos administrativos presumem-se editados em conformidade com a lei”*. SANTOS, Ricardo Alexandre de Almeida; CALHEIROS JÚNIOR, João de Deus Moreira. **Direito Administrativo**. São Paulo: Método, 2015. p 404.

⁶⁸ A expressão é trazida por Valter Shuenquener de Araújo, ao citar a autora Anna Leisner-Egensperger. ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 84.

⁶⁹ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 85.

deve ser imprescindível à mensuração da base da confiança, “*não podendo o cidadão se basear em atos remotos e não contínuos, há muito abandonados pela Administração Pública*”⁷⁰.

Pelo que se percebe, as considerações acerca da base da confiança não se dão de modo homogêneo e, do mesmo modo, não estão longe de controvérsias. Há autores, por exemplo, que não admitem que a mera tolerância de uma determinada situação por parte da Administração seria apta a gerar uma base de confiança⁷¹. O que não nos parece de todo correto. Se o particular, *exempli gratia*, instou a Administração a se manifestar sobre sua situação e, decorrido certo tempo, ela não exteriorizou a sua posição, fazendo com que o administrado cresça agir de modo amparado pelo direito, é plausível que dessa omissão resulte uma base da confiança.

Naturalmente as bases de confiança não terão a mesma aptidão a gerar a confiança nos indivíduos. Há certos graus de intensidade entre as bases da confiança que devem ser pautados por critérios orientadores⁷². Desta maneira, ressalta-se a questão envolvendo a hipótese de um dispositivo inconstitucional ser apto a gerar uma base de confiança. Essa possibilidade revela-se uma das questões mais polêmicas envolvendo o presente tema.

Originariamente, na Alemanha, a possibilidade de dispositivos inconstitucionais gerarem uma base de confiança fora afastada sob a justificativa que esses dispositivos, por irem de encontro à Constituição não fariam parte do ordenamento jurídico⁷³. Autores defendiam esse posicionamento afirmando que uma lei inconstitucional ou um ato administrativo nulo não gerariam confiança⁷⁴. Felizmente esse posicionamento fora, posteriormente, superado, entendendo a Corte Constitucional alemã que os cidadãos têm ao seu favor a presunção de

⁷⁰ SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio...**, p. 72.

⁷¹ Nesse sentido, o professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira, destaca que um dos requisitos para aplicação da proteção da confiança seria uma “*causa idônea para provocar a confiança do afetado (a confiança não pode ser gerada por mera negligência, ignorância ou tolerância da Administração)*”. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **O princípio da...**, p. 9.

⁷² Destaca Humberto Ávila que “*o decisivo passa a ser encontrar critérios orientadores que permitam apontar quais são as bases geradoras de confiança legítima e quais são aquelas que não geram a referida confiança, de modo que a jurisprudência deixe ele ser casuística e, por consequência, insegura*”. ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**, p. 368.

⁷³ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 86.

⁷⁴ Tem-se como exemplo o autor alemão Kyrill-Alexander Schwarz, citado por Humberto Ávila. ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**, p. 368.

constitucionalidade presente nas normas jurídicas. Como destaca Valter Shuenquener de Araújo:

A presunção de constitucionalidade dos textos jurídicos impõe aos particulares o dever de respeitá-los, até que eventualmente percam, em razão da declaração de inconstitucionalidade, a aparência de *status* de norma jurídica⁷⁵.

Conseqüentemente, o particular que agiu de modo a acreditar na lei inconstitucional ou no ato administrativo ilegal não pode ser prejudicado pela decretação de inconstitucionalidade ou pela anulação do ato. Não se espera que os administrados ao tomarem suas decisões ou agirem pautados nas normas jurídicas realizem um esforço hermenêutico ou exegético a fim de se assegurarem da constitucionalidade da lei ou da legalidade do ato administrativo. Ao contrário, presumem que as normas jurídicas se encontram em perfeita harmonia com o ordenamento jurídico e, se assim não agirem, encontrarão empecilho no segundo requisito de aplicação da proteção da confiança.

Por último, ao contrário da situação da lei inconstitucional ou do ato administrativo nulo, o ato inexistente não tem o condão de criar uma base de confiança. Malgrado a maioria da doutrina não estabeleça diferenças entres os efeitos dos atos inexistentes e atos nulos, considerando desnecessária tal distinção⁷⁶, pode-se afirmar que o ato inexistente *“é aquele que possui apenas aparência de manifestação de vontade da administração pública, mas, em verdade, não se origina de um agente público, mas de alguém que se passa por tal condição, como o usurpador de função”*⁷⁷. No ato inexistente não há a exteriorização da vontade da Administração Pública, fato este que impede ele de servir como base da confiança. O vício presente no ato inexistente é de tal modo grave que ele não pode ser aperfeiçoado. Na esteira do apregoado por Humberto Ávila

os atos que sejam manifestamente despidos de validade, como o são os atos inexistentes, assim considerados aqueles atos excepcionais que revelam uma irregularidade tão grosseira e evidente que os vícios de que padecem saltam imediatamente à vista, não são merecedores – por esse critério, ao menos – de confiança⁷⁸.

⁷⁵ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 87.

⁷⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30ª Ed. São Paulo: Atlas S.A, 2016. p. 199.

⁷⁷ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 24ª Ed. São Paulo: Método, 2016. p. 506

⁷⁸ ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**, p. 376.

Por tudo isso percebe-se que a base da confiança é critério fundamental para a aplicação do princípio da proteção da confiança. Esse critério deverá ser analisado com esmero a fim de que seja claro e inconfundível. A base da confiança deve ter qualidade tal que gere no particular a confiança na preservação de um ato ou na continuidade de uma situação jurídica consolidada no transcurso do tempo.

2.5.2 Confiança

O segundo requisito de aplicação da proteção da confiança corresponde ao plano subjetivo do princípio. Aqui será analisado se o administrado de fato tinha conhecimento da base da confiança e se ele nela confiou depositando suas esperanças. Por esse parâmetro, o mero desconhecimento do administrado da base da confiança já seria apto a obstar a incidência do princípio da proteção da confiança.

O requisito da confiança não exige, por outro lado, que o particular tenha plena certeza de que a base da confiança – seja ela qual for – será perpetuada no decorrer do tempo. Exige-se, tão somente

que o cidadão tenha conhecimento e tenha confiado na base da confiança. Essa cognoscibilidade tem início, em regra, a partir do momento da publicação da lei ou com a intimação da decisão administrativa ou judicial que reconhece determinado direito ao cidadão⁷⁹.

A doutrina alerta ainda que o mero conhecimento da base da confiança não é suficiente para determinar a incidência do princípio da proteção da confiança. O conhecimento da base da confiança é, em verdade, esperado já que, muito provavelmente, o ato administrativo fora exteriorizado através de publicação em meios oficiais ou por meio de intimações. É necessário, para mais, que o administrado acredite na continuidade da base da confiança, o que não ocorrerá, por evidente, *“quando ficar comprovado que o particular sempre soube, desde o surgimento da suposta base da confiança, da possibilidade de modificação do ordenamento em seu detrimento”*⁸⁰.

Alguns autores defendem que somente os atos veiculados em meios oficiais seriam idôneos a gerarem confiança. Declaram que *“o particular precisa conhecer a*

⁷⁹ SERPA JUNIOR, Wagner. **Princípio da proteção da confiança legítima em matéria tributária e modulação dos efeitos das decisões judiciais**. São Paulo, 2011. p. 29.

⁸⁰ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 90.

base da confiança por meio da publicação ou da intimação”, e, ainda, que “*meros projetos de lei ou manifestações administrativas ainda não reduzidas a termo e objeto de intimação não geram confiança*”⁸¹. Não estamos de acordo com tal posicionamento. Assim como explanado anteriormente, o universo da autuação estatal é complexo e indeterminado. Não se pode, por isso mesmo, enumerar taxativamente os meios pelos quais o administrado teve conhecimento da base da confiança a qual gerou nele a esperança de continuidade. Alguns atos da administração⁸², como a praxe administrativa, embora não se revistam da exteriorização oficial, são capazes de criar uma expectativa legítima no indivíduo e

apesar de não serem dirigidas ao público em geral, e de muitas vezes serem objeto de intimação apenas para a parte interessada, acabam por gerar um dever de coerência da Administração Pública baseado também nos princípios de igualdade e da boa administração⁸³.

Além de conhecer a base da confiança, para o elemento confiança estar presente é necessário que o particular esteja agindo de boa-fé. A boa-fé é fator crucial para determinar a confiança do administrado na base da confiança. Se o particular tinha ciência de que a base da confiança poderia ser modificada, isto é, se ele, por alguma razão, não acreditava na continuidade da posição estatal e mesmo assim invoca a aplicação do princípio da proteção da confiança, pode-se afirmar que o indivíduo está agindo de má-fé. Como saliente Luís Roberto Barroso, “*será relevante saber, para a avaliação da legitimidade da expectativa, se o particular podia ou não razoavelmente prevê o risco de futura modificação do ato do Poder Público*”⁸⁴.

Do mesmo modo, se o administrado tinha ciência de que um determinado ato administrativo estabelecia a prática de um crime – exemplo de ato administrativo inexistente – é evidente que ele não possui o elemento subjetivo confiança. Assim como, não é crível que um particular que tenha ciência que um determinado ato administrativo está maculado por um vício em sua formação leve em consideração

⁸¹ ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**, p. 397.

⁸² Em atos da administração “*se enquadram todos os atos praticados pela Administração Pública, o que engloba: a) os atos administrativos praticados pela Administração (excluídos, portanto, os praticados por particulares no exercício de prerrogativas do Poder Público); b) os atos materiais da Administração (atos administrativos, excluídos os diretamente decorrentes de fenômenos da natureza); c) os atos de direito privado praticados pela administração*”. SANTOS, Ricardo Alexandre de Almeida; CALHEIROS JÚNIOR, João de Deus Moreira. **Direito Administrativo**. São Paulo: Método, 2015. p 378.

⁸³ SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio...**, p 88.

⁸⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Mudança da...**, p. 25

este mesmo ato para basilar suas atitudes. Ao contrário, é presumível que este particular está valendo-se deste erro para benefício próprio, caracterizando a má-fé do indivíduo⁸⁵.

É claro que não é sempre que o vício do ato administrativo será facilmente percebido pelo administrado. Uma simples incerteza quanto à perfeita harmonia do ato administrativo ao ordenamento jurídico não tem o condão de afastar a aplicação do princípio da proteção da confiança. Muito embora exija-se do particular cautela quando pautar sua confiança em um determinado ato, não se pode aplicar rigores matemáticos na consideração da confiança subjetiva do indivíduo. Sobre o tema, José Augusto Simonetti adverte que

até prova em contrário, ou salvo situações manifestamente ilegais, presume-se que a atuação pública está em conformidade com a lei e com o Direito, não sendo exigível do cidadão médio, comumente leigo em questões jurídicas, uma prévia avaliação da regularidade da situação potencialmente criadora da confiança⁸⁶.

De maneira diversa, não se poderá falar em confiança quando o particular estiver de má-fé, seja porque tinha conhecimento do vício grave na base da confiança ou porque contribuiu deliberadamente para a ilicitude. Assim, quando o particular omite informações da Administração Pública que sejam cruciais para a definição da postura estatal também estará agindo de má-fé, não merecendo a tutela da proteção da confiança.

2.5.3 *Exercício da confiança*

O terceiro requisito para aplicação do princípio da proteção da confiança diz respeito à prática de atos, comissivos ou omissivos, por parte do administrado fundados na fidúcia depositada na base da confiança. Esse não é um requisito abraçado pela unanimidade doutrinária⁸⁷. A título de exemplo, Pedro Muniz Lopez defende que não há necessidade de se apurar ou imputar qualquer dano, já que não

⁸⁵ Pontua-se, ainda que, “*da mesma maneira, o particular que faltar com o seu dever geral de cautela (Sorgfaltspflicht) no reconhecimento da ilicitude deve ficar equiparado àquele que tinha conhecimento do vício. Se a expectativa do cidadão não surgiria, caso ele agisse de acordo com o dever geral de cautela, sua frustração não deve merecer a proteção do Direito*”. ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 91.

