

**CENTRO UNIVERSITÁRIO
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO” DE
PRESIDENTE PRUDENTE**

CURSO DE DIREITO

**PROTEÇÃO À CONFIANÇA COMO DESDOBRAMENTO DA
SEGURANÇA JURÍDICA**

Natália Nelli Barbatto

Presidente Prudente/SP

2015

**CENTRO UNIVERSITÁRIO
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO” DE
PRESIDENTE PRUDENTE**

CURSO DE DIREITO

**PROTEÇÃO À CONFIANÇA COMO DESDOBRAMENTO DA
SEGURANÇA JURÍDICA**

Natália Nelli Barbatto

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Gabriel Lino de Paula Pires.

Presidente Prudente/SP

2015

O Senhor dá a sabedoria, da sua boca vem a inteligência
e o entendimento.

Provérbio 2:6.

Dedico este singelo trabalho
à minha família,
principalmente aos meus
pais.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por sua infinita bondade e misericórdia;

Aos meus pais, Sílvio Martins Barbatto e Maria Eugênia Nelli Barbatto, por sempre me apoiarem e serem os melhores exemplos de pais e amigos que alguém poderia ter.

À minha irmã, Beatriz Nelli Barbatto, por me ensinar a amar e respeitar incondicionalmente, apesar das diferenças.

Ao professor e orientador Gabriel Lino de Paula Pires, por ter me aceitado como orientanda e me ajudado desde o início. Suas orientações, correções, dedicação e sabedoria foram imprescindíveis para o presente estudo.

Aos professores Luís Roberto Gomes e Florestan Rodrigo do Prado, que aceitaram compor a banca deste trabalho.

Aos meus amigos, que muito me ajudaram nessa trajetória.

A todos os que, direta ou indiretamente, me ajudaram e me apoiaram, meus sinceros agradecimentos!

RESUMO

O presente ensaio busca tecer considerações acerca da teoria do direito, destrinchando-se na análise das três espécies normativas existentes no âmbito jurídico e culminando com a análise prática da categoria a que pertence a proteção à confiança, além de analisar as demais premissas metodológicas pertinentes aos temas em questão. Visa, também, aprofundar os estudos acerca dos princípios aplicáveis ao Direito Administrativo, conferindo especial atenção à segurança jurídica e à proteção à confiança, como seu corolário. Analisa, ainda, a proteção à confiança sob diversos aspectos, identificando seus principais efeitos e consequências no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a esse enfoque, o estudo se inicia com uma breve análise histórica até o surgimento e a aplicação desse tema no Brasil. Após passar por algumas considerações gerais, o trabalho, por fim, discorre acerca da proteção à confiança e sua influência em eventuais mudanças legislativas, administrativas e jurisprudenciais, revelando que a segurança jurídica e a proteção à confiança são pilares essenciais à sustentação do ordenamento jurídico pátrio.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direito Administrativo. Normas jurídicas. Princípios. Segurança jurídica. Proteção à confiança.

ABSTRACT

This essay seeks to take into consideration the theory of law through the analysis of the three existing legal species in the legal framework, achieving the study of practical analysis of which category the protection of trust belongs to, besides analyzing other relevant methodological premises. It also aims to deepen studies on the principles that are applicable to administrative law, paying particular attention to the legal certainty and the protection of trust as its corollary. It also analyzes the protection of confidence in many ways, identifying their main effects and consequences in the Brazilian legal system. The study begins with a brief historical analysis of its emergence and application in Brazil. After going through some general considerations, the work finally talks about the protection of trust and its influence on possible legislative, administrative and jurisdictional changes, revealing that legal certainty and the protection of trust are essential to support the Brazilian legal system.

Keywords: Constitutional Law. Administrative law. Legal standards. Principles. Legal certainty. Protection of trust.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	07
2 ASPECTOS GERAIS ACERCA DA TEORIA DO DIREITO	09
2.1 Dos Princípios	10
2.2 Das Regras.....	11
2.3 Princípios e Regras - Interligação e Diferenciação	12
2.4 Postulados Normativos	14
2.5 Proteção à Confiança: Princípio, Regra ou Postulado?	15
3 PRINCÍPIOS EM ESPÉCIE.....	17
3.1 Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade	17
3.2 Princípio da Boa-fé.....	18
3.3 Princípio da Segurança Jurídica.....	19
4 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO.....	20
4.1 Constitucionalização do Direito Administrativo	21
5 PRINCÍPIOS NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	23
5.1 Princípios Administrativos Constitucionais	23
5.2 Legalidade e Vinculação ou Discricionariedade Administrativa.....	25
5.3 Boa-fé, Segurança Jurídica e Ato Administrativo	26
6 PROTEÇÃO À CONFIANÇA.....	29
6.1 Noções Preliminares	29
6.2 Confiança e Mudança Legislativa	31
6.3 Confiança e Mudança Jurisprudencial.....	32
6.4 Confiança e Mudança Administrativa.....	34
7 CONCLUSÃO	41
BIBLIOGRAFIA.....	43

1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio, em um primeiro momento, focou-se na análise das três premissas metodológicas para o estudo dos direitos material e processual contemporâneos, quais foram, a Teoria do Direito, a Constituição Federal e a relação direito material/processo.

Em seguida, abordou-se mais especificamente as três espécies de normas jurídicas - princípios, regras e postulados normativos -, cada qual com suas peculiaridades.

Por fim, comprometeu-se a introduzir uma discussão acerca da natureza normativa da "proteção à confiança", tema recentemente debatido no âmbito jurídico contemporâneo.

O presente trabalho, portanto, pretendeu dar o embasamento necessário para o estudo dos institutos jurídicos supra, com o fito de ampliar o conhecimento e desenvolver o raciocínio jurídico.

Em um segundo momento, foram abordados diversos princípios gerais relacionados ao tema em pauta, a exemplo da razoabilidade/proporcionalidade, da boa-fé e da segurança jurídica. A seguir, fez-se uma breve análise da evolução histórica do Direito Administrativo e o fenômeno de sua respectiva constitucionalização.

Em um terceiro momento, foram objeto de estudo diversos princípios administrativos, analisando-se as relações destes com a prática de atos administrativos.

Concluiu-se o presente ensaio, por fim, com um estudo aprofundado acerca do instituto jurídico referente à proteção à confiança, desdobrando-se na análise de seus efeitos e limites sobre eventuais mudanças realizadas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Foram utilizados os métodos comparativo, dedutivo, indutivo, histórico, crítico e analítico, tratando-se de uma pesquisa bibliográfica em doutrinas nacionais e estrangeiras acerca do tema principal abordado, qual seja, a proteção à confiança, que, por sua vez, está intrinsecamente ligada à segurança jurídica e aos princípios

constitucionais administrativos da boa-fé, da lealdade, da moralidade e, acima de tudo, da dignidade da pessoa humana.

2 ASPECTOS GERAIS ACERCA DA TEORIA DO DIREITO

No campo das premissas metodológicas para o estudo dos direitos material e processual contemporâneos, três são os pilares que norteiam a sua análise jurídica.¹

A princípio, deve-se estudar a Teoria do Direito, a fim de compreender os seus desdobramentos e as suas consequências jurídicas.

Em seguida, é mister estudar o direito material e o processo à luz da Constituição Federal, fenômeno conhecido como constitucionalização dos direitos e neoprocessualismo.

Por fim, deve-se, também, estudar a relação entre processo e direito material, com o objetivo de reconhecer o caráter de instrumentalidade daquele em relação a este.

Direito é qualquer disciplina (regramento) da vida em sociedade, exteriorizada por meio do ordenamento jurídico que, por sua vez, é composto por normas jurídicas destinadas a regular a vida social.²

A Teoria do Direito vem sofrendo uma série de transformações ao longo do tempo, assim como o estudo da norma jurídica.³

Um aspecto relevante foi a recente diferenciação entre "norma" e "texto".⁴

Este representa o dispositivo legal, ao passo que aquela corresponde à norma de conduta, ou seja, ao resultado obtido a partir da interpretação de um texto jurídico.

Sabe-se, atualmente, que um mesmo texto pode originar várias normas distintas, podendo também uma norma formar-se a partir de diversos textos, um texto ser gerado a partir de inúmeras normas, além de poder haver texto sem norma.⁵

¹ RODRIGUES, Daniel Colnago. **Poderes executórios do juiz na efetivação da tutela específica: limites e possibilidades**. p. 3.

² RODRIGUES, op.cit., p. 3.

³ RODRIGUES, op. cit., p. 3.

⁴ GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 113.

⁵ GRAU, op. cit., p. 115.

Importante ressaltar que norma jurídica é gênero formado por três espécies, quais sejam, princípios, regras e postulados normativos. Tais espécies compõem o ordenamento jurídico pátrio e são objetos do presente estudo.⁶

2.1 Dos Princípios

"Princípio" é um termo polissêmico, podendo apresentar diferentes significados e sentidos, a depender do contexto analisado.

