

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA

DEPARTAMENTO DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS

DTCS – *CAMPUS* III

COLEGIADO DO CURSO DE DIREITO

BÁRBARA VENTURA QUEIROZ

**ANÁLISE AXIOLÓGICA DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA
CONFIANÇA LEGÍTIMA E SUA APLICABILIDADE NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

JUAZEIRO – BA

2024

BÁRBARA VENTURA QUEIROZ

**ANÁLISE AXIOLÓGICA DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA
CONFIANÇA LEGÍTIMA E SUA APLICABILIDADE NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau em bacharel em Direito
no curso de Direito do *Campus* III da
Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Orientadora: Prof^a. Ma. Chirley Vanuyre Vianna
Cordeiro

Co-orientador: Prof. Dr. Luiz Antonio Costa de
Santana

JUAZEIRO – BA

2024

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
Autorização Decreto nº 9237/86. DOU 18/07/96. Reconhecimento: Portaria 909/95, DOU 01/08-95
DEPARTAMENTO DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS- CAMPUS III
COLEGIADO DO CURSO DE DIREITO



ATA DE DEFESA PÚBLICA DE MONOGRAFIA

Aos oito dias do mês de julho do ano de dois mil e vinte e quatro no Campus III, do DTCS, da UNEB, Juazeiro - BA, reuniram-se sobre a Presidência do(a) Professor(a), orientador(a)) Chirley Vanuyre Vianna Cordeiro os professores, Luiz Antônio Costa de Santana, Luís Eduardo Gomes do Nascimento e o(a) Bacharelado(a) **BÁRBARA VENTURA QUEIROZ**, que procedeu, em sessão pública, a apresentação de monografia para conclusão de curso, cujo tema versou sobre ANÁLISE AXIOLÓGICA DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA E SUA APLICABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, sendo a audiência iniciada às 15h (quinze horas), durando a explanação 30 (trinta) minutos, seguindo-se de perguntas elaboradas pelos examinadores, que ao final atribuíram as seguintes notas, respectivamente: 10,0 (dez), 10,0 (dez) 10,0 (dez) sendo, assim, obtida a média final 10,0 (dez). Nada mais havendo foi encerrada a presente Ata, que vai devidamente assinada.

Chirley V.V. Cordeiro
Presidente/orientador

Kathia
Docente/arguidor

L. E. G. Nascimento
Membro

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Ser superior que me enche de graças e me abençoa diuturnamente.

Agradeço a minha família, Eliane, César e Augusto, que me incentivam desde sempre e não medem esforços para meu sucesso. Especialmente aos meus pais, não há palavras suficientes na Língua Portuguesa que possam exprimir minha gratidão e admiração por vocês. Não foram somente professores de sala de aula: foram doutores da minha educação.

Agradeço ao meu companheiro Erich, que está comigo até debaixo d'água. Sua parceria foi primordial nessa jornada.

Agradeço aos meus amigos, em especial a Ana Vitória, a João Paulo, a Raquel, a Cecília, a Bruna e a Fernanda, por todos os risos que temos juntos.

Agradeço aos amigos que fiz nesta Casa, a “Tico e Teco”, por sempre me ajudarem com os percalços que surgiram, além dos cafés repentinos, das idas em busca de algum docinho, das aventuras e desventuras que passamos durante esses seis anos.

Agradeço aos meus orientadores-acadêmicos, Chirley e Luiz Antonio (que, por acaso do destino, são pais de Raquel) por terem decidido me apoiar nesta pesquisa.

Agradeço a Thiago, amigo que fiz no estágio, por, sem nem eu ter pedido, ajudou-me grandemente nesta monografia.

Por fim, agradeço a Paulo de Tarso, meu orientador da vida. Seus ensinamentos ultrapassam as quatro paredes da sala de aula. Além de professor, fiz

um amigo, e, com certeza, está entre as principais coisas que mais sentirei falta nesta Universidade.

A todos, reitero os meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

O presente trabalho tem o intuito de realizar uma análise do valor da confiança legítima no ordenamento jurídico, notadamente no âmbito das relações travadas entre os particulares e a Administração Pública. Para tanto, foi realizado um estudo bibliográfico de caráter dedutivo. Inicialmente foram delimitados os princípios e as regras na ordem jurídica; depois, sistematizada a segurança jurídica com foco em sua dimensão subjetiva, a saber, a proteção da confiança legítima. Após, foram confrontados os princípios da proteção da confiança legítima e da legalidade frente a atos administrativos ilegais geradores de expectativa de direito. Por fim, foi defendida a existência de um direito subjetivo à proteção da confiança legítima e, consequentemente, manutenção dos efeitos de tais atos administrativos.