⁸⁶ SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio...**, p 91.

⁸⁷ ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**, p. 398.

se trata de responsabilidade civil; o simples fato de Administração criar expectativas nos administrados já faz com que haja a obrigação de respeitá-las⁸⁸.

Para a maioria da doutrina, entretanto, a confiança só é digna de tutela quando posta em prática e exteriorizada através de alguma atitude por parte de quem supostamente a detém. Desse modo, quem acreditou de boa-fé em uma idônea base de confiança, porém não chegou a praticar nenhum ato (ou se omitiu de o praticar) não poderá se valer do princípio da proteção da confiança em seu favor. Nesse sentido é a lição de Patrícia Baptista, ao dizer que

para ser protegida, a confiança deverá ser evidenciada por sinais externos de sua existência. [...] se o beneficiário não tiver expressado de algum modo a sua confiança, nada haverá a se proteger, admitindo-se a retirada do ato e o restabelecimento da situação anterior, uma vez que isso não provocará um prejuízo maior para o destinatário⁸⁹.

A exigência de que o administrado tenha praticado atos comissivos ou omissivos é plausível, uma vez que se assim não o fosse não haveria o que tutelar. O princípio da proteção da confiança serve, justamente, para resguardar o cidadão de danos que porventura teve com a frustração da confiança. Ele não é *“um fim em si mesmo, mas tem a função de proteger as medidas adotadas pelo particular titular de uma expectativa legítima”*⁹⁰.

Essa é uma exigência lógica do princípio: o sujeito só agiu de tal maneira porque havia depositado sua confiança nos atos estatais. É nesse modo de se portar que a tutela da proteção da confiança deve incidir. Não se concebe a ideia de a confiança do particular ficar adstrita unicamente ao plano subjetivo. Com a exteriorização desta confiança através de atos, há a verdadeira confirmação de que o particular, orientado pela informação expedida pelo Estado, pautou suas atitudes agindo nesse sentido. Conforme ressalta Valter Shuenquener de Araújo, ilustrando muito bem tal entendimento, o exercício da confiança

É o que ocorre, por exemplo, com o empresário que realiza um investimento construindo uma nova fábrica por conta da obtenção de um benefício fiscal. Se ele soubesse que o benefício seria cancelado, certamente não teria atuado daquele modo. Por outro lado, se a construção da fábrica tivesse ocorrido antes da concessão de qualquer benefício fiscal, ela não poderia ser

⁸⁸ LOPES, Pedro Moniz. **Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa**. Coimbra: Almedina, 2011. 280p.

⁸⁹ BAPTISTA, Patrícia. **Segurança Jurídica e...**, Posição no Kindle 3019-3020; 3610-3612.

⁹⁰ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 98.

considerada como medida concreta originária da confiança. Não haveria uma relação de causalidade entre o benefício fiscal e a sua construção⁹¹.

Infere-se, com isso, que o autor destaca a necessidade de uma verdadeira relação de causa e efeito entre a confiança depositada pelo particular nos atos administrativos e os atos por ele praticados. Com isso não se quer dizer que esses atos sempre terão o cunho patrimonial, reduzindo a amplitude do princípio da proteção da confiança. O que se exige é que o particular tenha, efetivamente, iniciado a prática de algum ato, demonstrando que assim o fez crendo no que fora evidenciado pelo Estado. Como preceitua Luís Roberto Barroso, *“a expectativa será digna de proteção se a conduta estatal que a gerou perdurou razoavelmente no tempo, de modo a ser descrita como consistente e transmitir a ideia de certa estabilidade, levando o particular a praticar atos fiados na conduta estatal”*⁹².

Sobre a questão de se exigir do particular o exercício de atos que demonstrem sua confiança, José Augusto Simonetti afirma, após ponderar as fundamentações das duas correntes (aqueles que defendem o requisito e os que não), que a celeuma deverá ser resolvida em uma escala de confiança. No seu entender, o elemento exercício da confiança não deve ser analisado do ponto de vista de sua existência ou não. Ele propõe que se verifique se o administrado deveria ou não ter investido na confiança que depositara. Afirma que em alguns casos compete ao particular investir na base da confiança como é o caso, por exemplo, da licença para construção de uma obra. Isso porque este é o único objetivo do particular ter requerido a manifestação da Administração. Diferentemente, existem situações em que não se espera do administrado um claro exercício de sua confiança. Quando o particular acredita que sua aposentadoria, por exemplo, seja concedida em um patamar tal, conforme a Administração Pública deixou transparecer por longos anos, não é justo que ele contraia dívidas ou realize investimentos unicamente para demonstrar o exercício da confiança. Desse modo, o autor defende que

Em determinadas situações, espera-se, razoavelmente, que o particular demonstre o exercício da confiança, que praticou atos com base na atuação estatal prévia; e, ausente tal investimento, a mudança de atitude pela Administração Pública, se baseada em razões de interesse público justificadoras, não implica em prejuízos.

Em outras situações, no entanto, não se pode exigir do particular qualquer ato como forma de demonstração da confiança, não devendo esta ser

⁹¹ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 98/99.

⁹² BARROSO, Luís Roberto. **Mudança da...**, p. 24/25.

considerada como inexistente simplesmente pela dificuldade ou impossibilidade de se demonstrar a exteriorização do elemento subjetivo⁹³.

Assim, entende-se que a exigência de prática de algum ato que comprove o exercício da confiança não deve ser elevada a rigores extremos. Há situações, como visto, que não há uma clara exteriorização desse elemento, não devendo este ser considerado ausente ou exigir que o particular realize ou se omita de realizar atos simplesmente para provar sua confiança. O exercício da confiança, ao contrário, é decorrência natural da própria confiança depositada na base da confiança. Este elemento é de suma importância e não deve ser menosprezado, principalmente quando em aparente colisão com outras normas jurídicas.

2.5.4 *Frustração da confiança*

Por fim, o último requisito apontado pela doutrina para aplicação da proteção da confiança é um novo comportamento estatal capaz de frustrar a confiança que o particular havia depositado na atuação inicial da Administração Pública. Pelo dever de coerência administrativa, a Administração Pública deve manter certa lógica e continuidade nos seus atos. Se, porventura, um ato administrativo é expedido, levando o particular a crer neste ato e a depositar nele suas expectativas, o Estado não deve abruptamente provocar oscilações na sua postura.

A anulação ou revogação de um ato administrativo que legitimamente despertou a fidejussão no administrado constitui frustração da confiança. O mesmo entendimento vale quando a Administração Pública se desprende da praxe administrativa e converte, de modo súbito e injustificado, suas promessas.

Pelo que se percebe, é necessário que haja dois posicionamentos estatais. O primeiro traduz-se em uma atuação clara e inequívoca capaz de gerar no particular uma confiança de que o ato expedido, além de encontrar-se em harmonia com o ordenamento jurídico, confere a ele determinado direito ou expectativa de direito. Esse primeiro ato é justamente a base da confiança; a expedição de uma licença para construir, por exemplo. O segundo posicionamento estatal ocorre em um momento posterior e vai de encontro à atuação original, contrariando-a. Esse segundo ato, por ser divergente do primeiro, frustra a confiança nutrida pelo particular que, em

⁹³ SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio...**, p 98/99.

decorrência dela, praticou atos ou se omitiu de praticá-los. Ele traduz-se na quebra de confiança, causando prejuízo ao particular; a revogação ou anulação da licença anteriormente expedida, por exemplo.

Por evidente, o comportamento estatal posterior deve ter o efeito de frustração das expectativas do administrado. Na prática, é necessário que a alteração normativa tenha sido desfavorável ao particular. Isso porque *“se a modificação do ordenamento lhe trazer apenas benefícios, não faz sentido a adoção do princípio da proteção da confiança”*⁹⁴. A frustração da confiança não exige, de outro modo, que o particular demonstre cabalmente os danos patrimoniais sofridos pela mudança de postura da administração. A exigência desta condição nestes moldes esvaziaria o sentido da proteção da confiança, uma vez que o cidadão, caso ainda não tenha sofrido algum prejuízo pecuniário, aguarde a ocorrência dessa situação para, só então, acionar o Poder Judiciário, por exemplo.

A doutrina menciona, inclusive, que não é necessário que a frustração da confiança se dê de modo concreto, isto é, quando a quebra da confiança, incitada por uma modificação na postura administrativa, efetivamente ocorreu. A frustração poderá ser iminente, fundada em sólidos sinais expedidos pela administração. Assim sendo,

Logrando o cidadão êxito em demonstrar que a Administração Pública está prestes a adotar conduta contrária à confiança criada, poderá este cidadão desde já requerer a sua proteção pelo Poder Judiciário. Não é necessário aguardar que a Administração Pública propriamente atue de maneira contrária ao esperado, caso seja comprovada a existência de atos preparatórios que irrefutavelmente vão levar a um comportamento desfavorável e injusto para o particular que confiou no ente público⁹⁵.

Assim, a frustração da confiança desencadeará a invocação do princípio da proteção da confiança. É evidente, entretanto, que se espera uma conduta administrativa condizente com as posturas pretéritas. Ainda que mudanças se façam necessárias pela própria característica da mutabilidade da vida, elas se devem dar de modo que se proteja aqueles que há muito vinha confiando nos atos estatais.

⁹⁴ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 101.

⁹⁵ SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio...**, p 101.

3 PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E SUA CORRELAÇÃO COM OUTROS PRINCÍPIOS

O ordenamento jurídico brasileiro é composto por um conjunto de normas – regras e princípios – que ora se completam ora se reprimem. Os aparentes conflitos, diante de um caso concreto, envolvendo os princípios podem ser resolvidos através da ponderação ou de outros instrumentos hermenêuticos. Como revela preciosa lição de Norberto Bobbio, “*se um ordenamento jurídico é composto de mais de uma norma, disso advém que os principais problemas conexos com a existência de um ordenamento são os que nascem das relações das diversas normas entre si*”⁹⁶.

Nesse sentido, é preciso investigar os principais princípios que aparentemente se tornam óbices à aplicação da proteção da confiança. Tal estudo se torna de extrema relevância a fim de que não se dê um esvaziamento do conteúdo deste princípio sob a justificativa de atender aos imperativos de outras normas. Deve-se, assim, buscar sempre alcançar a máxima efetividade dos direitos fundamentais dos indivíduos.

Na sociedade brasileira, o estudo da concorrência ou colisão dos princípios revela-se ainda mais substancial, visto que se vive em um Estado Democrático de Direito onde se concebe a presença de diversos princípios – sejam eles expressos ou implícitos – formadores da identidade nacional. Por esse ângulo, Marcelo Campos Galuppo, ao realizar importante estudo sobre a aplicação dos princípios jurídicos no Estado Democrático de Direito, pontua que

A concorrência entre os princípios constitucionais revela uma característica fundamental da sociedade em que existe um Estado Democrático de Direito: não é possível hierarquizar os princípios constitucionais porque são, todos eles, igualmente valiosos para a auto-identificação de uma sociedade pluralista. É o conjunto deles, e não um ou outro, que revela quem somos e quem queremos ser. A concorrência dos princípios deriva do fato que nossa identidade é uma identidade pluralista⁹⁷.