Trata-se de uma norma finalística que aponta para um estado ideal de coisas a ser perseguido, sem, contudo, indicar a conduta necessária para se alcançar esse estado ideal correspondente aos valores constatados a partir da Constituição Federal e perseguidos pelo Estado Brasileiro.⁷

Antigamente, não se reconhecia força normativa aos princípios e, por essa razão, estes não eram vinculantes. Isso significa que não se podia pedir nem julgar apenas com base nessa espécie de norma jurídica.⁸

Todavia, com o advento da Constituição Federal de 1988, influenciada por outras constituições, reconheceu-se sua força normativa, possibilitando requerimentos e julgamentos baseados unicamente em princípios.⁹

Sua finalidade primordial¹⁰ é justamente apontar o estado ideal de coisas, sem descrever a conduta a ser praticada.

Já sua finalidade mediata¹¹ é impor aos destinatários a adoção de comportamentos compatíveis com o estado ideal que se quer atingir.

Os princípios são aplicados por meio de uma comparação dos efeitos da conduta, analisando se determinado comportamento vai ao encontro ou de encontro com o princípio que se deseja invocar.¹²

⁶ GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 115.

⁷ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12. ed. São Paulo: Malheiros. 2011. p. 40.

⁸ ÁVILA, op. cit., p. 40.

⁹ ÁVILA, op. cit., p. 51.

¹⁰ ÁVILA, op. cit., p. 64.

¹¹ ÁVILA, op. cit., p. 65.

¹² ÁVILA, op. cit., p. 78.

Segundo Robert Alexy,¹³ os princípios, diferentemente das regras, convivem conflituosamente, existindo, ao mesmo tempo, no ordenamento jurídico, estados ideais antagônicos.

Em eventual conflito entre eles, a prevalência casuística de um princípio não aniquila o outro. A lide, portanto, é resolvida por meio da técnica do sopesamento ou da ponderação.¹⁴

2.2 Das Regras

Regras são normas descritivas que indicam uma conduta ou um comportamento a ser praticado pelo destinatário, fornecendo uma diretriz a ser seguida.¹⁵

Princípios e regras existem no ordenamento jurídico para balanceá-lo, visto que os primeiros relacionam-se com o ideal de justiça e as segundas, com a ideia de segurança.¹⁶

Todo princípio possui uma regra subjacente, e toda regra apresenta um princípio subjacente. Depreende-se, portanto, que as regras servem para fomentar princípios.

Essa segunda espécie de norma jurídica se aplica por subsunção, isto é, adequação do fato à norma ou da regra ao caso concreto.¹⁷

Segue também a ideia do "tudo ou nada", uma vez que, havendo conflito de regras,¹⁸ uma sempre prevalecerá e aniquilará a outra, não permitindo a coexistência de regras antagônicas.

Assim sendo, na maioria das vezes, as regras não admitem juízo de ponderação.

Humberto Ávila,¹⁹ entretanto, defende que, em situações excepcionais, regras podem ser ponderadas ou relativizadas. Tal fenômeno é conhecido como derrotabilidade, significando o afastamento de uma regra no caso concreto.

¹³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo:Malheiros, 2008. p. 31.

¹⁴ ALEXY, op. cit., p. 33.

¹⁵ ALEXY, op. cit., p. 35.

¹⁶ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12. ed. São Paulo: Malheiros. 2011. p. 120.

¹⁷ ALEXY, op. cit., p. 40.

¹⁸ ALEXY, op. cit., p. 42.

Para que isso ocorra, porém, é necessária uma grande carga argumentativa, pois as regras têm "eficácia de trincheira", apresentando uma dureza extrema, diferentemente dos princípios, que são fluidos.²⁰

2.3 Princípios e Regras - Interligação e Diferenciação

Princípios e regras são espécies de normas jurídicas que compõem o ordenamento jurídico. Ambos possuem natureza normativa, sendo igualmente vinculantes.²¹

Não há hierarquia entre as normas supra, em razão do princípio da unidade do ordenamento jurídico pátrio.

Há duas formas de distinção entre princípios e regras: a distinção funcional e a distinção morfológica.²²

No âmbito da diferenciação funcional, os princípios apresentam uma função interpretativa e integrativa. Deve-se partir de um princípio constitucional para analisar o ordenamento como um todo (interpretação) e, em caso de anomia/lacuna legislativa, devem-se aplicar os princípios gerais do direito (integração).²³

As regras,²⁴ por sua vez, destinam-se à solução de um conflito específico, sendo aplicadas diretamente na resolução de um caso concreto.

Há, no entanto, exceções. Em algumas situações, determinada norma pode ser explicativa e um princípio pode ser usado para a solução de um conflito de interesses.

No que tange à distinção morfológica, segundo Robert Alexy,²⁵ os princípios contêm um mandamento de otimização, podendo ser aplicados de várias formas e comportando alterações e evoluções em seu desenvolvimento.

Por serem flexíveis, possuem aplicação gradativa, e têm o objetivo de normatização da moral e da justiça, permitindo a correção de certas atitudes e a formação de um sistema autossuficiente.²⁶

¹⁹ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 112.

²⁰ ÁVILA, op. cit., p. 114.

²¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 45.

²² ALEXY, op. cit., p. 47.

²³ ALEXY, op. cit., p. 50.

²⁴ ALEXY, op. cit., p. 53.

²⁵ ALEXY, op. cit., p. 58.

Os princípios tecem fins e parâmetros e, ao entrarem em conflito, um é preterido em razão do outro, mas ambos permanecem no ordenamento.

Portanto, todos os princípios em conflito permanecem válidos no campo formal; apenas na prática um deles foi preterido.²⁷

As regras contém um mandamento de definição, apresentando um comando direto e fixo, impassível de gradação.

Na maioria, não comportam flexibilização, pois a exceção a uma regra é outra regra ou a sua violação.

Assim, em eventual conflito entre regras, uma delas será revogada (campo da validade) ou declarada inconstitucional (campo da constitucionalidade).²⁸

Além disso, as regras estabelecem um consenso mínimo, pois, como não podem ser flexibilizadas, todos devem obedecê-las.

Também de acordo com Gomes Canotilho,²⁹ regras e princípios apresentam diferenças tanto funcionais como morfológicas ou estruturais.

Quanto ao grau de abstração,³⁰ estes são mais abstratos que aquelas, pois podem ser otimizados/flexibilizados sem perderem o sentido.

Quanto ao grau de determinabilidade na aplicação ao caso concreto,³¹ os princípios carecem de mediações concretizadoras, ao passo que as regras são suscetíveis de aplicação direta.

Portanto, para ser aplicado no caso concreto, o princípio depende do intérprete (mediação concretizadora do princípio altamente abstrato) e, quanto maior a abstração, menor a determinabilidade.³²

Quanto ao caráter de fundamentalidade no sistemas das fontes³³, os princípios assumem uma posição privilegiada, pois são a fonte fundamental do direito, servindo de base para todo o resto, inclusive para as regras.

Quanto à proximidade da ideia de direito,³⁴ são os princípios que desempenham a função de humanização e a adequação à moral, à ética e à justiça.

²⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo:Malheiros, 2008. p. 60.

²⁷ ALEXY, op. cit., p. 64.

²⁸ ALEXY, op. cit., p. 69.

²⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra:Almedina, 2000. p. 15.

³⁰ CANOTILHO, op. cit., 23.

³¹ CANOTILHO, op. cit., p. 24.

³² CANOTILHO, op. cit., p. 26.

³³ CANOTILHO, op. cit., p. 28.

³⁴ DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Cambridge: Harvard, 1997. p. 14.

Por fim, quanto à natureza normogenética,³⁵ todas as regras e outros princípios decorrem de um princípio único, que seria o "DNA" de todas as demais normas jurídicas.

2.4 Postulados Normativos

Postulados normativos são normas metódicas que estruturam, auxiliam e viabilizam a aplicação das demais normas. Servem para ajudar na resolução de conflitos entre outras normas jurídicas.³⁶

Exemplos típicos de postulados normativos são a razoabilidade, a proporcionalidade³⁷ e a concordância prática, que não entram em conflito com outras normas, mas sim, ajudam a resolver conflitos.

Na tentativa de objetivar o uso do postulado conhecido como proporcionalidade, criaram-se três submáximas: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.³⁸

A adequação refere-se à verificação de a restrição imposta estar apta a atingir o fim a que se destina.

A necessidade corresponde à verificação de a restrição imposta ser a menos onerosa possível, com a mesma eficácia.

E a proporcionalidade em sentido estrito é a técnica do sopesamento e da argumentação jurídica no caso concreto.

