

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**A segurança jurídica como  
parâmetro legal das decisões  
estatais**

**Legal security as a legal  
parameter of state decisions**

Cintia Barudi Lopes

Simone Tomaz

# Sumário

<b>A NATUREZA ECONÔMICA DO DIREITO E DOS TRIBUNAIS</b> .....	13
Ivo Teixeira Gico Junior	
<b>DAS CONDIÇÕES (OU CONTRAPARTIDAS) QUE O PODER CONCEDENTE PODE EXIGIR PARA A REALIZAÇÃO DA CHAMADA “PRORROGAÇÃO POR INTERESSE PÚBLICO” DAS CONCESSÕES DE SERVIÇO PÚBLICO</b> .....	41
Felipe Montenegro Viviani Guimarães	
<b>PACTO FEDERATIVO E A INTERVENÇÃO FEDERAL NA SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO: O INCREMENTO DA VIOLÊNCIA E DA SELETIVIDADE PUNITIVAS</b> .....	62
Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth e Emanuele Dallabrida Mori	
<b>POR QUE EXISTEM VIESES COGNITIVOS NA TOMADA DE DECISÃO JUDICIAL? A CONTRIBUIÇÃO DA PSICOLOGIA E DAS NEUROCIÊNCIAS PARA O DEBATE JURÍDICO</b> .....	84
Ricardo Lins Horta	
<b>A SEGURANÇA JURÍDICA COMO PARÂMETRO LEGAL DAS DECISÕES ESTATAIS</b> .....	124
Cintia Barudi Lopes e Simone Tomaz	
<b>SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA (SAS). EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y, DESAFÍOS EN MÉXICO</b> .....	140
Martha Luisa Puente Esparza, Miguel Angel Vega Campos e Guadalupe del Carmen Briano Turrent	
<b>LA ECONOMÍA COLABORATIVA EN COLOMBIA: UNA NUEVA VÍA DE INFORMALIDAD EN LAS RELACIONES LABORALES</b> .....	155
Giraldo Yanitza	
<b>IN DEFENSE OF PRO-CARCERAL ANIMAL LAW: UNDERSTANDING THE DICHOTOMY BETWEEN EMPIRICAL CRIMINOLOGICAL PERTURBATION AND SOCIAL MOVEMENT VALUES AND DEVELOPMENT</b> .....	173
Mary Maerz	
<b>PROFISSIONAIS JURÍDICOS E ACESSIBILIDADE NA JUSTIÇA RESTAURATIVA: ALTERNATIVA REAL OU MECANISMO DE CONTROLE? REFLEXÕES DESDE A EXPERIÊNCIA DE MEDIAÇÃO PENAL NO CHILE....</b>	190
Bianca Baracho	
<b>A PERSECUÇÃO PENAL DO TRÁFICO INTERNACIONAL DE SERES HUMANOS NO SISTEMA DE JUSTIÇA FEDERAL</b> .....	212
Luciano Ferreira Dornelas e Bruno Amaral Machado	

<b>IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS PARA INTEGRAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES, DE SANEAMENTO BÁSICO E DE BACIA HIDROGRÁFICA.....</b>	<b>231</b>
Maria Luiza Machado Granziera e Daniela Malheiros Jerez	
<b>A ISENÇÃO DE LICENCIAMENTO E A APROVAÇÃO TÁCITA PREVISTAS NA DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA: REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO AMBIENTAL E URBANÍSTICA.....</b>	<b>250</b>
Pedro Niebuhr	
<b>A INTERVENÇÃO FEDERAL NOS ESTADOS UNIDOS: O EMPREGO DA CLÁUSULA DE SEGURANÇA, VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E PODERES PRESIDENCIAIS DE EMERGÊNCIA.....</b>	<b>274</b>
José Adércio Leite Sampaio	
<b>THE CONSTITUTIONALITY OF THE EARLY PROROGATION OF THE PUBLIC SERVICE CONCESSIONS</b>	<b>295</b>
Odone Sanguiné e Felipe Montenegro Viviani Guimarães	
<b>ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO E PROPORCIONALIDADE: SEMELHANÇAS ESTRUTURAIS, MESMOS PROBLEMAS REAIS? .....</b>	<b>313</b>
Fernando Leal	
<b>“GOVERNO VERSUS JURISDIÇÃO”: APORTES PARA COMPREENSÃO DA CRISE NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS .....</b>	<b>350</b>
Carlos Alberto Simões de Tomaz, Jamile Bergamaschine Mata Diz e Roberto Correia da Silva Gomes Caldas	
<b>CONSENTIMIENTO LIBRE PREVIO E INFORMADO EN EL CONTEXTO DE PROYECTOS EXTRACTIVOS EN TERRITORIO INDÍGENA ¿REGLA GENERAL Y DERECHO CONSUETUDINARIO INTERNACIONAL? .....</b>	<b>373</b>
Cristóbal Carmona Caldera	
<b>SUÍTE MÚSICO-JURISPRUENCIAL - PEQUENAS CONSIDERAÇÕES HERMENÊUTICAS PARA VIOLINO, VIOLONCELO, PIANO E CONSTITUIÇÃO .....</b>	<b>401</b>
Marcílio Toscano Franca	

# A segurança jurídica como parâmetro legal das decisões estatais\*

## Legal security as a legal parameter of state decisions

Cintia Barudi Lopes\*\*

Simone Tomaz\*\*\*

### Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar como vem sendo aplicado o Princípio da Segurança Jurídica nas relações entre o cidadão e os poderes públicos, valor fundamental do Estado democrático de Direito que fora recentemente fortalecido pela Lei nº 13.655/2018 que acresceu novos dispositivos à LINDB – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. A proteção da confiança nas ações estatais garante que as relações sociais sejam mais estáveis e que a paz social se fortaleça. O artigo pretende demonstrar a preocupação cada vez maior dos Poderes Estatais na observância desse princípio básico. Para isso, o estudo foi dividido em três partes: na primeira parte, levantou-se a relação existente entre o Princípio da Segurança Jurídica e a Proteção da Confiança; na segunda parte, faz-se um paralelo entre o Princípio da Segurança Jurídica e a Legislação Infraconstitucional Aplicável, em especial a Lei nº 9.784/99 (que regula o processo administrativo na esfera federal) e a recente Lei nº 13.655/18 (que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro com a finalidade de fortalecer a segurança jurídica nas relações de direito público); na terceira e última parte, o artigo se dedica a elencar algumas decisões dos principais órgãos de controle, assim como do próprio Poder Judiciário, a fim de que seja analisada a aplicabilidade prática das disposições referentes ao princípio aos casos concretos. O processo metodológico do artigo embasou-se no sistema bibliográfico, com fulcro na doutrina específica do tema e em artigos científicos da matéria. Além disso, o artigo analisou, também, as principais decisões de nossos órgãos de controle, trazendo a jurisprudência dominante, com a finalidade de se constatar o fortalecimento da confiabilidade que deve existir entre os cidadãos e as ações governamentais. Conclui-se, portanto, que a despeito de algumas divergências e controvérsias existentes em relação à legislação mais recente (Lei nº 13.655/18). Ressalte-se que, atualmente, a segurança jurídica é princípio aplicável a todos os poderes estatais, em todas as suas tomadas de decisões, contribuindo sobremaneira para uma estabilidade social e para a melhoria das políticas públicas incrementadas no país.