A despeito do sobreprincípio do Estado Democrático de Direito ser utilizado como fundamento para o princípio da proteção da confiança pela doutrina alemã, ele não oferece solução para os aparentes conflitos envolvendo a proteção da confiança

⁹⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 6ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. p. 34

⁹⁷ GALUPPO, Marcelo Campos. **Os princípios jurídicos no Estado Democrático de Direito**: ensaio sobre o seu modo de aplicação. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 36, nº 143, julho/setembro 1999, p. 205.

e demais princípios jurídicos⁹⁸. Diz-se isso porque o Estado Democrático de Direito viabiliza a incidência simultânea de princípios aparentemente conflitantes como o da proteção da confiança e da legalidade, por exemplo. Desse modo, é necessário se buscar outros instrumentos que sejam aptos a dar respostas aos aparentes antagonismos principiológicos.

3.1 Proteção da confiança vs. Princípio da legalidade

No âmbito do Direito Administrativo, o princípio da legalidade constitui verdadeira garantia de respeito aos direitos individuais dos administrados, visto que pelo seu conteúdo a Administração Pública deve pautar sua postura aos estritos ditames legais. Dito de outro modo, a Administração só poderá agir quando estiver autorizada pela Lei e dentro dos limites por ela desenhados. O princípio da legalidade nasce com o Estado Democrático de Direito, em que o Poder Público se sujeita aos imperativos legais, que representam, em sua essência, a vontade do povo.

Por esse princípio, a vontade da administração e a vontade legal devem estar em perfeita consonância a ponto de se confundirem. Conforme expõe Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da legalidade é

A consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseqüente, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei⁹⁹.

O princípio da legalidade tradicionalmente fora compreendido como um princípio de obediência absoluta, é dizer, a Administração sempre deveria observar a estrita disposição legal. Segundo a consagrada lição de Seabra Fagundes *“qualquer medida que tome o Poder Administrativo, em face de determinada situação individual, sem preceito de lei que a autorize, ou excedendo o âmbito de permissão da lei será injurídica”*¹⁰⁰.

Evidente que esta visão estrita da legalidade esbarra, inevitavelmente, com o conteúdo do princípio da proteção da confiança que prega a manutenção de atos administrativos, ainda que eivados de vícios – isto é, ainda que ilegais –, a fim de que

⁹⁸ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 130.

⁹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. p 100.

¹⁰⁰ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 1941. p. 75.

se respeite as legítimas expectativas dos administrados. Acontece que, como acentua Rafael da Cás Maffini, é uma contradição considerar princípio como algo de valor absoluto, já que se se considera princípio este não pode ser absoluto e, sendo absoluto, não se traduz em princípio¹⁰¹.

O princípio da legalidade levou, inclusive, uma pequena parte da doutrina alemã a entender não ser possível a aplicação do princípio da proteção da confiança. A corrente minoritária alemã, cabeceada por Ernst Forsthoff, concluiu que se o princípio da legalidade tem o condão de expelir qualquer ilegalidade presente no ordenamento jurídico não se pode conceber a presença de outro princípio que pregue a manutenção de atos ilegais. Para o referido autor, a manutenção destes atos no ordenamento jurídico atentaria contra o próprio Estado de Direito¹⁰².

Felizmente esse não fora o pensamento que prevalecera; e com razão, já que a observância irrestrita e não-casuística de um princípio jurídico, por mais relevante que este seja, poderá levar a injustiças e danos irreparáveis. Portanto, não se deve ter uma observância cega à lei, desassociada dos demais valores normativos, como se os direitos individuais proviessem, tão somente, da gélida grafia legal. Preciso, nesse sentido, é o ensinamento trazido por Almiro do Couto e Silva, que ao estabelecer a relação entre a legalidade administrativa e a proteção da confiança afirma que estes

Ligam-se, respectivamente, a presunção ou aparência de legalidade que têm os atos administrativos, contra a fria e mecânica aplicação da lei, com o conseqüente anulamento de providências do Poder Público que geraram benefícios e vantagens, há muito incorporados ao patrimônio dos administrados¹⁰³.

Não é de hoje que a visão estrita do princípio da legalidade vem perdendo espaço nas discussões doutrinárias. A interpretação isolada de um princípio, afastada do cotejo com as demais normas e valores constitucionais não merece, pois, destaque. É correto afirmar que modernamente o referido princípio *“deve ser encarado como princípio da juridicidade, pelo qual, além da lei, outras fontes vinculam a Administração Pública, sendo a Constituição a mais importante”*¹⁰⁴.

¹⁰¹ MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da...**, p. 59.

¹⁰² ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 133.

¹⁰³ COUTO E SILVA, Almiro do. **Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no Estado de Direito Contemporâneo**. Revista da Procuradoria-Geral do Estado, vol. 9, nº 24, 1979. p. 11.

¹⁰⁴ SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio...**, p 55.

Por esse sentido mais alargado, percebe-se que o princípio da legalidade é, em verdade, um óbice meramente aparente à aplicação da proteção da confiança. Isso porque na ordem jurídica brasileira encontram-se outros valores tão importantes quanto os deste princípio e que merecem similar prestígio quando da ponderação de interesses. Nessa linha, a lição de Gustavo Binenbojm é certa ao dizer que

A ideia de *juridicidade administrativa*, elaborada a partir da interpretação dos princípios e regras constitucionais, passa, destarte, a englobar o campo da *legalidade administrativa*, como um de seus princípios internos, mas não mais altaneiro e soberano como outrora. Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade *secundum legem*), (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade *praeter legem*), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade *contra legem*, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição)¹⁰⁵.

Desse modo, é o cotejo entre os princípios conflitantes – legalidade e proteção da confiança – que determinará o modo de incidência do princípio da legalidade, bem como a consequente anulação do ato tido como inválido. Isso não diminuirá a eficácia do princípio, nem mesmo da função legiferante, não obstante a sua aplicação ficará subordinada às circunstâncias do caso concreto e aos imperativos constitucionais, neste caso, o da proteção da confiança.

Além disso, é preciso destacar que o princípio da legalidade e o da proteção da confiança não são integralmente incompatíveis. De fato, deve haver um respeito ao princípio da proteção para que o princípio da legalidade incida. Em outras palavras, *“somente as leis que respeitem a confiança depositada pelo particular nos atos estatais, isto é, que não colidam com o princípio da proteção da confiança, é que podem ser reconhecidas como constitucionais”*¹⁰⁶. Se assim não o fosse, estaria se desrespeitando a ordem constitucional e os direitos fundamentais dos indivíduos.

Assim, a ordem conferida à Administração pelo princípio da legalidade de agir de forma adstrita à lei não deve ser encarada como de valor absoluto. Tampouco deve-se justificar o apego ao referido princípio afirmando que o seu abandono poderá

¹⁰⁵ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 2ª Ed. Rio de Janeiro – São Paulo – Recife: Renovar, 2008. p. 143.

¹⁰⁶ Segundo Valter Shuenquener de Araújo: *“Uma nova lei que revogue, por exemplo, de forma inesperada e contrária a comportamentos pretéritos de um Município, o direito de realização de qualquer atividade comercial num dado bairro será inconstitucional, se não tiver previsto qualquer mecanismo para satisfazer a expectativa daqueles que esperavam legitimamente continuar a poder desempenhar uma determinada atividade no local”*. ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 131.

gerar uma insegurança jurídica. Isso porque tal argumento, além de transparecer uma falácia, é impreciso, visto que a desconstrução de situações jurídicas consolidadas sob a base da confiança pode gerar danos ainda maiores do que os resultantes da invalidação do ato ilegal. O princípio da legalidade não é, conforme destaca Humberto Ávila, *“nem o único nem o mais importante princípio constitucional. Ao lado dele existem outros princípios que protegem a confiança dos particulares, com os quais ele deve ser coerentemente harmonizado”*¹⁰⁷.

3.2 Proteção da confiança vs. Segurança jurídica

O princípio da segurança jurídica foi anteriormente estudado como sendo o fundamento imediato do princípio da proteção da confiança. Naquela oportunidade, foram tecidas algumas considerações sobre o princípio da segurança jurídica sem, contudo, estabelecer as diferenças entre este e o princípio da proteção da confiança. Neste momento, procuraremos distinguir tais princípios no esforço de evitar inoportunas repetições.

A segurança jurídica é um princípio do qual emana vários valores e comandos que tentam assegurar um estado de perenidade e certeza. Com o devido brilhantismo, Judith Martins-Costa afirma que o princípio

marca, como signo pleno de significados que é, o espaço de retenção, de imobilidade, de continuidade, de permanência – valoriza, por exemplo, o fato de o cidadão não ser apanhado de surpresa por modificação ilegítima na linha de conduta da Administração, ou por lei posterior, ou modificação na aparência das formas jurídicas¹⁰⁸

Como se observar, há uma tênue correlação entre a segurança jurídica e a proteção da confiança, entretanto não se deve confundir tais institutos. Almiro do Couto e Silva ao estabelecer uma correlação entre os dois princípios seguiu o raciocínio defendido por J.J. Gomes Canotilho – já referido neste trabalho – e dividiu o conceito de segurança jurídica sob duas formas: uma de cunho objetivo e outra de cunho subjetivo. Segundo aquele autor,

¹⁰⁷ ÁVILA, Humberto. **Benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa dos contribuintes.** Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Nº 4, nov/dez de 2006. p. 2.

¹⁰⁸ MARTINS-COSTA, Judith. **A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o estado e os cidadãos:** a segurança como crédito de confiança. Revista CEJ, Brasília, n. 27, out./dez. 2004. p. 113.

A primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

[...]

A outra, de natureza subjetiva, concerne à proteção da confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação¹⁰⁹.

Na esteira do aclamado autor, não se deve conceber o princípio da segurança jurídica como tendo unicamente um viés objetivo de estabilização do ordenamento jurídico. Tanto a segurança jurídica quanto a proteção da confiança conferem direitos subjetivos aos indivíduos, que podem ser utilizados como elemento de defesa perante mudanças de posições estatais.

Essa função dúplice da segurança jurídica, em determinadas situações, pode gerar conflito ante o princípio da proteção da confiança. Isso porque a proteção da confiança resguarda o particular, que possui direitos, ou legítimas expectativas de direitos, frente às alterações promovidas pelo Estado. Nesse sentido, a proteção da confiança tem como base a dimensão subjetiva da segurança jurídica. Por outro lado, a dimensão objetiva deste princípio pode impedir a preservação da confiança do particular, visto que essa dimensão pode estabelecer a anulação de um determinado ato administrativo que gere insegurança ao ordenamento jurídico, por exemplo.

Dessa forma, se está diante de um conflito aparente entre a proteção da confiança e a segurança jurídica, em sua dimensão objetiva. É neste conflito aparente que se vislumbra a primeira diferença entre este princípio e aquele. A distinção reside, precisamente, no fato de que a segurança jurídica pode ser invocada pela Administração Pública para anular um ato administrativo que cause instabilidade ao ordenamento jurídico. O administrador, pois, poderá se valer da segurança jurídica em sua dimensão objetiva, isto é, alegando a necessidade de inalterabilidade da ordem jurídica, para expelir os atos administrativos que vão de encontro às normas de direito e causam instabilidade. Em compensação, é defeso à Administração Pública se utilizar do princípio da proteção da confiança seja para defender a manutenção de atos administrativos ou sob quaisquer outras justificativas. A razão disso é que a proteção da confiança corresponde a um princípio que defende o interesse jurídico dos particulares na manutenção de uma determinada situação jurídica.

¹⁰⁹ COUTO E SILVA, Almiro do. **O princípio da...**, p. 273/274.

Além disso, a segurança jurídica proporciona alicerces para diversos outros institutos jurídicos, enquanto que a proteção da confiança se coloca, tão somente, como mais um desses. Não se quer com isso apequenar o princípio da proteção da confiança ou esvaziando o seu conteúdo, porém é inegável que a segurança jurídica seja compreendida como uma norma-raiz de outros princípios. Ela serve de fundamento para institutos de direito processual como a irretroatividade legal, a decadência, a prescrição e a preclusão; bem como para de direito material, a exemplo do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da própria proteção da confiança.