Através dessas três submáximas, tentou-se corrigir o uso desenfreado e injustificado desse postulado como fonte de solução das lides.³⁹

³⁵ DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Cambridge: Harvard, 1997. p. 17.

³⁶ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 151.

³⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 10.

³⁸ ÁVILA, op. cit., p. 177.

³⁹ ÁVILA, op. cit., p. 185..

2.5 Proteção à Confiança: Princípio, Regra ou Postulado?

A proteção à confiança, tema de abordagem relativamente recente no universo jurídico brasileiro, vem ganhando crescente força de aplicação em inúmeros casos práticos com que se deparou a jurisprudência pátria.⁴⁰

A fim de tecer maiores comentários sobre o assunto, primeiramente, deve-se analisá-lo sob o prisma das normas jurídicas. Como já mencionado, princípios, regras e postulados são espécies de normas, que, por sua vez, constituem um gênero.

Resta saber, então, em qual categoria (espécie de norma jurídica) a proteção à confiança se enquadra.

Há entendimento no sentido de que se trata de uma regra, uma vez que sua finalidade principal é descrever e indicar uma conduta ou comportamento a ser praticado pelo destinatário - o Estado, na maioria dos casos -, além de não admitir qualquer ponderação.

Relaciona-se, então, com a ideia de segurança jurídica.⁴¹

Por outro lado, há quem defenda ser um princípio, convivendo conflitualmente com outros e admitindo ponderação ou sopesamento quando em conflito.⁴²

Está voltado, portanto, a um ideal de justiça.

Mas há, ainda, autores que entendem ser a proteção à confiança um postulado normativo, pois não é ela que entra em conflito com princípios ou regras, sendo usada justamente para resolver conflitos envolvendo outras normas jurídicas.

Todavia, o entendimento que parece ser mais adequado e sensato é o de que a proteção à confiança é, na verdade, um signo.

Signo é uma expressão utilizada para demonstrar que determinada norma pode se apresentar, dependendo do caso concreto, como as três espécies normativas, quais sejam, princípio, regra e postulado normativo.

⁴⁰ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 186.

⁴¹ ÁVILA, op. cit., p. 186.

⁴² MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 182.

Portanto, assim como a dignidade da pessoa humana⁴³ e a igualdade, por exemplo, a proteção à confiança pode assumir feição de princípio, regra ou postulado normativo, apresentando, conseqüentemente, natureza e conseqüências diversas, sendo atualmente entendida, segundo a maioria da doutrina e da jurisprudência, como desdobramento da segurança jurídica - norma originada da combinação de vários textos/artigos previstos na Carta Magna.⁴⁴

⁴³ NOVELINO, Marcelo. **O conteúdo jurídico da dignidade da pessoa humana**. São Paulo: Método. p. 13.

⁴⁴ MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 185.

3 PRINCÍPIOS EM ESPÉCIE

3.1 Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade

Apesar de comumente chamados de princípios, a razoabilidade e a proporcionalidade constituem postulados normativos, servindo para a resolução de conflitos entre outras normas jurídicas, como já explicado anteriormente.

No tocante à razoabilidade, três acepções se destacam em seu estudo, vez que tal postulado é diretriz, exigindo a relação entre normas gerais com as peculiaridades de cada caso concreto, a vinculação das normas jurídicas com a realidade à qual se referem, e a equivalência entre grandezas.⁴⁵

A primeira acepção refere-se à razoabilidade como equidade, isto é, à compatibilidade e harmonização da norma geral com o caso prático, analisando-se a realidade fática e aplicando-se a norma da forma mais coerente e sensata, de acordo com as individualidades de cada caso.

A segunda acepção corresponde ao postulado supra como congruência, sendo necessária a sua harmonização com as condições externas de aplicação, devendo esta sempre estar baseada em um suporte empírico.

Quanto à terceira acepção - razoabilidade como equivalência - é preciso haver equivalência entre a medida aplicada ao caso concreto e o critério que a determina.

No que se refere à proporcionalidade, como já visto, há três submáximas a serem analisadas, quais sejam, adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.⁴⁶

A adequação depende de uma análise relacional (meio-fim), variando conforme a situação. Adequado é aquilo que está em conformidade com algo. Assim, para ser adequada, a medida deve estar apta a atender as peculiaridades do direito material referente ao caso em tela, atingindo um resultado apropriado àquela situação específica.

⁴⁵ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 164.

⁴⁶ ÁVILA, op. cit., p. 177.

A segunda submáxima refere-se à necessidade, ou seja, ao fato de aquela ser a medida menos onerosa dentre as de igual eficácia.

Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito é o juízo de valor e ponderação que deverá ser realizado no caso concreto, a fim de verificar se a medida escolhida é realmente proporcional ao fim ao qual se destina.

3.2 Princípio da Boa-fé

A boa-fé é princípio fundamental e ético que norteia toda e qualquer relação jurídica, dividindo-se, classicamente, em boa-fé objetiva e boa-fé subjetiva.

Não se trata de apenas um princípio, mas também de uma regra jurídica, vez que se encontra prevista em lei e possui caráter sancionatório/controlador.

Sendo cláusula aberta em nosso ordenamento, a boa-fé apresenta elementos subjetivos e objetivos, e sua interpretação é ampla e varia de acordo com as circunstâncias e as pessoas envolvidas, dependendo, portanto, do caso concreto.

A boa-fé objetiva exige um comportamento razoável das pessoas e corresponde aos parâmetros, padrões e modelos de conduta estabelecidos para guiar o comportamento da sociedade, devendo os indivíduos agir de modo honesto, correto e leal uns para com os outros, segundo padrões éticos de confiança recíproca.⁴⁷

Já a boa-fé subjetiva está relacionada com a intenção das pessoas envolvidas, que julgam agir conforme o direito. Trata-se, portanto, de uma análise individual, referente ao comportamento pessoal de determinado sujeito.⁴⁸

Em sentido amplo, a boa-fé possui três funções essenciais - interpretativa, integradora e controladora/limitativa - e origina vários deveres anexos, a exemplo dos deveres de lealdade, cooperação, informação e segurança.

Ter função interpretativa implica dizer que a boa-fé é o norte da interpretação, devendo esta ser sempre pautada naquela.

⁴⁷ FINGER, Ana Cláudia. O princípio da boa-fé e a supremacia do interesse público: fundamentos da estabilidade do ato administrativo. **In:** ARCELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.) **Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello.** Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 307-346. ISSN: 978-85-7700-391-4.

⁴⁸ FINGER, op. cit., p. 307-346.

Como integradora, a boa-fé preenche a relação jurídica nos pontos em que esta for omissa.

E, ao ser controladora e limitativa, a boa-fé, caso violada, possibilita o controle judicial das relações jurídicas.

3.3 Princípio da Segurança Jurídica

Na verdade, a segurança jurídica é exemplo de norma jurídica formada a partir de vários textos/artigos.

No que tange ao seu objeto, este princípio pode se destinar à segurança normativa (das normas, do ordenamento jurídico, e da aplicação das normas), à segurança comportamental (da ação/inação própria ou de terceiro), à segurança fática, ou, ainda, à segurança doutrinária.⁴⁹

Significa dizer que, qualquer que seja o objeto, este princípio visa conferir ao cidadão segurança, conhecimento e previsibilidade acerca das consequências jurídicas previstas em nosso ordenamento.

Nos âmbitos constitucional e administrativo, a segurança jurídica se mostra de extrema relevância quando da análise de casos práticos, originando o instituto da "proteção à confiança", foco principal de estudo do presente trabalho.

⁴⁹ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 138.

4 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO

A constitucionalização do direito pode ser entendida como um fenômeno que passou a condicionar a validade e a interpretação de todas as demais normas, estando a ela submetidas.⁵⁰ Isto é, as normas infraconstitucionais devem estar em conformidade com os ditames da Constituição Federal. De acordo com essa premissa metodológica, o direito material, bem como o processo, qualquer que seja o ramo do Direito, devem ser estudados à luz da Constituição Federal Brasileira.

Trata-se, contudo, de uma via de mão dupla, uma vez que a própria Constituição traz normas materiais e processuais em seu corpo normativo. A Carta Magna impõe, portanto, que o direito material e o processo criem condições para assegurar os seus valores.⁵¹

Nesse sentido, ambos passaram a incorporar os princípios constitucionais em seu ordenamento interno.

Esse fenômeno ficou conhecido como constitucionalização dos direitos e neoprocessualismo, referindo-se, respectivamente, às relações Constituição/direito material e Constituição/processo.⁵²

No que tange ao processo e ao direito material, a relação que deve existir atualmente entre esses dois institutos é a de instrumentalidade, ou seja, deve-se estudar o processo de acordo com o direito material e usar aquele como instrumento de efetivação deste.