**Palavras-chave:** Segurança jurídica. Boa-fé. Proteção da confiança. Estabilidade.

\* Recebido em 16/07/2019  
Aprovado em 12/09/2019

\*\* Doutora em Direito Administrativo pela PUC/SP. Professora de Direito Administrativo da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas. Advogada e Diretora da Comissão de Direito Administrativo da OAB – 116a Subseção do Jabaquara/Saúde. E-mail: c.barudi@uol.com.br

\*\*\* Bacharela em Direito pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas. E-mail: simonets1@hotmail.com

## Abstract

This research aims at analyzing how the principle of legal certainty has been applied in the relations between citizens and public authorities, a fundamental value of the democratic State of Law that was recently strengthened by Law 13,655 / 2018, which added new devices to LINDB - Law of Introduction to the norms of Brazilian Law. The protection of trust in state actions ensures that social relations are more stable and that social peace is strengthened. The article intends to demonstrate the growing concern of the State Powers in the observance of this basic principle. To this end, the study was divided into three parts: in the first part, the relationship between the principle of legal certainty and the protection of trust was raised; in the second part, there is a parallel between the principle of legal certainty and applicable infra-constitutional legislation, in particular Law 9,784 / 99 (which regulates the administrative process at the federal level) and the recent Law 13655/18 (which amended the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law with the purpose of strengthening legal certainty in public law relations); in the third and last part, the article focuses on the decisions of the main control bodies, as well as on the Judiciary itself, in order to analyze the practical applicability of the provisions referring to the principle to specific cases. The methodological process of the article was based on the bibliographic system, with a focus on the specific doctrine of the theme and on scientific articles of the subject. In addition, the article also analyzed the main decisions of our control bodies, bringing the dominant jurisprudence, in order to verify the strengthening of the reliability that should exist between citizens and governmental actions. It is therefore concluded that, despite some divergences and controversies existing in relation to the most recent legislation (Law 13655/18), it is certain that legal certainty is currently a principle applicable to all state powers, in all cases their decision-making, contributing greatly to social stability and to the improvement of public policies in the country.

**Keywords:** Legal certainty. Good faith. Protection of trust. Stability.

## 1 Introdução

O presente artigo tem por finalidade apreciar a aplicabilidade prática do princípio da segurança jurídica pelos órgãos estatais e pela Jurisprudência de nossos Tribunais.

A importância na observância do Princípio da Segurança Jurídica se consolidou, ainda mais, com a recente alteração da LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que sofreu acréscimo de dez novos dispositivos (arts. 20 a 30) que reforçam a sua aplicabilidade no campo do direito público.

Na primeira parte do artigo, faz-se uma abordagem sobre o princípio da segurança jurídica e sua relação com a proteção da confiança. Aborda-se a íntima relação existente entre esses conceitos e valores e que deve existir em todas as áreas do direito.

Na segunda parte, a pesquisa levanta a previsão do princípio da segurança jurídica na legislação infra-constitucional, a Lei nº 9.784/99, que trata do processo administrativo na esfera federal e os reflexos que a Lei nº 13.655/2018, que alterou a LINB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, trouxe às previsões legais vigorantes.

Dedica-se, também, nessa parte, a analisar as disposições do art. 54 da referida lei do processo administrativo federal que, de maneira inovadora, prevê o prazo decadencial de 05 (cinco) anos para que a Administração Pública anule atos ilegais que produzam efeitos favoráveis aos seus destinatários.

Finalmente, na última parte, a pesquisa busca demonstrar como o Princípio da Segurança Jurídica vem sendo aplicado na prática pelos nossos órgãos estatais, Tribunais e entidades de controle.

Vários temas são trazidos à discussão para demonstrar como o princípio vem ganhando força nas situações concretas, apesar das divergências doutrinárias sobre as novas disposições legais.

A despeito de algumas controvérsias sobre as novas disposições inseridas pela Lei nº 13.655/18 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a segurança jurídica é um fundamento do Estado democrático de Direito que vem contribuindo para aumentar a estabilidade das relações jurídicas, em especial hoje das de direito público, permitindo-se, por ela, uma estabilidade social estimulando melhoria nos investimentos privados no país.

## 2 O Princípio da Segurança Jurídica e a proteção da confiança

A nossa Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 5º, inciso XXXVI que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Trata-se do princípio denominado segurança jurídica cuja finalidade é resguardar a estabilidade das relações jurídicas e a paz social.

As relações jurídicas, em especial as que envolvem o cidadão e o Estado, não de ser estáveis, evitando-se ao particular a tomada de decisões estatais repentinas, que venham causar situações inesperadas e de surpresas ao indivíduo.

Gilmar Ferreira Mendes<sup>1</sup>, em sua obra, nos ensina que:

o legislador ordinário estabeleceu o conceito de direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada no art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, agora na redação que lhe deu a Lei n. 3.238, de 1957, preservando, assim, a tradição que remonta à Lei de Introdução ao Código Civil de 1916.

Flávio Tartuce<sup>2</sup> esclarece sobre a regra contida referido no art. 6º:

valendo para o futuro ou para o passado, tendo em vista a certeza e a segurança jurídica prescreve o art. 5º, XXXVI, da CF que: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Vai mais longe o art. 6º da Lei de Introdução; além de trazer regra semelhante pela qual “a lei nova terá efeito imediato e geral respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”, procura conceituar as expressões acima, da seguinte forma:

a) Direito adquirido: é o direito material ou imaterial já incorporado ao patrimônio de uma pessoa natural, jurídica ou ente despersonalizado (conceito clássico de Gabba). Nessa linha, pela previsão do § 2º do art. 6º da Lei de Introdução, “consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha tempo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”. Cite-se, a título de exemplo, um benefício previdenciário já usufruído por alguém.

b) Ato jurídico perfeito: é a manifestação de vontade lícita, já emanada por quem esteja em livre disposição e aperfeiçoada. De acordo com o que consta do texto legal (art. 6º, § 1º, Lei de Introdução), o ato jurídico perfeito é aquele já consumado de acordo com lei vigente ao tempo em que se efetuou. Diante do Código Civil de 2002, um contrato e um casamento celebrado antes da sua entrada em vigor devem ser vistos como atos jurídicos perfeitos.

c) Coisa julgada: é a decisão judicial já prolatada, da qual não cabe mais recurso (art. 6º, § 3º, Lei de Introdução).