Certo é dizer, portanto, que a proteção da confiança se distingue da segurança jurídica, por mais que nela se encontre sua base imediata. Nessa senda, Almiro do Couto e Silva revela com maestria que

Modernamente, no direito comparado, a doutrina prefere admitir a existência de dois princípios distintos, apesar das estreitas correlações existentes entre eles. Falam os autores, assim, em princípio da segurança jurídica quando designam o que prestigia o aspecto objetivo da estabilidade das relações jurídicas, e em princípio da proteção da confiança, quando aludem ao que atenta para o aspecto subjetivo¹¹⁰.

Evidente que os princípios em cotejo revelam uma apertada proximidade de modo que a diferenciação entre eles não seja demasiadamente nítida. Mesmo assim, é errôneo tratá-los como sinônimos, menosprezando suas peculiaridades próprias. A proteção da confiança, nutre características particulares que tendem a se especializar com o avanço dos debates jurídicos em torno dele. Além disso, *“se está hoje a indicar a fonte produtora de deveres jurídicos e o limite ao exercício de direitos e poderes formativos, tendo em vista a satisfação das legítimas expectativas criadas, no alter, pela própria conduta”*¹¹¹.

3.3 Proteção da confiança vs. Princípio da igualdade

O princípio da igualdade impõe um dever de tratamento equivalente aos indivíduos que se encontram em uma mesma situação. Ele irradia seus efeitos a todos os Poderes do Estado. Desse modo, quando da atividade legiferante, ele deve ser considerado a fim de que a lei não seja nascedouro de injustiças e desigualdades. No

¹¹⁰ COUTO E SILVA, Almiro do. **O princípio da...**, p. 274.

¹¹¹ MARTINS-COSTA, Judith. **A proteção da legítima confiança nas relações obrigacionais entre a administração e os particulares.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 22, p. 228-255, set. 2002.

âmbito do Poder Judiciário, a igualdade deve também ser observada para que os que buscam uma solução jurídica tenham seus anseios pautados em um mesmo imperativo que os demais jurisdicionados.

De igual forma, a Administração Pública, no trato para com os administrados, necessita ter como guia o princípio da igualdade, destinando àqueles o tratamento correspondente às suas respectivas situações. Ele encontra cede constitucional estando expressamente previsto no rol de direitos fundamentais do indivíduo: “*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*”¹¹². Hans Kelsen há muito já revelava que o conteúdo do princípio da igualdade não residia no tratamento indistinto dos cidadãos pelas normas jurídicas. Revela o autor que

A igualdade dos indivíduos sujeitos à ordem jurídica, garantida pela Constituição, não significa que aqueles devam ser tratados por forma igual nas normas legisladas com fundamento na Constituição, especialmente nas leis. Não pode ser uma tal igualdade aquela que se tem em vista, pois seria absurdo impor os mesmos deveres e conferir os mesmos direitos a todos os indivíduos sem fazer quaisquer distinções, por exemplo, entre crianças e adultos, são de espírito e doentes mentais, homens e mulheres¹¹³.

O preciso conteúdo do princípio da igualdade está em *desequiparar* indivíduos que não estejam enquadrados em uma mesma situação ou, ao menos, em situações próximas. Dito em outras palavras, a igualdade tem a precípua função de discriminar sujeitos que, pelas circunstâncias, encontram-se em posições dessemelhantes. Em contrapartida, ele possibilita reunir indivíduos que merecem tratamento uniforme de acordo com suas respectivas situações. Nessa esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina, com o brilhantismo que lhe é devido, que

O princípio da igualdade interdita tratamento desuniforme às pessoas. Sem embargo, consoante se observou, o próprio da lei, sua função precípua, reside exata e precisamente em dispensar tratamento desiguais. Isto é, as normas legais nada mais fazem que discriminar situações, à moda que as pessoas compreendidas em umas ou em outras vêm a ser colhidas por regimes diferentes. Donde, a algumas são deferidos determinados direitos e obrigações que não assistem a outras, por abrigadas em diversas categorias, regulada por diferentes plexos de obrigações e direitos¹¹⁴.

Percebe-se que o princípio da igualdade, revelado nesse sentido, coopera para a concretização da proteção da confiança. Isso porque a Administração Pública não

¹¹² Art. 5º, *caput*. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, out. 1988.

¹¹³ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes. 1998, p. 99.

¹¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª Ed, 22ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 12.

deve destinar tratamento uniforme àqueles que depositaram confiança nos atos estatais e aos que assim não procederam. Dito de outro modo, necessário se faz traçar distinção entre os que possuem legítima confiança na continuidade dos atos administrativos daqueles que não nutrem tal confiança.

Assim, a violação ao princípio da proteção da confiança caracterizaria também uma afronta ao princípio da igualdade¹¹⁵, porquanto, deixaria de considerar aspectos próprios dos indivíduos que acreditaram na continuidade de determinada posição estatal. O menosprezo da confiança legítima pode ensejar injustiças e danos aos indivíduos, uma vez que iguala sujeitos que, no plano fático, possuem direitos (ou expectativas de direitos), que devem ser consideradas, a fim de que se dê o tratamento adequado.

Desse modo, um ato administrativo que confere direitos a determinados administrados não deve ser anulado sem antes levar em consideração os particulares atingidos por aquele ato. Por outro lado, a Administração não necessita considerar a posição dos administrados que não serão prejudicados pela anulação daquele ato administrativo. Isso traduz-se, justamente, em tratar de modo diferente aqueles que se encontram, igualmente, em situações diversas.

Ilustrando tal entendimento, Valter Shuenquener de Araújo afirma que um contribuinte poderá ficar desobrigado a recolher determinado tributo. Tal hipótese se dará no caso de a Administração Pública ter erroneamente informado ao administrado, por um período considerado de tempo, que ele estaria desobrigado de efetuar o recolhimento. Entretanto, os particulares que, com base nas informações corretas, pagaram o tributo não poderão invocar o princípio da proteção da confiança¹¹⁶. Paradoxalmente, o princípio da igualdade se concretiza quando se estabelecem distinções a fim de que as situações desiguais se repilam e as parecidas ou similares se aproximem.

3.4 Proteção da confiança vs. Contraditório e ampla defesa

Até o presente momento, o princípio da proteção da confiança fora estudado com o cunho de direito material a ser utilizado como instrumento de defesa frente a

¹¹⁵ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 167.

¹¹⁶ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 169.

mudanças abruptas promovidas pela Administração. Cabe pontuar, todavia, que a proteção da confiança também pode adquirir um viés procedimental sendo um requisito necessário a tomada de decisões.

O contraditório e a ampla defesa também se encontram entre os princípios a serem observados pela Administração Pública Federal no processo administrativo¹¹⁷. Para além disso, a Lei 9.784/99 ainda prescreve o direito de os interessados terem vistas dos autos; obterem cópias dos documentos que os compõem; conhecer as decisões proferidas; formularem alegações e apresentar documentos antes da decisão, documentos estes que serão objeto de consideração pelo órgão competente¹¹⁸.

Sobre os princípios do contraditório e da ampla defesa Ricardo Alexandre e João de Deus explanam que

O princípio do contraditório significa que, no processo judicial ou administrativo, devem ser assegurados à parte ou interessado, cujos interesses estejam em discussão, o direito de conhecer as alegações da parte contrária e o de a elas se contrapor. Já o princípio da ampla defesa está relacionado à necessidade de que no exercício do contraditório seja facultada a utilização de todos os meios jurídicos válidos¹¹⁹.

O princípio da proteção da confiança pode, desse modo, impor um dever à Administração Pública de franquear o contraditório e a ampla defesa aos interessados sempre que necessitar implementar mudanças. Ele funcionaria como um requisito crucial ao procedimento de alterações das decisões administrativas ou da anulação de atos administrativos. Assim, caso o Estado decida por tomar determinada medida sem antes ouvir os sujeitos envolvidos, que eventualmente possam ser prejudicados, essa decisão é passiva de anulação por violar os princípios do contraditório e ampla defesa, em razão do princípio da proteção da confiança.

Nesse viés, o princípio da proteção da confiança funcionaria como uma garantia processual ao passo que o administrado necessariamente deverá ser ouvido. A comunidade teria o direito de fazer parte do processo de tomada de decisões administrativas. De modo exemplificativo, caso a Administração Pública considere, por quaisquer motivos, interromper o fornecimento de determinado medicamento que por longos anos fornecera a uma comunidade deverá, antes de chegar a uma decisão

¹¹⁷ Art. 2º, *caput*. BRASIL. LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999.

¹¹⁸ Art. 3º, incisos II e III. BRASIL. LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999.

¹¹⁹ SANTOS, Ricardo Alexandre de Almeida; CALHEIROS JÚNIOR, João de Deus Moreira. **Direito Administrativo**. São Paulo: Método, 2015. p 776.

final, facultar o contraditório e a ampla defesa a todos os possíveis prejudicados com o encerramento do suprimento medicinal.

O contraditório e a ampla defesa se posicionam ao lado dos administrados a fim de proteger, de modo eminentemente processual, as legítimas expectativas dos indivíduos. Porquanto, *“o contraditório e a ampla defesa prestam-se à obtenção de um modo de proteção às expectativas depositadas em atos estatais, a qual, inclusive, aproxima-se do princípio da participação”*¹²⁰

O Supremo Tribunal Federal, em julgado sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, apreciou a questão da anulação de atos administrativos que repercutem na esfera particular do indivíduo. O Ministro andou muito bem ao se posicionar no sentido de ser indispensável assegurar o contraditório e a ampla defesa aos indivíduos. Extrai-se do julgado que

Tratando-se da anulação de ato administrativo cuja formalização haja repercutido no campo de interesses individuais, a anulação não prescinde da observância do contraditório, ou seja, da instauração de processo administrativo que enseje a audição daqueles que terão modificada situação já alcançada. Presunção de legitimidade do ato administrativo praticado, que não pode ser afastada unilateralmente porque é comum a Administração e ao particular¹²¹.

Por conseguinte, infere-se que o contraditório, a ampla defesa e a proteção da confiança são princípios que se encontram umbilicalmente ligados na defesa do devido processo legal. O conteúdo desses institutos deve, assim, ser interpretado de modo que as garantias processuais possam ser asseguradas e protegidas as legítimas expectativas dos sujeitos.

¹²⁰ MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da...**, p.101.

¹²¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 158543-RE. Relator: Ministro Marco Aurélio. Segunda Turma, DJ de 06/10/1995;

4 A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA NA INVALIDAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS

Apesar de não haver um consenso na doutrina, entende-se que 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*”¹²².

Por esse conceito, é visível que o princípio da proteção da confiança deve ter presença marcante nestes atos administrativos. Isso porque um Estado que não preza pela segurança e solidez de seus atos provoca nos administrados ceticismos e temor. Por via de consequência, os particulares procurarão não se relacionar com as instituições¹²³, ou criar meios próprios para resolverem suas demandas.

Ao expedir um ato administrativo a Administração Pública deve ter ciência de que poderá desencadear uma série de direitos (ou expectativas de direitos) aos particulares. Por isso, a invalidação deste mesmo ato gerará efeitos desastrosos se não houver, ao menos, uma modulação dos efeitos desta anulação.

Diante de tudo isto, este capítulo revela-se crucial para a análise do presente tema, uma vez que discorrerá sobre como se dará a operacionalização fática da proteção da confiança. Tal importância reside no fato de que tratar-se-á, precisamente, das funções que o referido princípio poderá desempenhar diante de uma quebra de expectativas provocada pela Administração Pública. Deixaremos de lado, ainda que momentaneamente, a abstração teórica do princípio.

Como mencionado ao longo desse trabalho, o princípio da proteção da confiança busca preservar a confiança que o particular, legitimamente, depositou nos atos administrativos. A Administração Pública deve pautar suas condutas em deveres, princípios e regras que tragam estabilidade a sua atuação. Espera-se que a Administração, além de prezar pela legalidade em seus atos administrativos,

¹²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 153.