Porém, a interpretação do processo está condicionada à fase metodológica em que ele se encontra.⁵³

Assim, no panorama histórico jurídico, o processo passou por três fases: fase sincretista, fase autonomista e fase instrumentalista.⁵⁴

Na primeira fase, o processo era considerado uma simples faceta do direito material, estando intrinsecamente a ele ligado. Não existia, portanto, processo sem direito material.

⁵⁰ BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 31-63. ISBN: 978-85-7700-186-6.

⁵¹ RODRIGUES, Daniel Colnago. **Poderes executórios do juiz na efetivação da tutela específica: limites e possibilidades**. p. 5.

⁵² RODRIGUES, op. cit., p. 6.

⁵³ BARROSO, op.cit., p. 31-63.

⁵⁴ RODRIGUES, op. cit., p. 7.

Ao entrar na segunda fase metodológica, o processo e o direito material se separaram completamente, sendo considerados coisas totalmente distintas.

O processo se afirmou como ciência autônoma e se desvincilhou de qualquer ligação com o direito material.

Na terceira fase, entretanto, que é a fase atual, o processo manteve sua autonomia como ciência, mas recuperou parte da sua ligação com o direito material, servindo como seu instrumento de aplicação.

Assim, deve ele ser interpretado à luz do seu caráter atual instrumental.⁵⁵

4.1 Constitucionalização do Direito Administrativo

O Direito Administrativo, conforme a teoria prevalente atualmente, é o conjunto de normas que regula a função administrativa do Estado, sendo esta uma das três funções estatais - Legislativa, Judiciária e Executiva/Administrativa - e entendida como as atividades tipicamente infralegais e concretas destinadas ao atendimento do interesse público.⁵⁶

Esse ramo do direito surgiu como disciplina autônoma, apresentando identidade e princípios próprios, entre o fim do século XVIII e o início do século XIX, mais precisamente em 1789. Isso, pois, com a Revolução Francesa, surgiram condições propícias para o nascimento do Direito Administrativo, por meio da implantação de novos ideais relacionados ao Estado de Direito. Este, por sua vez, é marcado pela enunciação formal de direitos (documento escrito), implantação da separação de poderes e implantação do princípio da legalidade, segundo o qual todos, inclusive o próprio Estado, devem obedecer às mesmas leis, o que antes não ocorria, vez que os governos eram totalitários.⁵⁷

Após a Revolução Francesa, que instaurou o Estado de Direito, vieram a Revolução Industrial, a Constituição Mexicana e de Weimar (Alemã),

⁵⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 17.

⁵⁶ BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 31-63. ISBN: 978-85-7700-186-6.

⁵⁷ BARROSO, op. cit., p. 31-63.

respectivamente em 1917 e 1919, dando origem ao Estado Social de Direito, marcado por ações positivas do Estado e pelos direitos sociais.⁵⁸

Posteriormente às Guerras Mundiais, especialmente a Segunda Grande Guerra, em 1949, surgiu o Estado Democrático de Direito⁵⁹, que veio a ser consagrado por nossa Magna Carta nos artigos 1º e 3º.⁶⁰

No que se refere à Administração Pública especificamente, o Estado Democrático de Direito na atualidade apresenta como características a efetiva participação do povo, o interesse público como finalidade e a centralidade da dignidade da pessoa humana, zelando pelos direitos e garantias fundamentais.⁶¹

Assim, o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo ganhou força com a incidência e aplicação dos princípios constitucionais - tanto os específicos como os de caráter geral, o que alterou significativamente a relação entre a Administração Pública e os administrados. Dentre os principais aspectos, vale ressaltar a redefinição da ideia de supremacia do interesse público sobre o interesse privado; a vinculação do administrador à Constituição, e não apenas à legislação infraconstitucional; e a possibilidade de controle judicial acerca do mérito do ato administrativo.⁶²

⁵⁸ BARROSO, op. cit., p. 31-63.

⁵⁹ BARROSO, op. cit., p. 31-63.

⁶⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

⁶¹ BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 31-63. ISBN: 978-85-7700-186-6.

⁶² BARROSO, op. cit., p. 31-63.

5 PRINCÍPIOS NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

5.1 Princípios Administrativos Constitucionais

O artigo 37 da Constituição Federal contempla um rol meramente exemplificativo de alguns princípios aplicáveis à Administração Pública, direta e indireta, em quaisquer dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.⁶³

O princípio da legalidade submete todos à mesma lei, inclusive o próprio Estado, conforme dispõe o artigo 5º, inciso II, CF/88.⁶⁴ Este princípio é congênito ao Direito Administrativo; aplica-se, porém, de formas distintas ao particular e à Administração Pública. No que tange ao primeiro, faz-se uma verificação negativa, ou seja, o particular pode fazer tudo que não está vedado em lei, ao passo que, no que se refere à Administração, a legalidade é mais rígida, fazendo-se uma verificação positiva. Isto é, o administrador só pode fazer o que a lei expressamente autoriza ou determina.⁶⁵

Segundo o princípio da impessoalidade, a Administração deve atuar com neutralidade, decidindo com base em regras e critérios objetivos, de caráter impessoal. Tal princípio desdobra-se em duas vertentes de análise - a relação da Administração Pública com os cidadãos/administrados e a relação da mesma com o administrador pessoa física, visando, respectivamente, combater perseguições e favoritismos imotivados, e promoções pessoais.

O princípio da moralidade, por sua vez, impõe que a Administração deve atuar dentro dos padrões éticos vigentes em determinado período, respeitando a boa-fé objetiva, e agindo com lealdade e honestidade para com os administrados. Isso, pois, para o Direito Administrativo, o que é imoral é também ilegal.

Já o princípio da publicidade decorre do Estado Democrático de Direito, que é o modelo de Estado adotado pelo Brasil. A publicidade, portanto, é a regra em nosso ordenamento jurídico, admitindo-se o sigilo apenas em caráter excepcional,

⁶³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

⁶⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

⁶⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas S.A., 2010. p. 175-196.

conforme previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, CF/88, e na Lei 12527/2011 (Lei de Acesso à Informação).⁶⁶

Por fim, o princípio da eficiência, inserido no rol do artigo 37, CF/88, pela Emenda Constitucional nº19/98, prevê que a Administração Pública deve sempre buscar resultados, otimizar recursos e aplicar técnicas de boa gestão.

Há, ainda, além dos previstos expressamente pelo dispositivo supra, outros princípios extremamente importantes que regem o Direito Administrativo, a exemplo da razoabilidade/proporcionalidade (que, tecnicamente, é postulado normativo, e não princípio), da motivação, da isonomia, da autotutela, da presunção de legitimidade dos atos da Administração, da segurança jurídica, da boa-fé e da discricionariedade e vinculação administrativa.

De acordo com a razoabilidade, a Administração deve agir de forma lógica, coerente e concatenada. E, segundo a proporcionalidade, o administrador deve sempre adotar medidas na intensidade suficiente e necessária ao atendimento do interesse público.

A motivação exige que a Administração Pública justifique seus atos, demonstrando as razões de seu comportamento e expondo os motivos que a levaram a agir de determinada forma. Vale ressaltar que tanto os atos administrativos discricionários como os vinculados exigem motivação, e, uma vez motivado o ato, o agente público fica vinculado ao motivo alegado, segunda a Teoria dos Motivos Determinantes - a veracidade dos motivos condiciona a validade do ato, ou seja, a idoneidade do motivo alegado é o que determina a licitude da ato administrativo.⁶⁷

O princípio da isonomia ou da igualdade impõe um tratamento equânime por parte da Administração em relação a seus administrados, buscando, sempre que possível, a igualdade real, e não meramente formal, desde que, é claro, haja uma relação lógica e proporcional entre o fator/critério discriminante e a finalidade da discriminação.

A autotutela, por sua vez, é a prerrogativa que a Administração Pública possui de controlar seus próprios atos, tanto no aspecto da legalidade quanto nos aspectos da conveniência e oportunidade. Nessa seara, surgem os institutos da

⁶⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

⁶⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas S.A., 2010. p. 175-196.

anulação e da revogação dos atos administrativos. Esta se aplica a atos legais, porém inconvenientes/inoportunos, ao passo que aquela se aplica a atos ilícitos/ilegais.⁶⁸

Por fim, o princípio da presunção de legitimidade dos atos praticados pela Administração Pública revela que tais atos presumem-se lícitos, legais, legítimos, tanto no aspecto da forma - observância das formalidades legais - quanto no aspecto do conteúdo - presunção relativa de veracidade e idoneidade da declaração ou manifestação do ato.⁶⁹

5.2 Legalidade ou Vinculação e Discricionariedade Administrativa

Atos vinculados são aqueles em que o agente público competente está inteiramente adstrito ao conteúdo da lei, que estabelece um único comportamento passível de adoção - juízo de legalidade.⁷⁰

Atos discricionários são aqueles em que o agente público também está adstrito à lei, entretanto, esta não estabelece um único comportamento a ser adotado, conferindo-lhe espaço para decidir e escolher, dentre as alternativas viáveis, aquela que melhor se adequa ao interesse público - juízos de oportunidade e conveniência, além do juízo de legalidade.⁷¹

Tendo em vista os esclarecimentos supra, vale ressaltar que o Poder Judiciário realiza o controle de legalidade sobre todos os atos da Administração Pública.