Palavras-chaves: Princípio da Proteção da Confiança Legítima; Atos Administrativos Irregulares; Direito Subjetivo à Manutenção

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis del valor de la confianza legítima en el ordenamiento jurídico, particularmente en el ámbito de las relaciones establecidas entre los ciudadanos y la Administración Pública. Para ello, se realizó un estudio bibliográfico de carácter deductivo. Inicialmente, se delimitaron los principios y las normas en el orden jurídico; luego, se sistematizó la seguridad jurídica con un enfoque en su dimensión subjetiva, a saber, la protección de la confianza legítima. Posteriormente, se confrontaron los principios de la protección de la confianza legítima y de la legalidad frente a actos administrativos ilegales que generan expectativas de derecho. Finalmente, se defendió la existencia de un derecho subjetivo a la protección de la confianza legítima y, en consecuencia, la mantención de los efectos de tales actos administrativos.

Palabras clave: Principio de Protección de la Confianza Legítima; Actos Administrativos Irregulares; Derecho Subjetivo a la Mantención.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA: CONCEITOS E DEFINIÇÕES	10
1.1 Norma-regra e Norma-princípio: breve distinção na perspectiva de Humberto Ávila	10
1.2 Delimitação da Segurança Jurídica	14
2 O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA	22
2.1 O direito à proteção da confiança legítima frente a atos administrativos ilegais	22
2.2 Legalidade <i>versus</i> proteção da confiança	29
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
4 REFERÊNCIAS	38

INTRODUÇÃO

“[...] e tenho insistido quase excessivamente nisto - porque não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços, mas sim na sua totalidade. Uma porção dela não prevalece sobre outra quando a interpretamos. A lógica da Constituição é incindível”¹.

Reale (2002) inovou o estudo da ciência jurídica a partir da sua teoria tridimensional, segundo a qual o Direito é simultaneamente entendido como fato, valor e norma. A Constituição é o nascedouro desse Direito, isto é, de um emaranhado de regras, princípios e postulados a que se dá o nome de ordenamento jurídico, cuja harmonia é precípua para um bom funcionamento do Estado de Direito.

Inobstante isso, é também verdade que, diante da complexidade do mundo real, as normas jurídicas possam se enrolar de tal forma que pareçam, num primeiro momento, contraditórias.

Contudo, como bem expôs Grau, quando do julgamento da ADPF 144, em 2008, a Constituição não é meia interpretada: todos os elementos que porventura incidam no caso devem se equilibrar, de maneira a permitir a segurança do Direito, afinal, ou o direito é seguro, ou simplesmente não é direito.

Da ordem constitucional podem ser extraídos um sem-número de valores distintos, entre os quais o valor da vida, o valor da propriedade, o valor da igualdade e o valor da segurança jurídica. Alguns desses não demandam tanto esforço para que sejam compreendidos, dado que expressos no texto constitucional. Todavia, alguns outros são tão latentes no ordenamento que necessitam de um estudo dedutivo aprofundado para se chegar à conclusão lógica, mas não óbvia, de que se trata de um valor juridicamente tutelável.

É esse o papel que exerce a axiologia jurídica, ramo da filosofia que se dedica ao estudo dos valores que penetram o ordenamento. O estudo axiológico, então, visa a compreensão do significado e importância dos valores fundamentais no Direito. Ao operador resta a árdua tarefa de identificar quais são os potenciais valores que permeiam o ordenamento.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 144. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 6 ago. 2008. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/quentes/66550/integra-do-voto-do-ministro-eros-grau-no-julgamento-sobre-lei-de-inelegibilidade>>.

Neste contexto, a segurança jurídica é temática essencial para o Direito, e, conseqüentemente, imprescindível à organização da sociedade. Sem ela, não é possível desenvolver as relações interpessoais, nem entre particulares, nem entre estes e o Estado.

Tratando mais especificamente da atuação estatal, necessário que haja estabilidade nas três esferas de Poder, Legislativo, Judiciário e Executivo, para que exista paz social e os particulares possam gozar livremente de seus direitos. É sobre o último poder que se debruça o âmago desta pesquisa.

Como será tratado, a segurança jurídica é um dos principais atributos do Estado de Direito. No entanto, devido ao seu caráter vago, a doutrina tem se esforçado para melhor conceituá-la e aplicá-la.

Grande parte dos estudiosos a classifica como princípio. Contudo, alguns outros dizem que os princípios são normas jurídicas que podem ser desconsideradas concretamente; há aqueles que nem sequer chamam princípios de normas.