¹²³ Segundo a professora Sheilagh Ogilvie, a primeira maneira pela qual as corporações deveriam ter usado seu capital social para beneficiar a economia foi criando confiança na qualidade do produto. Para ela, sem confiança as pessoas não se relacionarão com as instituições. In: OGILVIE, Sheilagh. **The use and abuse of trust: social capital and its deployment by early modern guilds**. 2004. 45 f. University of Cambridge - Faculty of Economics, 2004. p 11.

considere, também, que sua postura pode despertar a confiança nos particulares. A violação do princípio da proteção da confiança – isto é, quando o Poder Público menospreza as situações dos administrados que creram na base da confiança – faz com que haja uma ruptura na ordem jurídica. Como destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, em lição lapidar:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra¹²⁴.

A doutrina aponta que a principal função da proteção da confiança se traduz em um efeito negativo ou de abstenção: a Administração Pública deve abster-se de tomar atitudes que causem a frustração da confiança dos administrados. Nesse sentido, a proteção da confiança imporia uma obrigação de não-fazer à Administração, a fim de que haja uma manutenção, seja de suas condutas ou promessas, seja dos efeitos do próprio ato administrativo¹²⁵.

Evidente que esta, apesar de relevante, não é a única função que o princípio da proteção da confiança desperta. Tendo isso em mira, pode-se traçar, inicialmente, três funções primordiais que emanam do princípio da proteção da confiança. A primeira diz respeito à estabilização dos atos administrativos, isto é, um dever de coerência e continuidade da atuação administrativa. Esta função fora detalhada no capítulo quarto deste trabalho, razão pela qual não iremos tecer, aqui, muitos comentários. A segunda função diz respeito à limitação dos poderes que dispõem a Administração Pública de revogar seus atos quando estes se tornarem inconvenientes ou inoportunos; ou de invalidá-los, quando eivados de vícios. Já a terceira função refere-se a modos alternativos de proteção da confiança do particular diante de uma expectativa frustrada. Neste último caso, trataremos de instrumentos que podem ser utilizados quando for cabalmente demonstrada a impossibilidade de manutenção dos efeitos dos atos administrativos.

¹²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. p 943.

¹²⁵ MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da...**, p.127.

4.1 Imposição de limites à autotutela e à discricionariedade administrativa

Como referido anteriormente, a imposição de limites à Administração se revela a função primordial da proteção da confiança. Este princípio tem aptidão de restringir à discricionariedade da Administração Pública, exigindo uma atuação condizente com a sua conduta pretérita. Naturalmente, esta função esbarra no poder/dever que a Administração Pública possui seja de anular seus atos quando eivados de vícios ou de revoga-los quando não mais oportunos.

O princípio da autotutela administrativa possibilita o controle pela Administração de seus próprios atos seja quanto à legalidade ou quanto ao mérito. Este princípio fora consagrado em dois enunciados de súmulas do Supremo Tribunal Federal: Súmula 346, ao preceituar que a *“Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”*¹²⁶, e Súmula 437, que consagra a ideia de que

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 judicial¹²⁷.

Sobre a autotutela administrativa Hely Lopes Meirelles destaca que

A anulação dos atos administrativos pela própria Administração constitui a forma normal de invalidação de atividade ilegítima do Poder Público. Essa faculdade assenta no poder de autotutela do Estado. É uma justiça interna, exercida pelas autoridades administrativas em defesa da instituição e da legalidade de seus atos¹²⁸.

É evidente, porém, que ao exercer seu dever de autotutela a Administração Pública poderá frustrar a confiança dos indivíduos que acreditaram na legalidade do ato administrativo expedido. Essa confiança se pauta exatamente na presunção de legitimidade dos atos administrativos e deve ser respeitada ainda que não se esteja falando em direitos incorporados ao patrimônio dos administrados. O princípio da proteção da confiança vem, desse modo, tutelar além dos direitos adquiridos – como transparece o enunciado da Súmula 437 do STF – as legítimas expectativas de direito. O particular no legítimo aguardo da concretização de uma situação jurídica não pode

¹²⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula 346, DJ de 3.12.1963.

¹²⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula 473, DJ de 10/12/1969.

¹²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Ed. 23. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 121

ser surpreendido com a quebra de expectativas decorrente de vícios nos atos administrativos. Isto porque a

A presunção de legitimidade autoriza a imediata execução ou operatividade dos atos administrativos, mesmo que argüidos de vícios ou defeitos que os levem à invalidade. Enquanto, porém, não sobrevier o pronunciamento de nulidade os atos administrativos são tidos por válidos e operantes, quer para a Administração, quer para os particulares sujeitos ou beneficiários de seus efeitos¹²⁹.

Desse modo, a proteção da confiança impõe um freio ao poder de autotutela administrativa, impossibilitando a anulação de atos administrativos eivados de vícios, mas que idoneamente provocaram a confiança nos particulares. O limite da autotutela deve ser, por óbvio, exercido quando presentes os pressupostos da aplicação do princípio da proteção da confiança. Além disso, a restrição à autotutela administrativa se aplica, exclusivamente, aos destinatários do ato viciado que poderão ser prejudicados com a anulação deste.

Em verdade o que se dá é a preservação dos efeitos do ato inválido e esta conclusão não poderia ser outra. Isso porque, malgrado se tenha um imperativo legal que exija a expulsão do ordenamento jurídico de quaisquer atos administrativos que contrarie a lei, as consequências da anulação de um ato poderá ocasionar consequências muito mais desastrosas do que a sua não invalidação. Assim, mesmo que seja de interesse público a anulação de um ato inválido, em alguns casos é prudente a sua manutenção.

Essa lição não é recente. Há muito Miguel Seabra Fagundes já defendia a preservação de efeitos decorrentes de atos viciados. Destaca o autor, em ensinamento irretocável que

A infringência legal no ato administrativo, si considerada abstratamente, aparecerá sempre como prejudicial ao interesse público. Mas, por outro lado, vista em face de algum caso concreto, póde acontecer que a situação resultante do ato, embora nascida irregularmente, torne-se útil áquele mesmo interesse. Também as numerosas situações pessoas alcançadas e beneficiadas pelo ato vicioso podem aconselhar a subsistência dos seus efeitos¹³⁰.

Com efeito, no atual estágio do Direito Administrativo, não há espaço para o entendimento de que não decorrem efeitos jurídicos de atos nulos. Da mesma forma, é equivocado o pensamento de que a Administração Pública pode

¹²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. p. 140

¹³⁰ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O contrôle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 1941. p. 48.

indeterminadamente anular seus atos administrativos viciados. Isso importaria uma supremacia do princípio da autotutela e da legalidade em detrimento de outros institutos que compõem a ordem constitucional.

Sobre o tema, Rafael da Cás Maffini propõe o estabelecimento de um prazo, de natureza decadencial, para que a Administração Pública possa exercer seu poder de autotutela. Assim, após ultrapassado o referido prazo, a Administração se encontraria impossibilitada de promover a anulação do ato administrativo inválido. No entender do autor, a definição de um limite temporal importaria consequências além da mera preservação dos efeitos do ato administrativo, visto que impossibilitaria a própria extinção do ato. Segundo preceitua, *“a fixação de uma delimitação prazal para a Administração Pública invalidar seus próprios atos eivados de vícios corresponderia ao principal e mais claro exemplo de concretização do princípio da proteção da confiança*¹³¹.

Nesse raciocínio, infere-se que a ponderação dos interesses em conflito é indispensável na decretação de um vício¹³². O princípio da proteção da confiança imporia, assim, a necessidade de o administrador avaliar as circunstâncias do caso e as consequências da invalidação de um ato administrativo, instituindo barreiras à atividade de autotutela administrativa. Como observado por Luís Roberto Barroso, o *“Estado deriva sua autoridade do conjunto de administrados, agindo em nome e por conta da totalidade da população e não por direito próprio, não se concebendo que ele possa ferir as expectativas legítimas que cria em seus próprios constituintes”*¹³³.

Além de restringir o poder de autotutela administrativa, o princípio da proteção da confiança também impõe barreiras à discricionariedade da Administração Pública. Fala-se, aqui, em limites ao poder da Administração Pública de revogar seus próprios atos quando não mais convenientes ou oportunos. Na lição de Hely Lopes Meirelles:

Revogação é a supressão de um ato administrativo legítimo e eficaz, realizada pela Administração - e somente por ela - por não mais lhe convir sua existência. Toda revogação pressupõe, portanto, um ato legal e perfeito,

¹³¹ MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da...**, p.138/139.

¹³² Segundo revela preciosa lição de Marçal Justen Filho: *“A avaliação dos interesses em conflito é essencial na determinação do vício, o que conduz à utilização do princípio da proporcionalidade. A invalidação deve ser pronunciada somente como solução indispensável para a realização dos valores jurídicos. Não se cogita de invalidade se tal for inadequado para gerar, sob o prisma de causa e efeito, a realização dos interesses e valores protegidos pelo direito”*. JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Ed 12º. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p.481.

¹³³ BARROSO, Luís Roberto. **Recurso Extraordinário. Violação indireta da Constituição. Ilegitimidade da alteração pontual e casuística da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 3, Vol III, p.15. jan./jun., 2009.

mas inconveniente ao interesse público. Se o ato for ilegal ou ilegítimo não ensejará revogação, mas, sim, anulação [...] ¹³⁴.

O instituto da revogação permite, assim, à Administração Pública o ajuste de suas condutas pretéritas aos novos anseios sociais, desde que presente os respectivos pressupostos ¹³⁵. Cabe, por outro lado, averiguar se a inconveniência superveniente de um ato administrativo poderia anular as expectativas legítimas dos administrados, ainda que fundadas em atos discricionários. Sobre o tema Celso Antônio Bandeira de Mello destaca que

a revogação, quando legítima, de regra, não dá margem a indenização. Com efeito, quando existe o poder de revogar perante a ordem normativa, sua efetivação normalmente não lesa direito algum de terceiro. Contudo, não se pode excluir a hipótese, tanto mais porque, como é sabido, existe responsabilidade do Estado por ato lícito.

Um ato administrativo discricionário é capaz de gerar uma base de confiança idônea e provocar a confiança nos administrados, os quais acreditando na continuidade desse ato podem ter realizados investimentos diversos. A perpetuação de um ato administrativo discricionário reforça a intensidade da base da confiança. Assim sendo, *“o decurso do tempo consolida as expectativas criadas pelo cidadão no sentido de que não haverá motivos para a Administração Pública promover uma modificação, importando na própria estabilização do ato”* ¹³⁶.

Assim como deve haver um limite para a invalidação de um ato viciado, a Administração não pode ter uma prerrogativa indeterminada no tempo de revogar seus próprios atos. De outro modo, a doutrina pátria ao tratar sobre a revogação dos atos administrativos transparece que essa prerrogativa pode ser utilizada sem um termo final. Isso não nos parece de todo correto, visto que, como adverte Marçal Justen Filho:

A revogação consiste numa manifestação anômala da competência estatal, em que um ato perfeito e válido é desfeito por atuação da própria Administração. Isso exige controle estrito. Não é compatível com a democracia republicana que a Administração se valha da competência revocatória para frustrar direitos e garantias protegidos pelo direito ¹³⁷.

¹³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. p. 178.

¹³⁵ Segundo ensina José Augusto Simonetti: *“Pressuposto indiscutível da revogação é ter como objeto um ato administrativo válido, ou seja, sem nenhum vício de legalidade, e que se enquadre na categoria de ato praticado no exercício de uma competência discricionária, na qual há uma valoração de interesse público para sua prática, pelo menos em algum de seus aspectos”*. SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio...**, p 127.

¹³⁶ SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio...**, p 141.

¹³⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, p. 495.