No âmbito da discricionariedade administrativa, além do juízo de legalidade, há também os juízos de oportunidade e conveniência. Já no âmbito da vinculação administrativa, há apenas o juízo de legalidade.

Quanto aos atos vinculados, o Judiciário controla (controle de legalidade) integralmente todos os aspectos ou requisitos do ato administrativo.

Quanto aos atos discricionários, o Judiciário geralmente exerce o controle de legalidade acerca da competência, da finalidade e da forma, não

⁶⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas S.A., 2010. p. 175-196..

⁶⁹ PIETRO, op. cit., p. 175-196.

⁷⁰ PIETRO, op. cit., p. 175-196.

⁷¹ PIETRO, op. cit., p. 175-196.

controlando inteiramente os aspectos referentes ao motivo e ao objeto do ato administrativo. Estes escapam ao controle integral de legalidade, pois constituem o mérito do ato administrativo, núcleo intocável pelo Judiciário, devido à separação de poderes.⁷²

Portanto, o controle do Poder Judiciário, no que tange ao mérito do ato, é limitado, pois não pode exercer a discricionariedade no lugar do administrador, resguardando-se, apenas, a efetuar o juízo de legalidade, e não de conveniência e oportunidade.

O mérito, contudo, é composto pelas opções válidas, ou seja, pelas alternativas lícitas de que o administrador dispõe. Sendo assim, um ato desproporcional, por exemplo, é ilícito e arbitrário por extrapolar os limites da discricionariedade, saindo do mérito, o que possibilita sua anulação pelo Poder Judiciário.⁷³

5.3 Boa-fé, Segurança Jurídica e Ato Administrativo

Como já visto anteriormente, a boa-fé e a segurança jurídica são espécies de normas - respectivamente princípio constitucional implícito e regra (segundo a maioria) - que norteiam as relações jurídicas.

A respeito da aplicação da boa-fé nos diversos ramos do Direito, surgem algumas controvérsias, principalmente no que tange à sua incidência no âmbito do Direito Público e, conseqüentemente, no Direito Administrativo.

Sua incidência no Direito Privado é pacífica na doutrina e na jurisprudência. No Direito Público, todavia, três são as supostas razões que, segundo Fernando Sáinz Moreno,⁷⁴ obstarão a sua aplicabilidade, quais sejam, a diferente posição das partes que integram a relação jurídico-administrativa (Administração Pública e administrados); o princípio da legalidade estrita que rege os atos administrativos; e a natureza distinta dos interesses.⁷⁵

Nenhuma dessas razões, contudo, devem prosperar.

⁷² PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas S.A., 2010. p. 175-196.

⁷³ PIETRO, op. cit., p. 175-196.

⁷⁴ MORENO, Fernando Sáinz **apud** PÉREZ, Jesús González. **El principio general de la buena fe en el derecho administrativo**. Madrid: Civitas, 1983. p. 32-34.

⁷⁵ MORENO, op. cit., p. 32-34.

A diferença de posição entre as partes, embora existente, não afasta a possibilidade de aplicação da boa-fé no Direito Público, uma vez que todos, seja a Administração ou o cidadão administrado, estão sujeitos à incidência dos mesmos princípios.⁷⁶

Quanto ao princípio da legalidade que rege os atos administrativos, também não há que se falar em óbice à aplicação da boa-fé, pois a lei não é a única fonte do Direito a ser observada. Todas as relações e atos administrativos se submetem ao ordenamento jurídico e ao Direito como um todo. Assim, estão também submetidos a todos os princípios a eles aplicáveis, a exemplo da boa-fé.⁷⁷

O terceiro e último argumento, assim como os demais, não se sustenta, vez que os interesses público e privado estão intrinsecamente relacionados. Isto é, o que é de interesse público é também de interesse privado, ainda que a recíproca não seja verdadeira.⁷⁸

Portanto, conclui-se que a boa-fé, tranquilamente, pode ser aplicada também no âmbito do Direito Público.

No que se refere à segurança jurídica, não há qualquer controvérsia, visto que sua incidência no Direito Administrativo é inquestionável. Esta norma jurídica assegura, objetivamente, aos administrados a previsibilidade e a estabilidade das relações jurídico-administrativas. Nesse aspecto, relaciona-se com a proteção à confiança, vertente de natureza subjetiva também destinada à proteger a estabilidade das relações.⁷⁹

A segurança jurídica, como dimensão objetiva em nosso ordenamento, está ligada à ideia de imutabilidade, por meio dos institutos do direito adquirido, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito previstos no artigo 5º, inciso XXXVI, CF/88.⁸⁰

Já a dimensão subjetiva, referente à proteção à confiança, relaciona-se à crença e à expectativa geradas nos cidadãos de que os atos praticados em seu benefício pela Administração eram legítimos. Portanto, embora o administrador tenha a prerrogativa de alterar e revogar atos, com base na discricionariedade administrativa, tal poder é limitado e impõe consequências patrimoniais ao Estado,

⁷⁶ FINGER, Ana Cláudia. O princípio da boa-fé e a supremacia do interesse público: fundamentos da estabilidade do ato administrativo. In: ARCELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.) **Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 307-346. ISSN: 978-85-7700-391-4.

⁷⁷ FINGER, op. cit., p. 307-346.

⁷⁸ FINGER, op. cit., p. 307-346.

⁷⁹ FINGER, op. cit., p. 307-346.

⁸⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

em caso de eventual prejuízo aos cidadãos que acreditaram e depositaram sua confiança nos atos da Administração Pública.⁸¹

Assim, necessário se faz um estudo mais profundo acerca do instituto da proteção à confiança, tema relativamente recente no universo jurídico brasileiro.

⁸¹ FINGER, op. cit., p. 307-346.

6 PROTEÇÃO À CONFIANÇA

6.1 Noções Preliminares

A proteção à confiança, também chamada de "princípio da proteção à confiança legítima" ou "expectativa legítima" nos direitos comunitário europeu e inglês respectivamente,⁸² provém de construção jurisprudencial alemã e corresponde à preservação dos atos praticados pela Administração Pública, ainda que estes sejam inválidos, ilegais, inconstitucionais ou defeituosos, desde que constatada a boa-fé.⁸³

Na Europa, o princípio acima começou a ser aplicado como forma de proteção às expectativas individuais geradas por atos da Administração nos administrados, sem, que, todavia, esta deixe de atingir seus objetivos.⁸⁴

No Brasil, o tema é relativamente recente, não havendo previsão constitucional expressa. Contudo, por estar atrelado ao Estado Democrático de Direito, possui valor constitucional incontestável, além de estar previsto em legislações infraconstitucionais.⁸⁵

Para a sua aplicação no sistema jurídico pátrio, a proteção à confiança, segundo Humberto Ávila, exige alguns requisitos, quais sejam, uma base da confiança, uma confiança nessa base, o exercício dessa confiança na base geradora e sua frustração por ato superveniente e contraditório do Poder Público.⁸⁶

O primeiro requisito, referente à existência de uma base da confiança, consiste em normas que servem de fundamento para ações ou inações individuais, bem como para o exercício de direitos fundamentais. A base, seja ela uma lei, um ato administrativo ou uma decisão judicial, pode ser positiva ou negativa, e é do seu conhecimento pelo administrado que nasce a confiança.⁸⁷

⁸² MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 179-200.

⁸³ SILVA, Almiro do Couto e. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, p. 37.

⁸⁴ MEDAUAR, op. cit., p. 179-200.

⁸⁵ MEDAUAR, op. cit., p. 179-200.

⁸⁶ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 367.

⁸⁷ ÁVILA, op. cit., p. 367.