Por tal, pretende-se assegurar a irretroatividade da lei a situações consideradas já consolidadas, garantindo-se sua aplicação para o futuro, preservando-se as situações passadas.

Regra geral, portanto, é a irretroatividade da lei. Apenas de maneira excepcional o ordenamento jurídico

<sup>1</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 460-461.

<sup>2</sup> TARTUCE, Flávio. *Direito civil: Lei de Introdução e parte geral*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 1. p. 47-48.

permite a aplicação retroativa da legislação. A retroatividade é sempre uma exceção.

Pode-se estabelecer, ainda que não seja esse entendimento unânime, uma relação entre o Princípio da Segurança Jurídica e o Princípios da Proteção da Confiança.

Entende-se por Princípio da Proteção da Confiança aquele que 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<sup>3</sup>.

Importante destacar que o próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de associar os conceitos. Inegável, portanto, a relação entre segurança jurídica e proteção da confiança que deve nortear as relações jurídicas.

Sem dúvida, o posicionamento da Corte Constitucional pretende adicionar ao Princípio da Segurança Jurídica um elemento de ética, em especial nas relações que se estabelecem no ramo do direito público. Isso faz todo sentido quando se sabe que o princípio maior vigorante do direito administrativo é o da moralidade.

O Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup> assim se posicionou:

“Mandado de Segurança”. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO. Emprego Público. Regularização de admissões. 3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4. Transcurso de mais de 10 anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança. 5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. 7. Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam: a boa-fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. 8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de tempo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de segurança deferido.

Dessa forma, a confiança é um elemento integrante da segurança jurídica. A ética deve ser observada nas relações entre Administração Pública e cidadão, de modo os atos estatais reflitam a licitude da sua conduta, o que de certa forma nos faz perceber também a íntima relação entre tais princípios com o da legalidade.

Passamos, então, a desenvolver melhor o conceito e a aplicabilidade do princípio da segurança jurídica apresentados pela doutrina administrativista brasileira.

## 2.1 O conceito e aplicabilidade do Princípio da Segurança Jurídica

O Princípio da Segurança Jurídica tem origem no direito alemão. Foi a Alemanha o primeiro país a reconhecer a estabilidade das relações jurídicas como um valor primordial do ordenamento jurídico.

No Brasil, o Princípio da Segurança Jurídica recebe da doutrina atenção especial. Os doutrinadores administrativistas, tendo em vista a importância do princípio para as relações jurídicas de natureza pública, costumam dedicar estudo detalhado sobre o assunto, principalmente após a edição da Lei nº 9.784/99, que passou a prevê-lo expressamente.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 118.

<sup>4</sup> STF, MS 22357/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 27.05.2004, DJ 05.11.2004. No mesmo sentido o RE 442683/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 13.12.2005, DJU 24.03.2006, para reconhecer a legítima expectativa do beneficiário do ato diante da declaração de inconstitucionalidade de norma legal autorizativa com eficácia “ex nunc”.

Rafael Carvalho Rezende<sup>5</sup>, sobre o princípio, preconiza que:

os princípios da segurança jurídica, da confiança legítima e da boa-fé guardam importantes semelhanças entre si. O princípio da segurança jurídica compreende dois sentidos:

- a) objetivo: estabilização do ordenamento jurídico (certeza do direito), tendo em vista a necessidade de se respeitarem o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5.º, XXXVI, da CRFB);
- b) subjetivo: proteção da confiança das pessoas em relação às expectativas geradas por promessas e atos estatais.

Verifica-se que o princípio da proteção da confiança relaciona-se com o aspecto subjetivo do princípio da segurança jurídica, e a sua importância gerou a necessidade de consagrá-lo como princípio autônomo, dotado de peculiaridades próprias. Enquanto a segurança jurídica possui caráter amplo, sendo aplicável às relações públicas e privadas, a confiança legítima tutela, tão somente, a esfera jurídica do particular, protegendo-o da atuação arbitrária do Estado.

Matheus Carvalho<sup>6</sup>, de forma precisa, assim conceitua o princípio:

Trata-se de princípio geral do direito, base do Estado de Direito que garante aos cidadãos não serem surpreendidos por alterações repentinas na ordem jurídica posta. Configura corolário do direito como norma de pacificação social.

E ainda Ricardo Alexandre<sup>7</sup> estatui:

a segurança jurídica é um dos princípios fundamentais do direito e tem por funções garantir a estabilidade das relações jurídicas consolidadas e a certeza das consequências jurídicas dos atos praticados pelos indivíduos nas suas relações sociais. Registramos que alguns autores, como é o caso do notório constitucionalista português Canotilho, referem-se ao segundo objetivo como um princípio autônomo, denominado “proteção da confiança”.

Vê-se, portanto, que se trata de um princípio primordial para um Estado democrático de Direito, traduzindo a preocupação que a Administração Pública deve ter com a prevalência da paz social.

A aplicabilidade do referido princípio se traduz em situações em que se deve evitar a retroatividade da mudança de interpretações que são feitas pelos órgãos administrativos, a preservação de atos praticados por boa-fé, a impossibilidade de anulação de medidas tomadas após vários anos, ainda mais quando elas produzem efeitos favoráveis aos seus destinatários.

Nesses termos, Odete Medauar<sup>8</sup> nos ensina sobre a aplicação da segurança jurídica:

visa preservar a estabilidade nas relações jurídicas, situações e vínculos jurídicos. Dente suas consequências estão: proibição, em geral, de retroatividade dos atos administrativos; impedimento de aplicação de nova interpretação as situações pretéritas; proibição de anulação de atos administrativos de que decorrem efeitos favoráveis aos destinatários, após longo tempo; respeito aos direitos adquiridos; preservação de efeitos de atos e medidas praticados por servidores de fato.