O que se entende, hoje, é que os atos discricionários, por mais que confirmem quaisquer vantagens aos particulares, são dotados de precariedade, podendo a Administração revogá-los a qualquer tempo. Sustenta-se que estaria o administrado desde logo advertido que a situação jurídica criada pelo ato discricionário poderia ser revertida por razões de interesse público¹³⁸.

É evidente que a base da confiança gerada por um ato administrativo discricionário não possui a mesma intensidade de uma gerada por um ato administrativo vinculado, por exemplo. Entretanto – conforme o próprio enunciado da Súmula 473 do STF, referido acima –, até mesmo os atos administrativos discricionários podem gerar direitos adquiridos. Essa possibilidade esvazia, assim, a característica dos atos precários de serem livremente revogáveis, sem direito à indenização¹³⁹.

Desse modo, os atos administrativos discricionários, ainda que classificados como precários, são sujeitos a certa estabilização. O fator temporal é determinante para que estes atos se avizinhem aos atos administrativos vinculados. Cabe pontuar, ainda, que a discricionariedade administrativa não se confunde com mero arbítrio administrativo. A revogação de um ato administrativo ampliativo, ou seja, aqueles que trazem efeitos positivos aos seus destinatários, deve ser pautada em parâmetros de interesse público e amparada, sempre que possível, pela alteração da situação pretérita.

4.2 Instrumentos alternativos para assegurar as legítimas expectativas dos administrados

A proteção da confiança impõe à administração um dever de abster-se de tomar atitudes que frustrem a confiança por ela criada nos particulares. Por outro lado, deve-se prezar, também, pelo atendimento aos novos anseios demandados pela sociedade. Não é esperado que o Poder Público tenha uma atitude estática e imutável, apática às transformações sociais; ao contrário, a Administração Pública deve manter-se alerta para novas necessidades. Sobre a mutabilidade, inevitável em sociedade, Judith Martins-Costa, pontua que

¹³⁸ SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio...**, p 142.

¹³⁹ SIMONETTI, José Augusto. **O Princípio...**, p 143.

[...] o ordenamento jurídico, tal qual a vida, equilibra-se entre os pólos da segurança (na abstrata imutabilidade das situações constituídas) e da inovação (para fazer frente ao *pânta rei*). Assim, na relação (que é fundamental) entre tempo e direito, a expressão “princípio da segurança jurídica” marca, como signo pleno de significados que é, o espaço de retenção, de imobilidade, de continuidade, de permanência – valoriza, por exemplo, o fato de o cidadão não ser apanhado de surpresa por modificação ilegítima na linha de conduta da Administração, ou por lei posterior, ou modificação na aparência das formas jurídicas¹⁴⁰.

Malgrado tenha que proceder de modo a adequar o seu posicionamento aos novos anseios sociais, a Administração Pública não deve ignorar as legítimas expectativas nutridas pelos administrados. Por isso, faz-se preciso criar mecanismo que distinga aqueles que tem uma verdadeira base da confiança, daqueles que, por não possuírem fidúcia na continuidade dos atos estatais, isto é, por não cumprirem os parâmetros estudados no capítulo anterior, não merecem a tutela da proteção da confiança.

Desse modo, é preciso criar instrumentos que, de algum modo, reduzam – quando não suprimam – os danos causados ao particular pela quebra da confiança. Cabe pontuar, entretanto, que esses mecanismos devem ser utilizados tão somente quando, em razão de superior interesse público, seja extremamente necessário a mudança do posicionamento administrativo. Isso porque, como visto no tópico anterior, o princípio da proteção da confiança cuida, justamente, de impor freios ao poder/dever de autotutela administrativa.

Assim sendo, o ideal é que a Administração Pública mantivesse os efeitos de um ato administrativo ainda que eivado de vício, em respeito a confiança do administrado. Entretanto, na impossibilidade, satisfatoriamente demonstrada, de não manter os efeitos do ato administrativo, a Administração pode valer-se de instrumentos que minimizem os danos ocasionados pela frustração da confiança.

O primeiro mecanismo recebe influência do princípio da igualdade, que exige o trato diferenciado para quem encontra-se, igualmente, em situações diferentes. Fala-se, então, da criação de uma regra de transição para àqueles que, apesar de acreditaram na estabilidade dos atos estatais, foram surpreendidos com a mudança de posicionamento da Administração Pública.

As regras de transição são uma verdadeira *ponte* que fazem a intermediação entre a antiga atuação administrativa e o novo posicionamento. Elas servem para

¹⁴⁰ MARTINS-COSTA, Judith. **A re-significação do...**, p. 113.

proteger aqueles que vinham depositando sua confiança nos atos administrativos ou em uma postura administrativa e foram surpreendidos com a necessidade de uma mudança. Para ser aplicada é evidente que o particular deve demonstrar que atende aos requisitos necessários à aplicação do princípio da proteção da confiança.

As regras de transição servem para evitar, assim, perdas de direitos. Desse modo, caso a nova postura estatal seja benéfica ao particular não haverá necessidade de elaborar uma regra de transição. Isso porque as regras de transição servem para suavizar os impactos negativos de uma mudança de posicionamento, quando for inviável a manutenção dos efeitos dos atos administrativos.

Percebe-se que a exigência de uma regra de transição é mais um imperativo imposto pelo princípio da proteção da confiança. Todavia, esse instrumento deve ser utilizado com extrema cautela, uma vez que não é a função precípua da proteção da confiança. Mesmo com regras de transição aqueles que legitimamente nutriram uma confiança no Poder Público serão prejudicados, porém com menor intensidade.

Assim, infere-se que as regras de transição devem ser utilizadas secundariamente, sempre que for impossível a manutenção dos efeitos dos atos administrativos inválidos ou da postura que a Administração vinha adotando. Além disso, é preciso que haja uma demonstração inequívoca desta impossibilidade por parte da Administração Pública. Os particulares devem ser convencidos de que não há, empiricamente, como manter a mesma praxe administrativa ou os efeitos dos atos administrativos inválidos. É o caso, por exemplo, de escassez de recursos financeiros no orçamento público.

O segundo instrumento alternativo à conservação da confiança do particular diz respeito ao estabelecimento de indenizações. Assim como a criação de uma regra de transição, esse mecanismo deve ser devidamente justificado e só poderá ser utilizado caso não haja viabilidade na conservação dos efeitos do ato administrativo eivado de vício.

Essa função é posta pelo Professor Rafael Oliveira como sendo um dos efeitos positivos do princípio da proteção da confiança. Segundo ele o referido princípio imporia um dever à administração de ressarcir os administrados que tiveram sua confiança violada. Ilustrando a situação ele cita o caso da revogação de uma permissão de uso qualificada ou condicionada, antes do prazo estipulado. Neste caso,

a Administração quebrou a expectativa legítima do permissionário de continuar suas atividades e, por isso, deverá proceder com a devida indenização¹⁴¹.

O dever de buscar instrumentos compensatórios da frustração da confiança revela a amplitude que o princípio da proteção da confiança poderá alcançar. Sobre o assunto, Patrícia Baptista revela, em acertada lição, que

com o tempo, constatou-se que a confiança poderia ser protegida de diversas formas: não só pela permanência do ato que a despertou, mas também pela observância de um determinado procedimento ou, mesmo, pela outorga de uma indenização em razão da frustração da expectativa. Muitas vezes, uma proteção adequada da confiança demandará inclusive uma combinação de proteções formais (procedimentais), substantivas e compensatórias¹⁴².

Em conclusão, percebe-se que a Administração deve pautar sua conduta na busca de um ordenamento estável e contínuo. Para isso deve respeitar a confiança do particular nos atos e procedimentos administrativos. A procura por uma postura administrativa coerente e lógica poderá se dá, como visto, não só com a manutenção do ato administrativo inválido. Isso porque a proteção da confiança poderá ser realizada, também, por meio de instrumentos alternativos: seja pela modulação de efeitos da anulação de um ato administrativo, materializada com a criação de uma regra de transição; ou por meio da instituição de indenização compensatória aos prejuízos causados com a frustração de uma confiança legítima.

¹⁴¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **O princípio da...**, p. 11.

¹⁴² BAPTISTA, Patrícia. **Segurança Jurídica e...**, Posição no Kindle 3067-3071.

5 O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA NO DIREITO PÁTRIO

No Brasil, tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm procurado resolver os problemas criados com a violação das expectativas legítimas dos cidadãos com base em uma velha dicotomia: direito adquirido vs. expectativa de direito¹⁴³. Paulo Henrique Carneiro Fontenele, afirma que “*chamadas expectativas de direito seriam situações em que não há direito algum, já que pendentes de consumação os requisitos básicos à sua existência*”¹⁴⁴.

Já a ideia de direito adquirido, vem a muito sendo discutida na doutrina por influência dos ensinamentos de GABBA. Sobre o tema, Luís Roberto Barroso defende que

É ainda a antiga opinião de Gabba que baliza o tema, ao apontar, como característica do direito adquirido: (1) ter sido consequência de um fato idôneo para a sua produção; (2) ter-se incorporado definitivamente ao patrimônio do titular¹⁴⁵.

Após as considerações traçadas neste trabalho, percebe-se que a construção doutrinária pautada na bipolarização entre direito adquirido e expectativa de direito não soluciona os impasses criados pelas frustrações das legítimas confianças dos administrados. O olhar da administração não pode ser voltado simplesmente aos direitos adquiridos e menosprezar a fé que os particulares depositaram na continuidade da atuação estatal. Insistimos em pontuar, como fizemos ao longo desse estudo, que a Administração Pública deve prezar pela coerência de suas ações, isto é, ela deve tutelar também “*as expectativas legitimamente despertadas por sua conduta, e assim mantê-las, em respeito à confiança despertada na sociedade*”¹⁴⁶.

Assim, a adoção pela Administração da tutela aos direitos adquiridos, tão somente, é falha e não abrange todas as situações jurídicas. Por isso mesmo, deve-se adotar no direito brasileiro o princípio da proteção da confiança por ser instituto mais abrangente que alcança situações que ainda não estão consolidadas ou que decorreram de atos administrativos nulos.

¹⁴³ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O Princípio...**, p. 66.

¹⁴⁴ FONTENELE, Paulo Henrique Carneiro. **Ato jurídico perfeito, direito adquirido e expectativa de direito**: Corolários do princípio da segurança jurídica. Nov, 2014.

¹⁴⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição — Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. Ed. 7ª. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 35.

¹⁴⁶ MARTINS-COSTA, Judith. **A proteção da...**, p. 236

5.1 A proteção da confiança legítima no processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal – Lei 9.784/99

Cumprido neste momento analisar, ainda que de forma breve, alguns dispositivos do capítulo XIV da Lei 9.784 de 1999 que trata da anulação, revogação e convalidação de atos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal. Tal estudo revela-se importante, pois, além dessa Lei ser influenciada pela Lei Federal de Processo Administrativo alemã, ela apresenta embriões à aplicação do princípio da proteção da confiança.

Já no artigo 53, a Lei trata do princípio da autotutela administrativa não como uma *faculdade* – retratado pelo enunciado da Súmula 473 do STF como sendo um poder de a Administração anular seus atos eivados de vício –, mas sim como um *dever* de anular os atos inválidos e de utilizar a discricionariedade em outras situações. Diz o artigo que

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 adquiridos¹⁴⁷.

No ordenamento jurídico brasileiro esse é basicamente o único dispositivo legal que trata do respeito aos direitos adquiridos, sem, entretanto, discriminar quais seriam esses direitos nem como se daria esse respeito. Tal dispositivo impõe um dever à Administração de anular quaisquer atos eivados de vício, não importando as consequências da anulação.

Como visto, há de se entender que, em alguns casos, os impactos gerados pela anulação de um ato administração podem ser bem maiores do que a sua manutenção. Além disso, a invalidação de todo e qualquer ato administrativo viciado, desassociada de um juízo de ponderação, poderá gerar danos àqueles indivíduos que ainda não incorporaram o direito as suas esferas patrimoniais. Dito de outra forma, é necessário preservar, além dos direitos adquiridos, as legítimas expectativas de direitos, considerando as etapas intermediárias de aquisição de um direito.