A confiança, segundo requisito acima elencado, só existe se o cidadão realmente confiar na base da confiança, que, por sua vez, depende de seu conhecimento. Isso se dá por meio da intimação (do ato administrativo ou da decisão judicial) ou da publicação (da lei). Portanto, se ainda não intimado o administrado ou não publicada a lei, não há que se falar em confiança, vez que meros projetos ou manifestações verbais são incapazes de gerar confiança.⁸⁸

Já o exercício da confiança se traduz no fato de o administrado ter efetivamente adquirido confiança nos atos do Poder Público. Há controvérsia a respeito de o exercício da confiança ser ou não requisito para a aplicação da proteção à confiança.⁸⁹ O Supremo Tribunal Federal, contudo, entende que, ao menos no âmbito do Direito Administrativo, exigem-se atos concretos do particular baseados na confiança gerada.⁹⁰

O último requisito refere-se à frustração da confiança que nasceu de um ato anterior por um ato estatal superveniente e contraditório. Não é toda e qualquer frustração, entretanto, que caracteriza a proteção à confiança, visto que mudanças pequenas e insignificantes não justificam a invocação desse instituto.⁹¹

Sob outra perspectiva, Antonio Rulli Neto e Justine Esmeralda Rulli,⁹² elencam alguns critérios para a aplicação da proteção à confiança - conduta concreta da Administração da qual seja razoável nutrir expectativas; conduta inesperada e superveniente da Administração Pública; ponderação entre o princípio da proteção à confiança e o interesse público envolvido/configuração da legitimidade da confiança do administrado; incontestável boa-fé; e quantificação dos prejuízos decorrentes de eventual anulação, revogação ou alteração da conduta pelo Poder Público.⁹³

Depreende-se, portanto, que, para ser invocada pelo cidadão, a proteção à confiança deve atender a determinados critérios/requisitos. Assim, a expectativa gerada no administrado deve decorrer de uma atitude concreta estatal,

⁸⁸ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 401.

⁸⁹ ÁVILA, op. cit., p. 398.

⁹⁰ RE n. 85.002, Rel. Min. Moreira Alves, **RDA** 130, p. 252.

⁹¹ ÁVILA, op. cit., p. 398-401.

⁹² MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 179-200.

⁹³ MEDAUAR, op. cit., p. 179-200.

fazendo-o acreditar na continuidade, estabilidade e previsibilidade daquele ato praticado, e não de meras expectativas e esperanças criadas por conta própria.⁹⁴

Posteriormente, a Administração deve praticar uma conduta totalmente inesperada pelo cidadão, frustrando a confiança por ele nela depositada. Se tal conduta era, de alguma forma, previsível, ou se haviam sido criadas regras de transição para adequar a situação dos administrados, inaplicável a proteção à confiança àquele caso.⁹⁵

Exige-se, ainda, uma ponderação entre a suposta expectativa do particular e o interesse público envolvido na questão. Sendo assim, o ideal seria a Administração adequá-lo às expectativas geradas por seus atos. Contudo, quando isso não for possível, será razoável frustrar as expectativas dos administrados, em razão do interesse público, devido à sua extrema relevância.⁹⁶

Além disso, a existência de boa-fé por parte do administrado é essencial à invocação e aplicação da proteção à confiança, consubstanciando-se na real crença, pelo cidadão, acerca da licitude da conduta praticada pela Administração Pública.⁹⁷

Por fim, deve-se, também, quantificar os prejuízos oriundos de eventual atitude contraditória a ser adotada pelo Poder Público.⁹⁸

6.2 Confiança e Mudança Legislativa

O Poder Legislativo possui, como função típica, a função pública de legislar, ou seja, de elaborar e criar leis. Tais leis, contudo, devem estar de acordo com os diplomas internacionais ratificados pelo Brasil e também com as disposições e princípios constitucionais.

Vale ressaltar que as leis podem ser prospectivas, retrospectivas ou retroativas. Quando atua no futuro e se refere a atos futuros, a lei é prospectiva.

⁹⁴ MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 179-200.

⁹⁵ MEDAUAR, op. cit., p. 179-200.

⁹⁶ MEDAUAR, op. cit., p. 179-200.

⁹⁷ MEDAUAR, op. cit., p. 179-200.

⁹⁸ MEDAUAR, op. cit., p. 179-200.

Quando atua no futuro, mas refere-se a atos passados, é retrospectiva. E quando atua no passados, referindo-se a atos passados, é retroativa.⁹⁹

Sob uma análise lógica, portanto, as leis devem ser, em regra, prospectivas, vedando-se a sua retroatividade. Nesse sentido, surge o princípio da irretroatividade, aplicável a vários ramos do direito, a exemplo do Direito Penal e do Direito Tributário.¹⁰⁰

No que tange à proteção à confiança no âmbito legislativo, depreende-se que as leis materiais não podem ser aplicadas a situações ocorridas antes de sua vigência, sob pena de frustrar a previsibilidade e confiabilidade depositada pelo cidadão nas demais leis elaboradas pelo Poder Legislativo.¹⁰¹

Ao vedar a retroatividade de leis de direito material, o ordenamento jurídico pátrio visa evitar surpresas e restrições de direitos individuais fundamentais,¹⁰² que poderiam abalar a segurança jurídica e a crença na legitimidade e licitude de futuras leis.

Em razão disso, a própria Constituição Federal Brasileira, no inciso XXXVI de seu artigo 5º, já estabelece a irretroatividade, protegendo o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido.¹⁰³

6.3 Confiança e Mudança Jurisprudencial

O Poder Judiciário tem, como função típica, a função de julgar, decidindo acerca das questões levadas a essa esfera de Poder. Suas decisões, no entanto, devem se respaldar no ordenamento jurídico pátrio, composto pelas diversas fontes do Direito.

No tocante à possibilidade de mudança jurisprudencial, deve-se ressaltar que, em razão do próprio princípio da igualdade, o Poder Judiciário se vincula a seus precedentes. Isto é, apesar de os magistrados serem independentes, autônomos e dotados de livre convicção, eles também se vinculam aos precedentes

⁹⁹ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 410.

¹⁰⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

¹⁰¹ ÁVILA, op. cit., p. 410.

¹⁰² ÁVILA, op. cit., p. 413.

¹⁰³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

jurisprudenciais, pois, em situações semelhantes, devem ser proferidas decisões semelhantes, sob pena de violação do princípio constitucional da igualdade.¹⁰⁴

Todavia, em decorrência do princípio da livre convicção motivada, o Poder Judiciário pode alterar suas decisões, decidindo contrariamente aos precedentes jurisprudenciais, desde que o faça sempre de maneira respeitosa, devida e suficientemente fundamentada.¹⁰⁵

Sob pena de abalar a previsibilidade das decisões judiciais e a confiabilidade depositada pelo cidadão no Poder Judiciário, a regra deveria ser a imutabilidade de tais decisões e a vinculação aos precedentes jurisprudenciais.

Contudo, o Direito é uma ciência altamente dinâmica e os magistrados também são seres humanos, podendo cometer erros e injustiças. Sobre este viés, aceita-se a possibilidade de mudança jurisprudencial, desde que devidamente motivada no Direito e no caso concreto, levando-se, ainda, em consideração a proteção à confiança e a segurança jurídica como pilares norteadores para a adoção de tal conduta.¹⁰⁶

Importante ainda destacar que, segundo Humberto Ávila,¹⁰⁷ nem toda mudança jurisprudencial é capaz de gerar insegurança digna de proteção, que só ocorrerá na presença de uma base da confiança, de uma confiança nessa base, de uma decisão modificadora, de um caso modificador/procedimento de saída, de uma decisão modificada.¹⁰⁸

O ideal, portanto, seria haver um equilíbrio entre o desregramento total e imutabilidade das decisões jurisprudenciais.

O Novo Código de Processo Civil, inclusive, já traz diversos dispositivos que levam em conta precedentes da jurisprudência, a fim de assegurar a proteção à confiança.¹⁰⁹

Em seu artigo 489, parágrafo 1º, incisos V e VI, prevê a necessidade de fundamentação, caso se decida contrariamente a súmula, jurisprudência ou precedente. Já no artigo 926, *caput* e parágrafo 2º, preza pela estabilidade e coerência da jurisprudência. O artigo 927, inciso V e parágrafos 2º, 3º e 4º, dispõe

¹⁰⁴ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 462.

¹⁰⁵ ÁVILA, op. cit., p. 462.

¹⁰⁶ ÁVILA, op. cit., p. 462.

¹⁰⁷ ÁVILA, op. cit., p. 465.

¹⁰⁸ ÁVILA, op. cit., p. 465.

¹⁰⁹ BRASIL, Novo Código de Processo Civil. **Lei nº 13105 de 16 de março de 2015**.

que, em caso de alteração de entendimento, o tribunal deve apresentar uma fundamentação adequada e levar em conta os princípios da segurança jurídica, da isonomia e da proteção da confiança. Por fim, o artigo 988, inciso IV, prevê a necessidade de observância dos precedentes jurisprudenciais em julgamento de casos semelhantes.¹¹⁰

6.4 Confiança e Mudança Administrativa

O Poder Executivo corresponde à Administração Pública e apresenta, como função precípua, a função de executar as leis e reger/administrar o Estado Brasileiro.

Como já visto, a Administração Pública está adstrita aos princípios no início deste trabalho elencados. No que se refere à proteção à confiança, destaca-se o princípio da autotutela, correspondente à prerrogativa que a Administração possui de controlar seus próprios atos, nos aspectos da legalidade e da conveniência/oportunidade.