Percebe-se, portanto, que sua aplicabilidade tem por objetivo, muitas vezes, estabilizar situações jurídicas já consolidadas, ainda que violadoras da legalidade. Nesse embate entre Princípio da Legalidade e da Segurança Jurídica, esse último princípio vem se aplicando de maneira prevalente.

Passamos em seguida a analisar como que esse embate entre a legalidade e a segurança jurídica tem se desenvolvido no país. Grande parte desse entendimento atual deve-se ao fato de as legislações infraconstitucionais estabelecerem novas regras sobre a segurança jurídica, regras essas que merecem destaque no nosso estudo.

<sup>5</sup> REZENDE, Rafael Carvalho. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Método, 2018. p. 94.

<sup>6</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 97.

<sup>7</sup> ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. *Direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. p. 121-122.

<sup>8</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 165-166.

### 3 O Princípio da Segurança Jurídica e as Leis nº 9.784/99 e nº 13.655/18

O Princípio da Segurança Jurídica passou a ser previsto, expressamente, no artigo 2º da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo na esfera federal. Assim, dispõe o artigo 2º da referida Lei:

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

A Lei nº 9.784/99 estabelece as principais regras do processo administrativo no âmbito da União Federal. A despeito de ser aplicável somente na esfera federal, a Lei nº 9.784/99 vem sendo aplicada, subsidiariamente, aos entes estatais destituídos de regulação própria.

Atualmente, Estados e Municípios que não dispõem de legislação própria deverão seguir as normas previstas na referida lei.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça, RESP 852493/DF, 5ª Turma, Ministro Arnaldo Esteves Lima, firmou entendimento de que, em eventual ausência de leis processuais administrativas próprias, Estados e Municípios devem obediência à legislação federal<sup>9</sup>.

Di Pietro<sup>10</sup>, umas das participantes da comissão que elaborou o anteprojeto da Lei nº 9.784/99, destaca sobre a previsão do princípio na referida lei:

como participante da Comissão de juristas que elaborou o anteprojeto de que resultou essa lei, permito-me afirmar que o objetivo da inclusão desse dispositivo foi o de vedar a aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública. Essa ideia ficou expressa no parágrafo único, inciso XIII, do artigo 2º, quando impõe, entre os critérios a serem observados, “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação.”

Veja-se, então, que o principal objetivo da previsão do referido princípio foi de evitar a retroatividade na mudança de entendimentos e de interpretações de órgãos e entidades administrativas. As mudanças de interpretação são inevitáveis. Ocorre que, a despeito disso, os administrados não poderão ficar ao livre dispor das alterações realizadas pela Administração Pública, de modo que elas apenas alcançarão os atos futuros e não passados, preservando-se a estabilidade social.

Karin Prediger também ensina<sup>11</sup>:

ainda, relativamente aos processos administrativos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), dos procedimentos de órgãos de controle interno, das recomendações do Ministério Público em todos os níveis; das interpretações firmadas pelos Tribunais de Contas – TCU, TCE, TCM, cujas decisões, pareceres, consultas, instruções normativas, apresentarem alteração de entendimentos anteriormente firmados; há incidência da regra de irretroatividade da nova interpretação, em obséquio ao princípio da segurança jurídica (o STF, no MS 23.550/DF, Pleno, Relator p/ Ac. Sepúlveda Pertence, e MS 24.519/DF, Pleno, Eros Grau, já manifestou sobre a aplicabilidade da Lei de Processo Administrativo ao TCU e, como consectário, aos demais Tribunais de Contas) (FERRAZ, Luciano. *Segurança Jurídica Positivada: Interpretação, Decadência e Prescritibilidade*. In: *Revista de Direito Brasileiro*. Ano 1 (2012), nº 12. Lisboa, Portugal. pp. 7.441 a 7.473).

Todas as entidades de âmbito administrativo e, por consequência, todos os processos de natureza administrativa, submeter-se-ão a essa regra de irretroatividade da nova interpretação decorrente da Administração Pública, inclusive no que tange às decisões dos Tribunais de Contas da União.

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.blogservidorlegal.com.br/seguranca-juridica-e-nova-interpretacao-administrativa/>. Acesso em: 18 maio 2019.

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 116.

<sup>11</sup> PREDIGER, Karin. *Segurança Jurídica e a nova interpretação administrativa*. Disponível em: <http://www.blogservidorlegal.com.br/seguranca-juridica-e-nova-interpretacao-administrativa/>. Acesso em: 18 maio 2019.

Em consonância com esse entendimento, é relevante destacar, ainda, os artigos 20, 22 e 23 da LINDB, com a alteração trazida pela Lei nº 13.655/2018. A partir das novas disposições, é inegável a aplicação da segurança jurídica em todas as esferas estatais e em todos os poderes estatais.

Iniciando-se pelo art.20, essa norma dispõe:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

O dispositivo em comento, claramente, pretende evitar interpretações e decisões administrativas com base em critérios genéricos e abstratos. Busca-se privilegiar a tomada de decisões administrativas mais objetivas pelos gestores, funcionando a motivação como um parâmetro da medida proporcional na colisão de direitos fundamentais. Parte da doutrina parece confundir valor jurídico abstrato com princípios jurídicos gerais, o que não se entende compatível com os fins legais.

Mas, então, o que seria um valor jurídico abstrato? Seriam conceitos genéricos não ligados ao caso concreto, que poderiam justificar tudo a qualquer tempo, sem relação com a realidade fática<sup>12</sup>.

Em continuidade, o *caput* do artigo 22 preconiza:

Art. 22 – na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Nessa previsão legal, o legislador previu que as dificuldades da Administração Pública gestora possam ser consideradas na tomada de suas decisões.

As controvérsias sobre esse dispositivo são muitas. Dentre elas, nota-se que o dispositivo, de certo modo, legitima as dificuldades presentes na Administração Pública, quando, na realidade, deveria buscar superá-las<sup>13</sup>.

Fica a dúvida, em razão da disposição acima, se a falta de recursos públicos pode ser alegada como obstáculo real na interpretação da norma de gestão pública, acreditando-se que sim, tendo em vista o obstáculo efetivo ao qual muitas vezes o gestor se vê submetido.

Em que pese não concordarmos com esse entendimento, já que será muito mais cômodo aceitar a insuficiência de recursos que buscar solução para ela, acredita-se que a tendência é considerá-la como uma agravante a ser considerada.

Finalmente, o artigo 23 dispõe nos seguintes termos que:

<sup>12</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. *Inclusão de dez artigos na LINDB traz importantes inovação ao Direito Brasileiro*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-29/segunda-leitura-mudancas-lindb-inovam-direito-brasileiro>. Acesso em: 28 jun. 2019.