Disso, questiona-se: pode a segurança jurídica ser preterida?

Adianta-se a resposta: não. Mas pode ocorrer uma aparente incongruência entre seus atributos internos, dado que ela dá luz a outros princípios, estes que podem se mostrar incoerentes uns com os outros no caso concreto.

É a partir disso que nasce a discussão entre o princípio da legalidade e o da proteção da confiança legítima, ambos descendentes da segurança jurídica, mas sendo um voltado à estabilidade do ordenamento jurídico e, o outro, à estabilidade da relação entre Estado e particular.

A priori, pode ser que nenhuma antinomia seja identificada. Porém, o que é defendido no presente estudo é a aplicação do princípio da proteção da confiança nos casos de atuação administrativa ilegal. Afinal, pode a dimensão subjetiva da segurança jurídica, a saber, a proteção da confiança legítima, ser desprezada?

Logo, a finalidade do presente estudo é demonstrar que é possível aplicar o princípio da proteção da confiança em detrimento da legalidade, mantendo os efeitos de ato administrativo editado com vício de legalidade, visando a preservação da maior medida de segurança jurídica possível.

Por esse motivo que o estudo é axiológico: busca-se compreender o valor da confiança legítima ocultado na segurança jurídica.

Utilizando-se a pesquisa bibliográfica, buscou-se analisar os princípios e as regras, para, depois, conceituar a segurança jurídica. Após, foi defendida a proteção da confiança legítima como valor jurídico tutelável e, finalmente, detalhada sua desavença com a legalidade. Para isso, analisou-se a legislação nacional, teses, dissertações e livros acerca da temática, segundo análise documental. Conforme Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é o método basilar para observação dos fatos, utilizando-se dados bibliográficos.

Nesse sentido, sobre a análise documental, foi utilizado o processo de Cellard (2012), o qual concebe a análise preliminar e a análise. Sobre a primeira, examina-se e critica-se documentos sob cinco aspectos, a saber, o contexto; os autores; a autenticidade, a confiabilidade do texto e natureza do documento; os conceitos-chave; e a lógica interna do texto. Sob o aspecto do contexto, verificaram-se documentos relativos à proteção da confiança legítima e segurança jurídica. No que concerne aos autores, foram os pesquisadores da área. Quanto à autenticidade, à confiabilidade do texto e à natureza dos documentos, foram buscados documentos disponíveis autênticos e confiáveis. Sobre os conceitos-chave e à lógica interna do texto, observou-se o que os documentos continham.

Quanto à análise, foi feita sobre a Constituição Federal de 1988; a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/42), além de teses, dissertações e livros que tratam do tema.

1 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA: CONCEITOS E DEFINIÇÕES

1.1 Norma-regra e Norma-princípio: breve distinção na perspectiva de Humberto Ávila

Como o tema deste trabalho é relativo à aplicação do princípio da proteção da confiança legítima, corolário do princípio da segurança jurídica, é necessário começar tratando do conceito de princípios, e, conseqüentemente, de regras. Na verdade, é primordial entender como são aplicados os princípios dentro do ordenamento, e, mais que isso, qual papel deles dentro da ciência do Direito. Por isso mesmo é que é preciso partir de uma breve abordagem sobre a Teoria das Regras e Princípios, utilizando-se a doutrina do emérito professor Humberto Ávila.

Ávila (2008) divide as normas jurídicas de primeiro grau em princípios e regras, distinção essa também feita por outros estudiosos do Direito. Defende ainda a existência de normas de segundo grau, que denomina de postulados, os quais orientam a aplicação de outras normas, a exemplo dos postulados da razoabilidade e da proporcionalidade.

Ávila (2008) deixa claro que as regras, assim como os princípios, distinguem-se do dispositivo legal, podendo o texto da lei ser o objeto de interpretação das normas jurídicas. Não são conceitos sinônimos, tendo o texto legal o papel de limitar a amplitude da interpretação: as fronteiras lógico-semânticas não permitem, por exemplo, que “ampla defesa” signifique restrita defesa, “provisória” seja permanente e “segurança” seja insegurança. A atividade do intérprete é, então, a de construção da norma a partir do dispositivo legal diante do caso concreto, sem subverter os sentidos mínimos trazidos pelo legislador.

Diante disso, parte-se, de pronto, à conceituação dos princípios, aduzindo que são normas finalísticas que obrigam a adoção de quaisquer comportamentos precípuos para efetivação da finalidade pretendida - estado de coisas ideal. Este, conceitua o autor, é uma situação qualificada por determinadas qualidades. A título de exemplo, sendo a segurança jurídica um princípio, então seu estado de coisas ideal é a situação qualificada pela previsibilidade, certeza e calculabilidade do direito.