Seguindo a análise dos dispositivos legais, o art. 54 da Lei 9.784 de 1999 preceitua que

¹⁴⁷ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

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-fé¹⁴⁸.

Esse artigo estabelece um prazo decadencial para a Administração invalidar atos administrativos que trazem efeitos favoráveis aos administrados. Após decorridos cinco anos a Administração Pública se vê impossibilidade de declarar a nulidade de atos viciados. Almiro do Couto e Silva, ao tratar sobre o tema, preceitua que

Atendidos os requisitos estabelecidos na norma, isto é, transcorrido o prazo de cinco anos e inexistindo a comprovada má fé dos destinatários, opera-se, de imediato, a decadência do direito da Administração Pública federal de extirpar do mundo jurídico o ato administrativo por ela exarado, quer pelos seus próprios meios, no exercício da autotutela, quer pela propositura de ação judicial visando a decretação de invalidade daquele ato jurídico. Com a decadência, mantém-se o ato administrativo com todos os efeitos que tenha produzido, bem como fica assegurada a continuidade dos seus efeitos no futuro¹⁴⁹.

O artigo 54 da Lei 9.784 de 1999 revela, ainda que pontualmente, uma tendência a adoção do princípio da proteção da confiança diante de atos administrativos ampliativos. Isso porque traça limites temporais à invalidação de um ato viciado, conservando a posição jurídica daquele que de boa-fé acreditou que o ato expedido se encontrava em harmonia com o ordenamento jurídico.

O próprio dispositivo traz, entretanto, um impedimento a sua aplicação: a presença da má-fé. O ato administrativo viciado poderá, assim, ser anulado a qualquer tempo quando comprovada a má-fé. Nesse ponto, assim como destaca Almiro do Couto e Silva, se está a falar da má-fé do administrado, isto é, quando o sujeito age de modo a provocar o vício pela sua ação ou omissão. Assim sendo, se o vício no ato administrativo fora provocado por um agente da Administração Pública, estando o destinatário do ato de boa-fé e decorrido o prazo quinquenal, não há que se falar mais em anulação do referido ato¹⁵⁰.

É preciso pontuar que o prazo quinquenal de que trata o dispositivo se aplica unicamente para os atos administrativos ampliativos, isto é, aqueles dos quais decorrem efeitos favoráveis para o interessado. Por outro lado, os atos administrativos gravosos, ou seja, aqueles que ensejam prejuízos aos administrados, devem ser anulados pela Administração a qualquer tempo. Assim sendo, “os atos administrativos

¹⁴⁸ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

¹⁴⁹ COUTO E SILVA, Almiro do. **O princípio da...**, p. 290.

¹⁵⁰ COUTO E SILVA, Almiro do. **O princípio da...**, p. 304/305.

*gravosos, a seu turno — porque neles não se deposita confiança cuja tutela se justifique —, não decaem e, por isso, em princípio, sua eventual invalidez continua podendo ser pronunciada a qualquer tempo*¹⁵¹.

É possível, ainda, deixar de aplicar a regra contida no art. 54 da Lei em estudo quando se estiver diante de situações que favorecem o cidadão. Explicando melhor: em algumas situações, não é necessário o aguardo do prazo de cinco anos para manter os efeitos do ato administrativo viciado. Deverá, pois, o Estado decidir, diante de um caso concreto, se as circunstâncias exigem a preservação dos efeitos de um ato inválido, mesmo antes de escoado o prazo decadencial de cinco anos. Esse entendimento é aparentemente óbvio quando a ilegalidade do ato vem à tona há pouco tempo de se alcançar o mencionado prazo, por exemplo. Sobre o tema, preciosas são as palavras de Almiro do Couto e Silva ao dizer que

O que pode ocorrer é que, no curso do prazo de cinco anos, venha a configurar-se situação excepcional que ponha em confronto os princípios da legalidade e da segurança jurídica. Nessa hipótese, deverá o juiz ou mesmo a autoridade administrativa efetuar a ponderação entre aqueles dois princípios, para apurar qual dos dois deverá ser aplicado ao caso concreto, mesmo ainda não se tendo configurado a decadência¹⁵².

Desse modo, o mais interessante seria que a Administração Pública antes de proceder a anulação do ato administrativo chamasse os interessados a se manifestarem. Assim, além de estar respeitado o contraditório e a ampla defesa, possibilitaria aos particulares expor suas respectivas situações de modo que se fizessem distinguir dos demais administrados. Nesse sentido, quando não se obstasse a Administração de decretar a anulação de um ato poderia modular os efeitos dessa anulação ou propor medidas compensatórias aos prejuízos causados aos particulares.

5.2 Aplicação do princípio no Supremo Tribunal Federal

A aplicação da proteção da confiança nos tribunais pátrios ainda tem se dado de forma tímida, normalmente associada aos princípios da segurança jurídica e boa-fé. Na jurisprudência da Suprema Corte brasileira, os fundamentos do princípio em estudo têm sido utilizados sem, entretanto, serem citados sob o título de proteção da

¹⁵¹ BAPTISTA, Patrícia. **Segurança Jurídica e...**, Posição no Kindle 4392-4394.

¹⁵² COUTO E SILVA, Almiro do. **O princípio da...**, p. 290.

confiança. Ainda assim, tais decisões sinalizam avanços no tocante ao reconhecimento do princípio da proteção da confiança do direito brasileiro.

O primeiro caso a ser analisado é o Mandado de Segurança de número 24268 sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes¹⁵³. Trata-se de ação movida contra os atos do Presidente do Tribunal de Contas da União e do Gerente de Recursos Humanos da Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda. A impetrante alegara que o referido tribunal decidiu unilateral e sumariamente cancelar o pagamento de sua pensão especial, concedida há depois anos, sem, contudo, ouvi-la na condição de beneficiária. A decisão fora ementada sob a seguinte redação:

Mandado de Segurança. 2. Cancelamento de pensão especial pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de comprovação da adoção por instrumento jurídico adequado. Pensão concedida há vinte anos. 3. Direito de defesa ampliado com a Constituição de 1988. Âmbito de proteção que contempla todos os processos, judiciais ou administrativos, e não se resume a um simples direito de manifestação no processo. 4. Direito constitucional comparado. Pretensão à tutela jurídica que envolve não só o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador. 5. Os princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurados pela Constituição, aplicam-se a todos os procedimentos administrativos. 6. O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica. 7. **Aplicação do princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito. Possibilidade de revogação de atos administrativos que não se pode estender indefinidamente. Poder anulatório sujeito a prazo razoável. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente.** 8. **Distinção entre atuação administrativa que independe da audiência do interessado e decisão que, unilateralmente, cancela decisão anterior. Incidência da garantia do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal ao processo administrativo.** 9. **Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica. Aplicação nas relações jurídicas de direito público.** 10. Mandado de Segurança deferido para determinar observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (CF art. 5º LV). (grifos nossos).

Neste caso, a Corte entendera que há uma necessidade de estabilização das situações jurídicas, além de pontuar assunto tratado neste trabalho, qual seja a impossibilidade de a prerrogativa administrativa de anular seus próprios atos perdurar indefinidamente. Por fim, a decisão reconhece que há uma verdadeira *cadeira de derivação*, ratificando o entendimento defendido nesta obra de que a segurança

¹⁵³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.268-MS. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, DJ de 09/06/2006.

jurídica se fundaria no Estado de Direito e serviria, ao mesmo tempo, de nascedouro para a proteção da confiança.

O segundo julgado que merece atenção diz respeito à Questão de Ordem em Petição nº 2.900¹⁵⁴, que fora recebida como Medida Cautelar também pelo Ministro Gilmar Mendes. O caso diz respeito à situação de uma aluna da Faculdade de Direito da Universidade de Pelotas que lograra aprovação em concurso público e fora nomeada para exercer seu cargo na cidade de Porto Alegre. Diante da mudança de domicílio, a aluna pleiteou administrativamente sua transferência para a Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Inicialmente o pleito fora administrativamente indeferido sob a justificativa de que a aluna não se enquadrava nos requisitos traçados pela Lei 9.536/94. Inconformada a estudante impetrou Mandado de Segurança obtendo decisão de piso favorável à transferência para a UFRGS. Entretanto, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em grau de apelação, reformou a sentença, considerando inaplicável a transferência compulsória disciplinada pela citada Lei. A estudante manejou Recursos Extraordinário e, objetivando alcançar efeito suspensivo, manejou a referida Petição.

No julgado, o Min. Gilmar Mendes se utilizou dos ensinamentos de Almiro do Couto e Silva para preservar a situação jurídica da aluna, considerando, inclusive, que esta já se encontrava à época prestes a concluir seu curso. A decisão liminar fora posteriormente confirmada por unanimidade pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, o princípio da proteção da confiança fora utilizado recentemente pelo Ministro Luís Roberto Barroso no Agravo Regimental em Mandado de Segurança, sob o número 34350¹⁵⁵. A decisão fora emendada sob a seguinte redação

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TCU. APOSENTADORIA. EXCLUSÃO DE ÍNDICES DE PLANOS ECONÔMICOS. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. VALORES RECEBIDOS ATÉ A REVOGAÇÃO DE MEDIDA LIMINAR ANTES DEFERIDA. 1. Esta Corte vem reconhecendo que a revogação da liminar opera-se, excepcionalmente, com efeitos ex nunc nos mandados de segurança denegados com base no entendimento resultante do RE 596.663-RG, mas que **tiveram a medida precária concedida anteriormente com fundamento na jurisprudência vigente à época, favorável aos impetrantes. Proteção da confiança legítima.** Nesse sentido: MS 25.430 (Rel. Min. Eros Graus, redator para o acórdão Min. Edson Fachin) e MS

¹⁵⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem em Petição nº 2.900. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma, DJ de 01/08/2003.

¹⁵⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº MS 34350 AgR. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Primeira Turma, DJ de 17/11/2017.

30.556 AgR (Rel. Min. Rosa Weber). 2. Agravo a que se nega provimento.
(grifos nossos)

No caso, o Ministro negou provimento ao agravo manejado pela União por entender não ser cabível a reposição ao erário de valores percebidos pelo impetrante já que ele se guiou com base no entendimento da jurisprudência da época em que fora concedida a referida medida cautelar.

Pelo que se percebe, ainda que sob o escudo de outros princípios, a proteção da confiança vem ganhando espaço nas decisões do Supremo Tribunal Federal. Os julgados citados acima revelam que ainda há pouca delimitação conceitual e teórica entre a segurança jurídica e a proteção da confiança.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante disso tudo, fica clara a importância do princípio da proteção da confiança na manutenção dos efeitos dos atos administrativos inválidos. Sua relevância se destaca, principalmente, em um ordenamento jurídico, como o brasileiro, em que as expectativas de direitos são vistas como meras esperanças de um direito futuro.

A proteção da confiança se afigura como um princípio que traz estabilidade e impõe à administração um dever de considerar sua conduta pretérita a fim de que não frustre a fé dos indivíduos nos atos administrativos. Embora, deva haver um cotejamento com demais regras e princípios a fim de que não se tenha uma supervalorização do princípio estudado, a proteção da confiança possui, no cenário atual do direito, grande relevância, pois protege as etapas intermediárias de aquisição de direitos.

Em um Estado Democrático de Direito, a Administração Pública deve prezar pela continuidade, estabilidade e preservação de condutas administrativas que despertaram no particular uma confiança. Por isso mesmo, desde que demonstrados os pressupostos de aplicação, referidos no corpo do texto, a confiança dos administrados deve ser respeitada, ainda que o ato que a ensejou seja invalidado em decorrência de algum vício.