Nesse sentido, o Poder Público pode anular seus próprios atos, quando ilegais/ilícitos, ou revogá-los por razões discricionárias, quando estes forem legais, porém, inconvenientes/inoportunos.

A anulação de atos administrativos pode ser realizada pela própria Administração Pública ou pelo Poder Judiciário; alcança apenas os atos ilegais; e possui efeitos retroativos ("*ex tunc*").

A revogação de atos administrativos, por sua vez, só pode ser feita pela Administração Pública (Poder Executivo); atinge atos inconvenientes/inoportunos, mas legais/lícitos; e apresenta efeitos prospectivos ("*ex nunc*").

A princípio, a autotutela do Poder Executivo fere a segurança jurídica e a proteção à confiança, pois o ideal seria a imutabilidade do ato administrativo, em

¹¹⁰ BRASIL, Novo Código de Processo Civil. Lei nº 13105 de 16 de março de 2015.

razão da autovinculação da Administração e da tendência de irrevogabilidade desse ato.¹¹¹

É exatamente por isso que existem limites ao poder de autotutela, restringindo-se a possibilidade de anulação e revogação de atos administrativos.¹¹²

A própria Súmula 473 do STF prevê o poder de autotutela e uma limitação à sua aplicação,¹¹³ pois dispõe 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 judicial".

A esse respeito, tem surgido entendimento no sentido de manter atos administrativos viciados, a fim de proteger direitos de particulares ou o próprio interesse público. Tal fato revela a tendência atual de aplicar a proteção à confiança e preservar a segurança jurídica no âmbito do Direito Administrativo.¹¹⁴

Isso porque, se uma norma inconstitucional é capaz de produzir efeitos e gerar direitos, um ato administrativo, ainda que ilegal ou defeituoso, também o é.¹¹⁵

No que tange aos atos administrativos inconvenientes ou inoportunos, a revogação por razões discricionárias também se encontra limitada pelo respeito aos direitos adquiridos e pela análise dos efeitos que o ato tenha gerado aos particulares, preservando-se e protegendo-se as expectativas por ele criadas.¹¹⁶

Nesse sentido, o juízo da Comarca de Marília/SP decidiu:¹¹⁷

[...]

1. Em sede de juízo de retratação, provocado pela interposição de apelação (CPC, art. 296, p. único), verifico que a autora tem razão ao invocar a tese de que existe o interesse de agir, haja vista a incidência, na espécie, do comando do art. 10, inc. I, da Lei Estadual nº 10.177/98, que assim se expressa:

¹¹¹ MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 179-200.

¹¹² MEDAUAR, op. cit., p. 179-200.

¹¹³ MEDAUAR, op. cit., p. 179-200.

¹¹⁴ MEDAUAR, op. cit., p. 179-200.

¹¹⁵ MEDAUAR, op. cit., p. 179-200.

¹¹⁶ MEDAUAR, op. cit., p. 179-200.

¹¹⁷ BRASIL, Vara da Fazenda Pública da Comarca de Marília. **Processo n. 056/2013**. Data de julgamento: 27 de março de 2013.

"A Administração anulará seus atos inválidos, de ofício ou por provocação de pessoa interessada, salvo quando:

I – ultrapassado o prazo de 10 (dez) anos contado de sua produção".

2. Então, realçada agora circunstância de que o ato de concessão do benefício previdenciário, alvo do pedido de invalidação, fora produzido há mais de dez anos, inviável mesmo à anulação por ato da própria Administração Pública, constituindo tal fator uma barreira ao exercício da prerrogativa da autotutela. Nessa perspectiva, a demanda teria condições de prosseguir.

[...]

Não se duvida que o princípio da legalidade constitua num dos pilares fundamentais de toda a atividade administrativa (CF, art. 37, *caput*), mas o fato é que o ordenamento jurídico não pode ser entendido aos pedaços, ou por tiras, como diz Eros Roberto Grau.

Daí que, a par da legalidade, existem outros valores embutidos também na ordem constitucional que, em certos casos, erigem-se como barreiras legítimas à invalidação de atos administrativos.

Refiro-me, para o caso específico destes autos, aos valores da **segurança jurídica** e, como conseqüência, da **boa-fé**.

Com efeito, o valor segurança jurídica tem *status* de subprincípio do próprio Estado de Direito, sobre o qual está construída toda a República Federativa do Brasil [**STF, MS 24.268/MG, Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 04.02.2004, DJ 17.09.2004**].

Em oportunidade mais recente, o Supremo Tribunal Federal proclamou o seguinte, em caso semelhante ao destes autos:

"1. A inércia da Corte de Contas, por mais de cinco anos, a contar da submissão do ato concessivo da pensão ao TCU, consolidou afirmativamente a expectativa da pensionista quanto ao recebimento de verba de caráter alimentar. Esse aspecto temporal diz intimamente com: a) o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito; b) a lealdade, um dos conteúdos do princípio constitucional da moralidade administrativa (*caput* do art. 37). São de se reconhecer, portanto, certas situações jurídicas subjetivas ante o Poder Público, mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder, como se dá com o ato formal de pensão" (**STF, MS nº 28.720/DF, Rel. Min. Ayres Britto, j. 20.03.2012, DJe 02.04.2012**).

A partir desse magistério jurisprudencial da Corte Suprema, tem-se que a boa-fé do pensionista, credor de verba de natureza alimentar, somada à passagem de tempo significativo [mais de dez anos], erige-se como fator impeditivo, tanto para a Administração quanto para o Poder Judiciário, à invalidação de ato de concessão de benefício previdenciário, tudo em obséquio à noção de confiança legítima do cidadão relativamente ao agir da própria Administração, o que não passa de consectário das noções de segurança jurídica e de lealdade.

Em outras palavras, num cenário de boa-fé – presumida aqui porque não imputada má-fé ao pensionista –, a prerrogativa jurídica da invalidação de atos destoantes da legalidade sujeita-se, iniludivelmente, a prazo razoável [STF, MS 24.268/MG, Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 04.02.2004, DJ 17.09.2004], que no Estado de São Paulo é de dez anos.

Implica dizer que, superado o prazo de dez anos, tal como previsto no art. 10, inc. I, da Lei Estadual nº 10.177/98, impossível a invalidação do ato administrativo na presença de boa-fé do beneficiário.

A respeito da decadência, num ambiente de boa-fé, o Tribunal de Justiça de São Paulo assim já decidiu:

"(...) DECADÊNCIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. Existente – O prazo decadencial só incide, se existe a boa-fé daquele que recebeu o benefício. O ordenamento jurídico tutela a segurança jurídica, a legalidade e a boa-fé. Interpretação conforme à Constituição da LEI ESTADUAL 10.177/98" (TJSP, Ap. Cível nº 0042228-45.2011.8.26.0053, 8ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. João Carlos Garcia, j. 20.02.2013, v.u.).

Daí que, segundo a doutrina, 'ocorrida a decadência, frente ao perecimento do próprio 'direito' da Administração, também a esta se fecha a via jurisdicional' (VALIM, Rafael. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 132) – grifos meus.

Por fim, não custa lembrar a autorizada lição de **Weida Zancaner**, *in verbis*:

"Com efeito, atos inválidos geram conseqüências jurídicas, pois se não gerassem não haveria qualquer razão para nos preocuparmos com eles. Com base em tais atos certas situações terão sido instauradas e na dinâmica da realidade podem converter-se em situações merecedoras de proteção, seja porque encontrarão em seu apoio alguma regra específica, seja porque estarão abrigadas por algum princípio de Direito. Estes fatos posteriores à constituição da relação inválida,

aliados ao tempo, podem transformar o contexto em que esta se originou, de modo a que fique vedado à Administração Pública o exercício do dever de invalidar, pois fazê-lo causaria ainda maiores agravos ao Direito, por afrontar à segurança jurídica e à boa-fé” (***Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos***. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 61-62).

[...]

Há, ainda, que se analisar a responsabilidade civil da Administração Pública perante os administrados, quando da ocorrência de lesões.

Nesse aspecto, o ente público/administrativo é responsável pelas lesões que seus atos e/ou omissões causarem a terceiros, possibilitando ao administrado recorrer ao Poder Judiciário para buscar reparação em face da Administração Pública, em casos de violação da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima.¹¹⁸

Por fim, exemplo bastante recorrente de invocação e aplicação prática da proteção à confiança é a questão referente ao direito à nomeação para os aprovados em concursos públicos. Quanto a esse aspecto, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal:¹¹⁹

DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. NOMEAÇÃO DE APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO. EXISTÊNCIA DE VAGAS PARA CARGO PÚBLICO COM LISTA DE APROVADOS EM CONCURSO VIGENTE: DIREITO ADQUIRIDO E EXPECTATIVA DE DIREITO. DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO. RECUSA DA ADMINISTRAÇÃO EM PROVER CARGOS VAGOS: NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. ARTIGOS 37 , INCISOS II E IV , DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO** A O QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Os candidatos aprovados em concurso público têm direito subjetivo à nomeação para a posse que vier a ser dada nos cargos vagos existentes ou nos que vierem a vagar no prazo de validade do

¹¹⁸ MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). Os caminhos do ato administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 179-200.