As regras, de outro turno, são imediatamente descritivas e primariamente retrospectivas, aplicando-se quando há correspondência do fato com a hipótese prevista, sempre visando a finalidade de existência da regra e os princípios axiologicamente subjacentes. As regras, nesse sentido, têm pretensão de decidibilidade, pois visam remediar o problema.

À vista disso, os princípios, por estabelecerem uma situação ideal a ser buscada pelo ordenamento, são normas-do-que-deve-ser. Já as regras são normas-do-que-fazer, pois o conteúdo diz diretamente o comportamento a ser adotado. Logo, os princípios, por estipularem um fim a ser perseguido, têm uma dimensão teleológica; as regras, uma comportamental. Enquanto estas são descritivas, por prescreverem proibições, obrigações e permissões, aqueles são finalísticos, pois estabelecem um estado de coisas a ser alcançado por meio de comportamentos nem sempre predeterminados.

Diante disso, como nem sempre serão expressas as condutas a serem tomadas para realizar o estado ideal de coisas, os princípios poderão entrar em rota de colisão. Para evitar a antinomia, atribuiu-se aos princípios uma dimensão de peso, ou seja, poderão ser sopesados uns com os outros no caso concreto, aplicando-se aquele de maior força em detrimento de outro o qual foi pontualmente atribuído menor valor.

Sobre tal constatação, não há nenhuma novidade. Todavia, Ávila (2008) defende que as regras também têm essa dimensão de peso.

Criticando o pensamento hegemônico, ele discorda do modo de aplicação em caráter “tudo ou nada” das regras. É possível, em sua visão, a regra ser considerada válida sem que se implemente o efeito previsto, visto que a falta de adoção da consequência preestabelecida pode não comprometer, mas endossar o fim que justifica a existência da regra: as regras, assim como os princípios, também têm dimensão de peso, podendo ser ponderadas diante do caso concreto extraordinário, ainda que a exceção não tenha sido inicialmente prevista pelo texto normativo. Menciona:

E a exceção pode não estar prevista no ordenamento jurídico, situação em que o aplicador avaliará a importância das razões contrárias à aplicação da regra, sopesando os argumentos favoráveis e os argumentos contrários à criação de uma exceção diante do caso concreto [...]. O importante é que o processo mediante o qual as exceções são constituídas também é um

processo de valoração de razões: em função da existência de uma razão contrária que supera axiologicamente a razão que fundamenta a própria regra, decide-se criar uma exceção. Trata-se do mesmo processo de valoração de argumentos e contra-argumentos – isto é, de ponderação (ÁVILA, 2008, p. 55).

As regras, sob essa ótica, só podem ser superadas se houver razões excepcionais para tanto. Diferentemente dos princípios, que não têm especificamente descritas as condutas a serem seguidas para satisfazê-los, as regras são uma proposta de solução do problema prevista por quem tem competência normativa. Exatamente por isso o autor defende que descumprir uma regra por liberalidade é mais grave que descumprir um princípio: como a regra é descritiva, sabe-se claramente a conduta que deve ser tomada.

Por tal razão, é primordial ponderar a razão geradora da regra com as razões substanciais para seu não cumprimento, com base na finalidade da própria regra ou na finalidade de outro princípio. Justamente por isso é que as regras têm maior rigidez, somente se admitindo a superação se existirem razões suficientemente fortes, quer nos princípios orientadores, quer nas razões de existência da própria regra.

Isto posto, o papel dos princípios na ciência do Direito é o de estabelecer o estado de coisas ideal, permitindo a compreensão do sentido das regras, podendo ser previstos tanto implícita quanto explicitamente no ordenamento. Exemplo disso é o princípio da segurança jurídica, que existe sem que haja texto constitucional expresso positivando-o, mas que é facilmente deduzido da estrutura jurídica constitucional: não há sentido de existir Estado de Direito senão para dar aos jurisdicionados segurança jurídica. Além disso, também é extraído do art. 5º, XXXVI, da CF², o qual protege o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Conexa a essa questão, Ávila (2008) sustenta que as regras devem prevalecer sobre os princípios, se de mesma hierarquia. Se há conflito entre um princípio constitucional e uma regra também constitucional, esta deve preponderar; mas, se for a regra infraconstitucional ou até infralegal (como atos administrativos), deverá preponderar aquele princípio.