<sup>13</sup> COLUSSI, Fernando Augusto Melo. *Análise das mudanças promovidas pela Lei n. 13.655/18 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Disponível em: <https://www.univel.br/ojs-3.0.2/index.php/revista/article/download/51/47/>. Acesso em: 28 jun. 2019.

Art. 23 – a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Percebe-se da leitura desse dispositivo legal que a Lei nº 13.655/18 que a norma contida no artigo 23 aplica-se às todas as decisões, seja de âmbito administrativo, judicial ou mesmo dos órgãos de controle. Dada a mudança inesperada nas interpretações desses órgãos, o administrador, o juiz ou o controlador deve criar um regime de transição que assegure ao cidadão uma estabilidade esperada.

Trata-se, em verdade, de modulação dos efeitos da decisão “para o futuro”, de modo a estabelecer um regime de transição que preserve a confiança depositada pelos cidadãos na posição que vinha sendo adotada<sup>14</sup>.

Vê-se, então, que a Lei nº 13.655/18, ainda que de maneira controvertida em alguns pontos, está fundada na ideia de fortalecimento da segurança jurídica e afastamento da imprevisibilidade das decisões estatais, de modo que os artigos 20, 22 e 23 do referido diploma legal privilegiam a motivação e a eficiência na criação e na aplicação do direito público.

### 3.1 A segurança jurídica, o art. 54 da Lei nº 9.784/99 e os arts. 21 e 24 da Lei nº 13.655/18

Quando se fala em segurança jurídica, é importante destacar o disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99. Assim prevê o referido artigo:

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

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

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

O aludido artigo 54 da Lei do Processo Administrativo, na esfera federal, estabelece prazo decadencial de 05 (cinco) anos para que a Administração Pública anule os atos ilegais que produzam efeitos favoráveis aos seus destinatários, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Almiro do Couto e Silva<sup>15</sup> esclarece como que o reconhecimento do princípio da segurança jurídica inserto no art. 54 da Lei nº 9.784/99 vem influenciando súmulas já consolidadas pelo Supremo Tribunal Federal:

o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal da proteção da confiança como princípio constitucional rompeu com os paradigmas estabelecidos nas súmulas 473 e 346 da Corte Suprema, que proclamavam a possibilidade que tinha a Administração Pública de, a qualquer tempo, anular seus atos administrativos eivados de ilegalidade.

A respeito, Marçal Justen Filho<sup>16</sup> também se manifesta:

essa disposição se afigura como uma norma geral de direito administrativo, cujo conteúdo vincula a todos os entes federativos. Não se trata, como é evidente, de uma norma puramente procedimental, que tenha sido editada apenas para vigorar no âmbito da União.

Não se pode admitir a ausência de prazo decadencial para o desfazimento dos próprios atos por

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.prosocietate.com/publicacoes/artigos-breves-coment%C3%A1rios-%C3%A0-lei-n-13-655-18>. Acesso em: 28 jun. 2019.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>. Acesso em: 19 maio 2019.

<sup>16</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 1258.

Estados, Distrito Federal e Municípios. Isso conduziria a resultados despropositados. Acabaria por gerar o único caso de competência eterna para o exercício de um dever-poder. Portanto, até se pode reconhecer a competência legislativa de cada ente federativo para disciplinar a matéria. Mas o tema envolve competência comum a todos os entes federados e, na omissão de lei local, prevalece a norma editada pela União.

Verifica-se, pois, que a Lei nº 9.784/99 colocou fim a uma discussão que existia há longos anos na doutrina e na jurisprudência administrativista, que girava em torno da seguinte questão: se a Administração Pública está sujeita ao Princípio da Legalidade (art. 37, caput, da CF/88), teria ela prazo para anular seus atos eivados de vícios?

O dilema sempre foi conjugar a legalidade com a segurança jurídica, ambos princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro. Isso se deve ao fato de que, estando a Administração Pública sujeita aos ditames da lei, ao se deparar com um ato ilegal, teria ela o direito de anulá-lo a qualquer tempo e, portanto, independentemente de prazo.

Essa ideia, apesar de muitas vezes se mostrar legítima, não se coaduna com o Princípio da Segurança Jurídica, na medida em que permitir ao administrador público o desfazimento de um ato ilegal a qualquer tempo, como algo que se eterniza no tempo, afeta a paz social e a estabilidade jurídica que se espera das ações estatais.

A violação de um ato e sua infringência à lei é algo prejudicial ao interesse público. Porém, muitas vezes, diante da situação concreta, o interesse público será muito mais afetado com a desconstituição desse ato ilegal, de modo que preservá-lo assim, será a melhor solução a ser tomada para os interesses da coletividade.

O Superior Tribunal de Justiça<sup>17</sup> já decidiu nesse sentido:

O poder-dever da Administração de invalidar seus próprios atos encontra limite temporal no princípio da segurança jurídica, pela evidente razão de que os administrados não podem ficar indefinidamente sujeitos à instabilidade originada do poder de autotutela do Estado, e na convalidação dos efeitos produzidos, quando, em razão de suas consequências jurídicas, a manutenção do ato atenderá mais ao interesse público do que sua invalidação. 2. A Infringência à legalidade por um ato administrativo, sob o ponto de vista abstrato, sempre será prejudicial ao interesse público; por outro lado, quando analisada em face das circunstâncias do caso concreto, nem sempre a sua anulação será a melhor solução. Em face da dinâmica das relações jurídicas sociais, haverá casos em que o próprio interesse da coletividade será melhor atendido com a subsistência do ato nascido de forma irregular. 3. O poder da Administração, destarte, não é absoluto, na seara da invalidação de seus atos, de forma que a recomposição da ordem jurídica violada, está condicionada primordialmente ao interesse público. O decurso do tempo ou a convalidação dos efeitos jurídicos, em certos casos, é capaz de tornar a anulação de um ato ilegal claramente prejudicial ao interesse público, finalidade precípua da atividade exercida pela Administração. 4. O art. 54 da Lei nº 9.784/99, aplicável analogicamente ao presente caso, funda-se na importância da segurança jurídica, no domínio do Direito Público, estipulando ao prazo decadencial de 05 anos para revisão dos atos administrativos viciosos (sejam eles nulos ou anuláveis) e permitindo, a *contrario sensu*, a manutenção da eficácia dos mesmos, após o transcurso do interregno mínimo quinquenal, mediante a convalidação *ex ope temporis*, que tem aplicação excepcional a situações típicas extremas, assim consideradas aquelas em que avulta grave lesão ao direito subjetivo, sendo seu titular isento de responsabilidade pela ato eivado de vício.