É preciso lembrar que os atos administrativos possuem presunção de legitimidade fazendo com que os particulares acreditem que foram expedidos em perfeita harmonia com o ordenamento jurídico. Manter os efeitos destes atos administrativos é respeitar a segurança jurídica e fazer prevalecer o princípio da igualdade, à medida que distingue os particulares em suas distintas situações

A afirmação de que meras expectativas de direito não prevalecem diante do interesse público não deve mais ter espaço no atual ordenamento jurídico. Isso porque é, igualmente, de interesse público que os Poderes Públicos respeitem as legítimas confianças nutridas pelos particulares, bem como sejam coerentes e lógicos em suas atitudes, construindo um estado de estabilidade nas relações jurídicas.

Essas conclusões reforçam o entendimento de que o princípio da proteção da confiança decorre, mediatamente, do sobreprincípio do Estado de Direito e, imediatamente, da segurança jurídica. Como abordado no corpo desta obra, a proteção da confiança revela-se, hoje, como um princípio autônomo, visto que com o

passar do tempo ele foi criando características próprias que o distingue do princípio da segurança jurídica.

Fora visto, ainda, que a legalidade administrativa não pode ser encarada como impedimento à incidência do princípio da proteção da confiança. Isso porque não se pode ter uma supervalorização de um determinado princípio, aplicando-o a todas as circunstâncias sem um devido filtro diante de um caso concreto. Além disso, a finalidade precípua da aplicação do princípio da legalidade é justamente trazer segurança jurídica, fim este também perseguido pelo princípio da proteção da confiança.

Das diferentes funções que dele emana, afirma-se que o limite à discricionariedade administrativa e ao princípio da autotutela são seus objetivos primordiais. Ele funciona como verdadeiro escudo frente ao arbítrio administrativo, bem como impõe um dever à Administração de conservar os efeitos dos atos administrativos ainda que inválidos.

Além da imposição de condutas omissivas à Administração, fora visto que o princípio da proteção da confiança exige a criação de outros instrumentos que devem ser postos como *reservas* e utilizados única e exclusivamente na impossibilidade de aplicação da proteção da confiança. Tais mecanismos dizem respeito à modulação de efeitos da anulação de um ato administrativo, criando uma regra de transição; e ao dever de indenizar o particular a fim de corrigir os danos causados pela frustração de expectativas.

Os instrumentos alternativos à aplicação da proteção da confiança são criados para suavizar os efeitos de uma mudança de paradigmas. Eles precisam ser cabalmente justificados. Em verdade, as suas criações devem ser evitadas ao máximo, uma vez que o objetivo primordial da proteção da confiança traduz-se na manutenção dos efeitos de atos administrativos inválidos. Entretanto, sabendo que há percalços que são intransponíveis à Administração, como a insuficiência orçamentária, a criação de uma regra de transição ou da instituição de indenização se afiguram como alternativas válidas a preservar a confiança dos indivíduos.

Malgrado o tema central desta obra seja a preservação da confiança diante da invalidação de atos administrativo inválidos, os casos de revogação também devem ser abraçados pelo princípio da proteção da confiança. Essa proteção se daria com a

imposição de limites temporárias ao exercício da prerrogativa revogatória da Administração Pública.

Desse modo, sabendo que a confiança é elemento essencial à vida em sociedade, já que sem ela apenas relações menos complexas seriam possíveis, a Administração Pública deve prezar pela honradez para com as legítimas expectativas por ela criadas nos administrados. Assim, seja através da abstenção da sua prerrogativa anulatória ou de outros mecanismos, o princípio da proteção da confiança deve ser devidamente respeitado.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 24ª Ed. São Paulo : MÉTODO, 2016.1108p. p

ALEXY, Robert. **El concepto y la validez del derecho**. 2ª Ed. Barcelona: Gedisa, 1997. 211p.

ARAÚJO, V. S. **O Princípio da Proteção da Confiança**: Uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. 2ª Ed. Niterói: Impetus, 2016. 327p.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **Princípio da Proteção da Confiança**. *Jornal Carta Forense*, 2009. Disponível em:<
<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/principio-da-protECAo-da-confianca/4364> >. Acesso em: 22 de dez. 2017

ÁVILA, Humberto. **Benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa dos contribuintes**. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Nº 4, p. 1-10, nov/dez de 2006. Disponível em: <
<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=69>>. Acesso em: 29 de jan. de 2018.

ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011. 728p.

BAPTISTA, Patrícia. **Segurança Jurídica e Proteção da Confiança Legítima no Direito Administrativo**: Análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro. Edição do Kindle. 2014. 12128 Posição no Kindle.

BARROSO, Luís Roberto. **A Prescrição Administrativa no Direito Brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99**. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador: CAJ – Centro de Atualização Jurídica vol. I, nº 4, 25 p., 2001. Disponível em: <
http://direitopublico.com.br/pdf_4/DIALOGO-JURIDICO-04-JULHO-2001-LUIS-R-BARROSO.pdf>. Acesso em: 09 de janeiro de 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição — Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. Ed. 7ª. São Paulo: Saraiva, 2009. 427p. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86525>>. Acesso em: 02 de fev de 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Mudança da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria tributária**. *Segurança Jurídica e modulação dos efeitos temporais das decisões judiciais*. Parecer jurídico. Rio de Janeiro, 2005, 37 p. Disponível em: <
https://pt.scribd.com/document/235368749/Parecer-Mudanca-Da-Jurisprudencia-Do-Stf?doc_id=235368749&download=true&order=441526485>. Acesso em 05 de jan. de 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Recurso Extraordinário. Violação indireta da Constituição. Ilegitimidade da alteração pontual e casuística da jurisprudência**

do Supremo Tribunal Federal. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro. Ano 3, Vol III, 285p. jan./jun., 2009.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo:** Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 2ª Ed. Rio de Janeiro – São Paulo – Recife: Renovar, 2008. 303 p.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico.** 6ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. 184 p.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 10ª Ed. 9ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000. 616p.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº MS 34350 AgR. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Primeira Turma, DJ de 17/11/2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14069667>> Acesso em 02 de fev de 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22.357-MS. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, DJ de 05/11/2004.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.268-MS. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, DJ de 09/06/2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=379748>>. Acesso em: 02 de fev de 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem em Petição nº 2.900. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma, DJ de 01/08/2003.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 158543-RE. Relator: Ministro Marco Aurélio. Segunda Turma, DJ de 06/10/1995; Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=212758>. Acesso em: 15 de jan. de 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula 346, DJ de 3.12.1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1576>>. Acesso em: 22 de jan de 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula 473, DJ de 10/12/1969. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 22 de jan de 2018.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

BRASIL. LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, Brasília, DF, mar 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 04 jan. 2018.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Consitucional e Teoria da Contituição**. 7ª Ed. Coimbra: Almedina, 2003, 1522 p.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Atlas S.A, 2017. 1392p.

COUTO E SILVA, Almiro do. **O princípio da segurança jurídica (proteção da confiança) no Direito Público brasileiro e o direito da administração pública de anular os seus próprios atos administrativos**: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/1999). Revista de direito administrativo, vol. 237, p. 271-315, jul./set., 2004.

COUTO E SILVA, Almiro do. **Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no Estado de Direito Contemporâneo**. Revista da Procuradoria-Geral do Estado, vol. 9, nº 24, p.11-29, 1979.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª Ed. São Paulo: Forense, 2017. 1128p.

ESTADÃO – Portal do Estado de São Paulo. **A modernização do Estado**, 2017. Disponível em:< <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-modernizacao-do-estado,70001899973>>. Acesso em: 22 de dez. 2017.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O contrôle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. Rio de Janeiro, RJ: Freitas Bastos, 1941. 347 p.

FONTENELE, Paulo Henrique Carneiro. **Ato jurídico perfeito, direito adquirido e expectativa de direito**: Corolários do princípio da segurança jurídica. Nov, 2014. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/33954/ato-juridico-perfeito-direito-adquirido-e-expectativa-de-direito-corolarios-do-principio-da-seguranca-juridica>>. Acesso em: 02 de fev. de 2018.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Os princípios jurídicos no Estado Democrático de Direito**: ensaio sobre o seu modo de aplicação. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 36, nº 143, julho/setembro 1999.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 535 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Ed 12º. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. 1861p.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes. 1998, 282p.

LOPES, Pedro Moniz. **Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa**. Coimbra: Almedina, 2011. 280p.

MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. Tese (Pós-graduação em direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005. 253 p.

MARTINS-COSTA, Judith. **A proteção da legítima confiança nas relações obrigacionais entre a administração e os particulares**. Revista da Faculdade de

Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 22, p. 228-255, set. 2002.

MARTINS-COSTA, Judith. **A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o estado e os cidadãos**: a segurança como crédito de confiança. Revista CEJ, Brasília, n. 27, p. 110-120, out./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/641/821>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 968.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Ed. 23. São Paulo: Malheiros, 1998. 680p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 1103p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª Ed, 22ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2013. 48p.

MIRAGEM, Bruno. **A nova Administração Pública e o direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 367 p.

OGILVIE, Sheilagh. **The use and abuse of trust: social capital and its deployment by early modern guilds**. 2004. 45 f. University of Cambridge - Faculty of Economics, 2004. 45 p.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **O princípio da proteção da confiança legítima no direito administrativo brasileiro**. São Paulo, 31 p. 2012. Disponível em: <<http://www.professorrafaeloliveira.com.br/Backoffice/noticias/pdf/O%20PRINC%C3%8DPIO%20DA%20PROTE%C3%87%C3%83O%20DA%20CONFIAN%C3%87A%20LEG%C3%8DTIMA%20NO%20DIREITO%20BRASILEIRO.pdf>>. Acesso em: 26 de janeiro de 2018.

PALMA, Darléa Carine. **O equilíbrio entre o princípio da estabilidade das relações jurídicas e a adaptação às novas metas e prioridades administrativas**. Unoesc & Ciência - ACSA, Joaçaba, v. 4, n. 2, p. 233-242, jul./dez. 2013.

ROCHA, Ludiana Carla Braga Façanha; DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. **A Administração Pública e o Princípio da Confiança Legítima**. In: *Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI 17.*, 2008, Salvador. Anais. Salvador, 2008. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/ludiana_carla_braga_facanha_rocha.pdf> Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

SANTOS, Raimundo Nonato Silva; ROMÃO, Pablo Freire. **Reflexões sobre o Princípio da Proteção da Confiança Legítima no Direito Brasileiro**. Revista Controle – Doutrina e Artigos. Fortaleza, Tribunal de Contas do Estado do Ceará. v. 12, n. 2, p. 282–306, jul./dez., 2014.

SANTOS, Ricardo Alexandre de Almeida; CALHEIROS JÚNIOR, João de Deus Moreira. **Direito Administrativo**. São Paulo: Método, 2015. 976p.

SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição de Retrocesso, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 6, nº 371, 17 de janeiro de 2006. 34 p. Disponível em: <http://www.tex.pro.br/home/artigos/93-artigos-jan-2006/4613-proibicao-de-retrocesso-dignidade-da-pessoa-humana-e-direitos-sociais-manifestacao-de-um-constitucionalismo-dirigente-possivel-formato-pdf>. Acesso em: 14 de janeiro de 2018.

SERPA JUNIOR, Wagner. **Princípio da proteção da confiança legítima em matéria tributária e modulação dos efeitos das decisões judiciais**. São Paulo, 144p. 2011. Disponível em <http://up.mackenzie.br/fileadmin/user_upload/_imported/fileadmin/Graduacao/FDir/2013-2/Wagner_Serpa_Junior.pdf>. Acesso em 05 de fevereiro de 2018.

SIMONETTI, José Augusto **O Princípio da Proteção da Confiança no Direito Administrativo Brasileiro**: Estabilidade de atos e limitação da discricionariedade administrativa. 1ª Ed. São Paulo: Lumen Juris. 2017, 256p.