¹¹⁹ STF, **RE nº 227480/RJ**, Rel. Min. Menezes Direito, j. 16.09.2008, DJe 20.08.2009 e STF, **AG.REG.RE nº 643.674/AL**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13.08.2013, DJe 27.08.2013.

concurso. 2. A recusa da Administração Pública em prover cargos vagos quando existentes candidatos aprovados em concurso público deve ser motivada, e esta motivação é suscetível de apreciação pelo Poder Judiciário. 3. **Recurso extraordinário** ao qual se nega provimento. (STF, RE nº 227480/RJ, Rel. Min. Menezes Direito, j. 16.09.2008, DJe 20.08.2009).

AGRAVO REGIMENTAL
NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.
ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO QUE PASSA A FIGURAR DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS PREVISTAS NO EDITAL. DESISTÊNCIA DE CANDIDATO CLASSIFICADO EM COLOCAÇÃO SUPERIOR. DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I – O Plenário desta Corte, no julgamento do **RE 598.099/MS**, Rel. Min. Gilmar Mendes, firmou entendimento no sentido de que possui direito subjetivo à nomeação o candidato aprovado dentro do número de vagas previstas no edital de concurso público. II - O direito à nomeação também se estende ao candidato aprovado fora do número de vagas previstas no edital, mas que passe a figurar entre as vagas em decorrência da desistência de candidatos classificados em colocação superior. Precedentes. III – Agravo regimental improvido. (STF, **AG.REG.RE nº 643.674/AL**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13.08.2013, DJe 27.08.2013).

Pronunciou-se, também, nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça:¹²⁰

ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO APROVADO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS PREVISTAS NO EDITAL. DIREITO ADQUIRIDO. 1. Aduz o recorrente a impossibilidade jurídica do pedido feito pelo recorrido, em sede de mandado de segurança, de nomeação a cargo de auxiliar operacional de saúde, em razão da inércia da Administração em promover a investidura da impetrante. 2. O Superior Tribunal de Justiça possui precedente no sentido de ser dado ao Judiciário analisar nomeação de candidato

¹²⁰ STJ, REsp. nº 1232930/AM, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 22.03.2011, DJe 28.04.2011.

aprovado dentro do número de vagas. 3. Da análise dos autos, verifica-se que o Tribunal a quo decidiu que a ora recorrida tem direito adquirido à nomeação, eis que foi aprovada dentro do número de vagas previsto no edital do certame. 4. A jurisprudência desta Corte Superior tem se firmado no sentido de reconhecer que, quando a Administração Pública demonstra a necessidade de preenchimento dos cargos no número de vagas dispostas no edital de abertura do concurso, a mera expectativa de direito dos candidatos aprovados - antes condicionada à conveniência e à oportunidade da Administração (Súmula n. 15 do STF)- dá lugar ao direito líquido e certo à nomeação dos candidatos aprovados e classificados dentro do número de vagas oferecidas. 5. Ademais, ressalta-se que a necessidade de prover certo número de cargos exposta no edital torna a nomeação ato administrativo vinculado, de modo que é ilegal o ato omissivo da Administração que não assegura a nomeação de candidato aprovado e classificado até o limite de vagas previstas no edital. 6. **Recurso especial** não provido. (STJ, REsp. nº 1232930/AM, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 22.03.2011, DJe 28.04.2011).

Conclui-se, portanto, que, uma vez aprovado em determinado concurso público e havendo vagas a serem preenchidas, a ordem de classificação deve ser obrigatoriamente observada, pois o direito à nomeação não é mera expectativa de direito, e sim, direito adquirido subjetivo do candidato aprovado.

7 CONCLUSÃO

Para encerrar o raciocínio lógico e jurídico apresentado supra, algumas considerações se fazem necessárias.

Norma jurídica é gênero, do qual são espécies os princípios, as regras e os postulados normativos.

Essas três espécies normativas não se confundem, vez que cada uma apresenta conceito, finalidades e consequências distintas, podendo claramente ser diferenciadas quando da análise de um caso prático.

Há, contudo, hipóteses de normas que se apresentam sob a forma de signo; isto é, o mesmo signo pode ser classificado como princípio, regra ou postulado.

A assunção de uma ou outra feição normativa se dá em decorrência do caso concreto e da análise jurídica do intérprete.

É o que ocorre com a dignidade da pessoa humana e com a proteção à confiança. Por vezes, esta assume o caráter de postulado normativo, visto que é usada pelo jurista como base/ponto de partida para resolver conflitos entre outras espécies de normas jurídicas. A maior parte da doutrina e jurisprudência, contudo, entende-se tratar de um desdobramento da segurança jurídica, consistindo em sua vertente subjetiva.

No tocante aos princípios constitucionais abordados, tem-se que todos eles norteiam o ordenamento jurídico e as condutas da Administração Pública, que deve sempre agir conforme preconiza nossa Magna Carta.

Assim sendo, por meio de um breve histórico referente ao surgimento do Direito Administrativo como ramo autônomo do Direito, conclui-se que sua constitucionalização foi um importante fenômeno no universo jurídico, trazendo à Constituição Federal Brasileira (CF/88) previsão expressa de inúmeras normas jurídicas atinentes ao Direito Administrativo, especialmente de princípios administrativos.

Merecem destaque os princípios da legalidade e discricionariedade administrativas, vez que classificam os atos em vinculados e discricionários, tornando possível analisar as consequências de cada classe de ato administrativo,

passível, respectivamente, dos fenômenos de anulação e revogação pelo Poder Público.

A boa-fé e a segurança jurídica também se encontram muito ligadas à ideia de previsibilidade e estabilidade dos atos administrativos, visto que buscam preservar a confiança depositada pelos cidadãos no Poder Público.

Nesse sentido, surge, também, a proteção à confiança como pilar da ordem jurídica. Esses três institutos jurídicos visam evitar mudanças drásticas e inesperadas por parte dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, tentando manter a confiabilidade nas leis elaboradas, nos atos administrativos praticados e nas decisões judiciais tomadas, impedindo sua posterior alteração surpresa.

Por fim, no que se refere, mais especificamente, aos atos administrativos, a proteção à confiança surge como limitação à alteração, anulação, revogação ou invalidação desses pela Administração Pública, a fim de, justamente, preservar a confiança gerada nos administrados, a previsibilidade das (in)ações estatais e a estabilidade do ordenamento jurídico.

BIBLIOGRAFIA

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA FILHO, Agassiz e NVELINO, Marcelo. organizadores. **Leituras complementares de direito constitucional: Teoria do Estado**. Salvador: Juspodivm, 2009.

ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARCELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.) **Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 31-63. ISBN: 978-85-7700-186-6.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL, Vara da Fazenda Pública da Comarca de Marília. **Processo n. 056/2013**. Data de julgamento: 27 de março de 2013.

BRASIL, Novo Código de Processo Civil. **Lei nº 13105 de 16 de março de 2015**.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4.ed. Coimbra: Almedina, 2000.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Cambridge: Harvard, 1977.

FACULDADES INTEGRADAS “ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”. **Normalização de apresentação de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2007 – Presidente Prudente, 2007, 110p.

FINGER, Ana Cláudia. O princípio da boa-fé e a supremacia do interesse público: fundamentos da estabilidade do ato administrativo. In: ARCELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.) **Direito Administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 307-346. ISSN: 978-85-7700-391-4.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

RE n. 85.002, Rel. Min. Moreira Alves, **RDA** 130, p. 252.

RODRIGUES, Daniel Colnago. **Poderes executórios do juiz na efetivação da tutela específica: limites e possibilidades**. Artigo Jurídico.

MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coord.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MORENO, Fernando Sáinz *apud* PÉREZ, Jesús González. **El principio general de la buena fe en el derecho administrativo**. Madrid: Civitas, 1983. p. 32-34.

NOVELINO, Marcelo. **O conteúdo jurídico da dignidade da pessoa humana**. Editora Método.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas S.A., 2010.

SILVA, Almiro do Couto e. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, p. 37.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável**. São Paulo: Revista dos Tribunais 798 (2002): 23-50.

STF, **AG.REG.RE nº 643.674/AL**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 13.08.2013, DJe 27.08.2013.

STF, **RE nº 227480/RJ**, Rel. Min. Menezes Direito, j. 16.09.2008, DJe 20.08.2009.

STJ, **REsp. nº 1232930/AM**, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 22.03.2011, DJe 28.04.2011.