A convalidação de atos ilegais, após o transcurso do prazo decadencial de 05 anos, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99, é a medida mais segura e adequada aos ditames do princípio da segurança jurídica que privilegia, em detrimento da legalidade, a paz social.

Em complementação a esse entendimento, a Lei nº 13.655/18 nos artigos 21 e 24 também dispõe sobre a invalidação de atos administrativos.

O Art. 21 da referida Lei, assim, preconiza:

<sup>17</sup> RMS 24.430/AC, 5º T., rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 03.03.2009, DJe 30.03.2009.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Em atenção à segurança jurídica, a Lei 13.655/2018, no referido artigo, estipula que, em casos em que a invalidação do ato, do contrato, do processo, do ajuste ou da norma causar ônus ou perdas excessivas, cabe ao administrador ou ao julgador regularizar a situação da forma mais proporcional possível aos interesses gerais, obrigando a todos atentar para eventuais consequências malélicas que a desconstituição de um ato possa gerar nas relações sociais.

Fernando Menegat<sup>18</sup> comenta que:

a bem da verdade, a tônica da nova Lei n. 13.655/2018 em nada destoa daquela já estatuída pela redação até então vigente da LINDB, estatuinto, no art. 5º, que “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. A mesma lógica se extrai do novo CPC, ao afirmar no art. 8º que “ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência”.

Na mesma toada, o art. 24 ainda preconiza:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

O dispositivo em comento impede a retroatividade de entendimentos jurisprudenciais a situações jurídicas já consolidadas. Conforme a nova legislação, não somente a Lei é irretroativa, mas também a jurisprudência, de modo que a nova interpretação jurisprudencial não pode retroagir para alcançar situações pretéritas que foram interpretadas por orientações vigorantes à época dos fatos.

## 4 Aplicabilidade prática do Princípio da Segurança Jurídica

Nessa parte do artigo, passamos a elencar as mais importantes decisões administrativas e judiciais sobre a aplicabilidade prática do Princípio da Segurança Jurídica nos casos concretos considerados.

O intuito desse ponto do trabalho é demonstrar, por meio de decisões administrativas e acórdãos da jurisprudência brasileira, como que a Administração Pública e os Tribunais brasileiros vêm aplicando o conteúdo inserto no princípio da segurança jurídica, em especial aquele que consta do art. 54 da Lei nº 9.784/99, em consonância, atualmente, com as novas disposições inseridas na LINDB feitas pela Lei nº 13.655/2018.

<sup>18</sup> MENEGAT, Fernando. A novíssima Lei n. 13.655/2018 e o Processo Estrutural nos litígios complexos envolvendo a Administração Pública. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/fernando-menegat/a-novissima-lei-n-13655-2018-e-o-processo-estrutural-nos-litigios-complexos-envolvendo-a-administracao-publica>. Acesso em: 29 jun. 2019.

Nesses termos, segue o julgado da Primeira Turma do Tribunal Federal da 1ª Região, que, assim, dispôs:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. RECEBIMENTO DE DÉCIMOS DE GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO “DAS” INCORPORADOS. MUDANÇA DE INTERPRETAÇÃO. IRRETROATIVIDADE. LEI 9784/99. VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Trata-se de apelação em mandado de segurança, interposta contra a sentença que denegou a segurança, onde o impetrante objetivava não sofrer descontos em seus proventos, a título de reposição ao erário, referente a décimos de gratificação incorporada, recebidos no período compreendido entre setembro/2000 e fevereiro/2002. 2. O ato impugnado tem lastro no Ofício Circular n. 19/SRH/MP, fundado em parecer da AGU, com o objetivo de unificar o entendimento sobre aplicação da legislação correlata à incorporação de parcelas incorporadas. 3. Ficou evidenciado, portanto, mudança de entendimento de norma, sendo vedado à Administração pública retroagir nova interpretação, tendo em vista o princípio da segurança jurídica, nos termos do art. 2º da Lei n. 9.784/99. Precedente deste Tribunal (AC 1999.01.00.089520-6/DF, Primeira Turma, Relator Juiz Federal João Batista Gomes Moreira (Conv.), DJ 28/08/2000, p. 35). 4. Reposição ao erário: boa-fé e natureza alimentícia: são inexigíveis as verbas de natureza alimentícia recebidas de boa-fé pagas indevidamente. Súmula 106 do STF e Precedentes deste Tribunal (AC 2004.34.00.008703-3/DF, Primeira Turma, Relatora Juíza Federal Sônia Diniz Viana (Conv.), e-DJF1 13/01/2009, p. 29 e AMS 2000.34.00.005323-2/D, Primeira Turma, Relator Juiz Federal Evaldo de Oliveira Fernandes Filho, e-DJF1 16/09/2008, p. 42) 5. Apelação provida, para, reformando a sentença, conceder a segurança, para que a autoridade Impetrada se abstenha de efetuar descontos, nos proventos do Impetrante, de parcelas recebidas de boa-fé, referentes a incorporações de décimos, recebidos no período de setembro/2000 a fevereiro/2002. (TRF-1 - AMS: 38878 DF 2003.34.00.038878-6, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL ANTÔNIO SÁVIO DE OLIVEIRA CHAVES, Data de Julgamento: 03/06/2009, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 21/07/2009 e-DJF1 p. 30).

No caso acima, o servidor público impetrante havia recebido, no período de setembro de 2000 a fevereiro de 2002, de boa-fé, gratificações que se incorporaram aos seus proventos. A Administração Pública, alegando que tais verbas eram indevidas, efetuou descontos para ressarcimento ao erário. Inconformado, o servidor público buscou o Poder Judiciário a fim de afastar os descontos com base no princípio da segurança jurídica.

O TRF da 1ª Região houve por bem afastar tais descontos alegando que, além da boa-fé, essas verbas ainda apresentavam natureza alimentar, de modo que a segurança jurídica deveria prevalecer nos termos do art. 2º da referida Lei nº 9.784/99, diante da mudança de interpretação realizada pela própria Administração.

Em outra circunstância, o Tribunal de Justiça do Acre decidiu:

EMENTA. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO REMUNERADA DE CARGOS PÚBLICOS. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. AFASTADA PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. MÉRITO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE. CONVALIDAÇÃO POR DECURSO DO PRAZO. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. 1. Não se aplica o instituto da decadência administrativa quando a acumulação remunerada de cargos públicos estiver em descompasso ao preceito constitucional (STJ). 2. Deve ser prestigiado o princípio da segurança jurídica quando verificado que há 30 (trinta) anos, a Administração Pública insta-a a optar por um deles, sob pena de instauração de processo administrativo em que a pena de demissão é um dos desfechos prováveis. 3. A aplicação do princípio da segurança jurídica não implica nenhum desdouro à norma constitucional (art. 37, XXXVI), pois também a Constituição Federal alberga o princípio da segurança jurídica, ainda que o faça implicitamente em diversos dispositivos. 4. Mandado de Segurança conhecido e concedido. TJ-AC – MANDADO DE SEGURANÇA MS 01021469620158010000 AC 0102146/96.2015.8.01.0000 (TJ-AC).

Na decisão acima, a impetrante questiona ato do Governador que a demitiu por exercício ilegal de cargos, violador da regra da vedação de acumulação remunerada de cargos públicos, prevista no art. 37, inciso XVI da CF. Argumentou a impetrante que os dois cargos públicos por ela ocupados estavam sendo acumulados há mais de 30 anos, ultrapassando o quinquênio legal. O Tribunal de Justiça do Acre, sob o argumento

de que na ausência de má-fé e por exercer os cargos há mais de 30 anos sem qualquer oposição estatal, com base na segurança jurídica e na proteção da confiança, acolheu a decadência administrativa.

Em outra oportunidade, o acórdão do Supremo Tribunal Federal afastou a alegação de violação da segurança jurídica:

EMENTA. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. ANAC. EDITAL. RETIFICAÇÃO ANTES DAS INSCRIÇÕES. NECESSIDADE DE EXPERIÊNCIA MÍNIMA DE 2500 HORAS DE VÔO. EXIGÊNCIA RAZOÁVEL PARA O CARGO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA BOA-FÉ DA ADMINISTRAÇÃO. IMPROCEDENTE. 1- O Edital é a Lei do concurso e estabelece regras que garantem a isonomia e igualdade de condições de ingresso para o serviço público. 2- De uma simples leitura do edital, percebe-se que apenas a especialidade descrita no item 2.1.4.1 dependia exclusivamente de formação em nível superior em qualquer área. Todas as demais incluíam formação ou especialização específica. Acolher a interpretação do impetrante viola o princípio da isonomia, pois exigiria diferentes requisitos para o mesmo cargo. 3- É razoável que para a especialidade PILOTO, a Administração Pública entenda necessário experiência de vôo. 4- A nomeação e aprovação em curso de formação não garantem a posse ao impetrante, quando este não preenche os requisitos necessários à investidura no cargo pleiteado. 5- Não há que se falar em violação do princípio da segurança jurídica e da boa-fé da Administração, mas em cumprimento da Lei do concurso, com isonomia e transparência. 6- Recurso improvido. Sentença mantida.

Nesse acórdão da Corte Suprema, o impetrante ingressou com mandado de segurança sob a alegação de que a Administração, ao exigir como requisito para investidura em cargo de piloto da ANAC a experiência mínima de 2500 horas, estar-se-ia violando a segurança jurídica e boa-fé esperados da conduta estatal ante a elaboração de editais de concurso público. O Supremo Tribunal Federal afasta a alegação, sob o fundamento de que a exigência de experiência mínima de vôo não viola a segurança jurídica, nem boa-fé, mas reflete cumprimento da Lei e, em especial, do Princípio da Isonomia.

Também já se manifestou a Corte Constitucional em questão de bastante repercussão, referente à nomeação de candidatos aprovados dentro do número de vagas disponibilizado em edital pela Administração:

STF – Servidor público. Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Tema 161. Concurso público. Previsão de vagas em edital. Direito à nomeação dos candidatos aprovados. II – Administração pública. Princípio da segurança jurídica. Boa-fé. Proteção à confiança. CF/88, art. 5º, LXIX. CF/88, art. 37, «caput», I, II, III, IV e CF/88, art. 167, § 3º. Emenda Constitucional 14/1996. Lei 12.016/2009, art. 3º e Lei 12.016/2009, art. 7º § 2º. Súmula 15/STF. CF/88, art. 102, III e § 3º. Lei 8.038/1990, art. 26. CPC, art. 543-A. CPC/2015, art. 976, e ss. CPC/2015, art. 1.035. CPC/2015, art. 1.036. CPC/2015, art. 1.037. CPC/2015, art. 1.038. CPC/2015, art. 1.039. CPC/2015, art. 1.040. (RE 598099/MS – Tribunal Pleno – Repercussão geral. Julgamento 10 de agosto de 2011. Min. Gilmar Mendes).

Verifica-se, no acórdão acima, que o Supremo Tribunal Federal vem considerando atitude violadora do Princípio da Segurança Jurídica e da Boa-fé a discricionariedade administrativa na nomeação de candidatos aprovados e classificados dentro do número de vagas publicado no edital do concurso público. Se a Administração Pública divulgou o número de vagas, por questão de confiança nas relações estatais, nada mais justo que a nomeação se dê a todos os candidatos aprovados dentro desse número. Não se poderia esperar outra conduta da Administração Pública.

O Conselho Nacional de Justiça, em atenção aos ditames do Princípio da Segurança Jurídica, também já entendeu que:

Conselho Nacional de Justiça

Autos:PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - 0008378-76.2017.2.00.0000

Requerente:MARCINEI RIBEIRO LUIZ

Requerido:CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

EMENTA. A impugnação tardia do edital do Concurso, quase 11 anos após seu encerramento, impede

a apreciação do objeto destes autos pelo CNJ e consequente extensão dos efeitos da decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux no Mandado de Segurança às demais serventias. II. Operado o prazo decadencial para o ajuizamento da ação judicial, por consequência lógica, precluiu o direito administrativo de impugnar a não observância de item do edital. III. O princípio da segurança jurídica e da presunção de legitimidade dos atos administrativos impedem que se impugne o conteúdo do edital em momento posterior, avançando o certame sem que houvesse reclamação ou oposição. IV. Recurso administrativo conhecido e não provido.

Como órgão fiscalizador do Poder Judiciário, o CNJ declarou ofensivo ao Princípio da Segurança Jurídica a apreciação de cláusula de edital de concurso público feita há quase 11 anos após. Preclusão consumativa e proteção da confiança ante o não questionamento das irregularidades do certame no momento adequado.

Em outro momento, o Conselho Nacional de Justiça também decidiu que:

EMENTA. Conquanto evidenciada, ao exame de inúmeros casos, a inadequação do sistema que admite a cumulação de títulos de pós-graduação, resultante da aplicação da regulamentação editada por este Conselho Nacional de Justiça através da Resolução nº 81/2009, o novo entendimento daí decorrente, embora encaminhe à necessária revisão desse ato normativo, não pode ser aplicado para os concursos em andamento, que são informados exatamente por normas editalícias fundadas no modelo aprovado por aquele regramento, sob pena de violação aos princípios da segurança jurídica e da impessoalidade. 2. No caso específico dos autos, a publicação do Edital do Concurso foi efetivada em 21 de junho de 2012, enquanto que a decisão do CNJ que consagra o moderno entendimento em relação à impossibilidade de cumulação de quaisquer títulos foi proferida somente em junho deste ano de 2013. Dessa forma, a alteração do regramento durante o certame não se afigura viável, pois, como decidiu recentemente este plenário ao exame de caso análogo, isso importaria em ofensa aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança (CNJ – PCA nº 0004367-43.2013.2.00.0000 – Rel. Cons. Gisela Gondin – 179ª Sessão – j. 12/11/2013). 3. Procedimentos julgados improcedentes.

Novamente, o CNJ se vale do Princípio da Segurança Jurídica e da Proteção da Confiança para impedir que a mudança de entendimento do próprio órgão seja aplicada para concursos públicos em andamento cujas regras aplicadas são informadas por regulamento anterior ao novo entendimento. Pensar de forma diferente causaria situação temerária à segurança das relações jurídicas e instabilidade social.

## 5 Considerações finais

O Princípio da Segurança Jurídica é considerado primordial para a estabilidade de um Estado democrático de Direito. A confiança das relações jurídicas, em especial das relações entre o administrado e a Administração Pública, é um elemento de moralizador e que pode ser extraído do próprio princípio da segurança jurídica.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXXVI, prevê, expressamente, a necessidade da lei não prejudicar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. A irretroatividade da lei, como regra, é uma garantia constitucional de que situações já consolidadas não sejam afetadas por legislações posteriores a elas.

A retroatividade, portanto, nesse sentido, há de ser considerada uma exceção do ordenamento jurídico.

No mesmo sentido, as mudanças de entendimento e de interpretação da Administração Pública não podem afetar situações pretéritas consolidadas, aplicando-se a situações presentes ou futuras. Isso é uma garantia conferida ao cidadão de não ser pego por decisões repentinas tomadas pelo Estado, preservando-se, assim, o Princípio da Não Surpresa.

No mesmo sentido, o questionamento de irregularidades após o prazo decadencial e quinquenal previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99 põe em risco a segurança jurídica e, muitas vezes, é capaz de causar danos

irreparáveis ao interesse público.

No embate entre a legalidade das condutas da Administração e a estabilidade das relações jurídicas e paz social, estas ganharam força, tanto na legislação específica (Lei nº 9.784/99) como na jurisprudência brasileira e nas decisões de órgãos administrativos de controle.

Ressalta-se que a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro foi recentemente alterada pela legislação nº 13.655/2018. A importância dessa nova legislação é patente, na medida que, em vez de se constituir em uma norma autônoma, providenciou a inserção de vários dispositivos a um conjunto de normas considerado um “superdireito”, que orienta e auxilia a aplicação das demais normas jurídicas. Suas consequências serão irradiadas a todos os ramos do direito.

Os reflexos dessas novas disposições são os pontos mais importantes a serem considerados. Atualmente, não somente o gestor e o controlador se submetem à regra da segurança jurídica. O próprio Poder Judiciário passa a ser submetidos às novas exigências advindas da Lei nº 13.655/2018.

Dessa forma, o juiz deverá, mais do que nunca, ficar atento às consequências jurídicas advindas de suas decisões. Restaram claras as intenções das novas alterações que o juiz, o administrador ou o controlador deve fazer uma previsibilidade na tomada de suas decisões, evitando-se ao máximo gerar ônus e encargos excessivos e desproporcionais aos interesses gerais e, quando isso ocorrer, regularizar a situação para que a referida segurança seja retomada como corolário básico de um Estado de Direito.

As diversas decisões transcritas no texto dessa pesquisa demonstram a preocupação dos nossos órgãos de controle e também do Poder Judiciário, em especial por seus Tribunais superiores, de preservar a paz social e a confiança do cidadão nas condutas estatais.

Essa tendência há de se reforçar com as novas disposições da Lei nº 13.655/2018. É óbvio que as novas normas não estarão imunes de críticas e de controvérsias. Cada vez mais, há uma preocupação legislativa com a previsibilidade das ações estatais.

Percebe-se, portanto, a criação de novas responsabilidades ao administrador, aos controladores e aos juízes, que deverão prever as consequências práticas de suas decisões, estabelecer regimes de transição, responder pessoalmente por erros grosseiros e minimizar os efeitos negativos de seus atos com interpretações mais razoáveis aos interesses gerais.

A responsabilidade pela estabilidade das relações jurídicas, contudo, não cabe, apenas, a esses agentes estatais. O esforço para que a segurança jurídica prevaleça é de todos os operadores do direito, ganhando, a partir da legislação nº 13.655/18, uma amplitude não antes considerada, a fim de que, sem se sacrificar por completo o processo interpretativo que lhes cabe, a concretização da justiça se faça prevalente.

## Referências

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. *Direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. Salvador: Juspodvm, 2017.

COLUSSI, Fernando Augusto Melo. *Análise das mudanças promovidas pela Lei n. 13.655/18 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Disponível em: <https://www.univel.br/ojs-3.0.2/index.php/revista/article/download/51/>

47/. Acesso em: 28 jun. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Inclusão de dez artigos na LINDB traz importantes inovação ao direito brasileiro*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-29/segunda-leitura-mudancas-lindb-inovam-direito-brasileiro>. Acesso em: 28 jun. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENEGAT, Fernando. A novíssima Lei n. 13.655/2018 e o Processo Estrutural nos litígios complexos envolvendo a Administração Pública. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-menegat/a-novissima-lei-n-13655-2018-e-o-processo-estrutural-nos-litigios-complexos-envolvendo-a-administracao-publica>. Acesso em: 29 jun. 2019.

PREDIGER, Karin. *Segurança jurídica e a nova interpretação administrativa*. Disponível em: <http://www.blogservidorlegal.com.br/seguranca-juridica-e-nova-interpretacao-administrativa/>. Acesso em: 18 maio 2019.

REZENDE, Rafael Carvalho. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Método, 2018.

TARTUCE, Flávio. *Direito civil: Lei de Introdução e parte geral*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 1.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.