Nessa linha de raciocínio, se os princípios são normas finalísticas que obrigam a adoção de quaisquer comportamentos precípuos para efetivação da finalidade

² Art. 5º, XXXVI, da CFRB/88 – A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

pretendida, e se a segurança jurídica é um princípio, por estabelecer os ideais de previsibilidade da atuação estatal, mensurabilidade das obrigações, continuidade e estabilidade das relações entre Poder Público e o cidadão (ÁVILA, 2008, p. 100), logo, é perfeitamente possível deixar de se aplicar uma regra para preservação, ou melhor, para materialização do estado de coisas desejado.

É nesse sentido que o princípio da proteção da confiança legítima, face subjetiva da segurança jurídica, é aplicado e será tratado neste trabalho: diante de um ato administrativo que concede irregularmente alguma vantagem ao particular de boa-fé, necessária a preservação da situação de fato consolidada, em razão de sua hierarquia constitucional. Ávila (2008) sintetiza:

[...] Se não há regra expressa garantindo a proteção da expectativa de direito – mas ela é necessária à implementação de um estado de confiabilidade e de estabilidade para o cidadão -, ela deverá ser resguardada com base direta no princípio da segurança jurídica [...] (ÁVILA, 2008, p. 97).

Antes de se adentrar mais especificamente no objeto do estudo, fundamental conceituar a segurança jurídica.

1.2 Delimitação da Segurança Jurídica

Quanto à aplicação prática dos princípios, o que se observa é o apego excessivo à letra de lei. Se a norma-princípio não estiver amparada por um dispositivo legal, com suas hipóteses exatamente definidas, raramente será utilizada como fundamento principal de uma questão.

Para evitar, em parte, esse problema, é basilar que se individualize os componentes do estado de coisas ideal buscado. Ora, se é extraído determinado princípio da lógica jurídico-constitucional, seja de forma expressa ou tácita, é óbvio que o estado de coisas definido por esse princípio deverá ser concretizado, por quaisquer condutas necessárias.

Dentre os operadores do direito, o princípio da segurança jurídica, como não poderia ser diferente, é mais bem aplicado quando há dispositivo legal que o expresse. No entanto, nem sempre o estado de coisas da segurança jurídica será patente, cabendo ao intérprete analisar casuisticamente as situações e concretizar o máximo de segurança jurídica possível.

Nesse sentido, para aumentar a esfera de proteção dos indivíduos e combater arbitrariedades, evitando a própria insegurança, é essencial que se estabeleça os elementos que compõem a segurança jurídica, a fim de definir a finalidade que se busca e as condutas para concretizá-la, como delineou Ávila (2011).

Segurança jurídica é, sem dúvidas, um dos temas mais importantes do Direito: quase que a totalidade da ciência jurídica depende dela ou a concretiza. Se falarmos em direito processual, por exemplo, a base que o justifica é a segurança jurídica. O mesmo para o direito penal, eleitoral, civil, etc.

Diante disso, questiona-se: qual é o estado de coisas que o princípio da segurança jurídica visa estabelecer?

Di Pietro (2019) aduz que

a segurança jurídica consiste no 'conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida'. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída (SILVA *apud* DI PIETRO, 2019).

Ela menciona que o princípio da segurança jurídica apresenta tanto o aspecto objetivo, de estabilidade das relações jurídicas, quanto o subjetivo, de proteção da confiança. Este último considera a boa-fé do particular nos atos praticados pela administração, que acredita que estes sejam lícitos e, por isso, serão mantidos pelo poder público.

Ávila (2011) elabora uma distinção entre segurança pública e jurídica: enquanto a primeira é atrelada ao dever do Estado em promover a paz na sociedade, tanto física quanto psicologicamente, a segunda diz respeito à garantia dos direitos fundamentais frente a arbítrios estatais.

Ele aborda a segurança jurídica sob os três aspectos tridimensionais: enquanto fato, é a antecipação de resultado previsto; enquanto valor, deve ser satisfeito segundo o que se entende por correto em determinado ordenamento, e, enquanto norma, é a prescrição de conduta permitida, proibida ou obrigatória, estabelecendo-se um estado de coisas ideal a ser buscado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nesse sentido, Baptista (2006) defende que segurança e justiça são necessidades humanas primordiais, a serem garantidas pelo Estado por meio de seu ordenamento. A autora menciona ainda que o termo “segurança jurídica” é redundante, na medida que o direito visa a garantia da segurança e esta, por sua vez, se realiza por meio do próprio direito.

Ela faz um apanhado geral da segurança do direito: antes, em Estados absolutistas, não havia previsibilidade ou certeza sobre as relações jurídicas, mas a partir do surgimento do Estado liberal, houve positividade das normas, surgindo a concepção formalista de segurança jurídica, ou seja, de segurança através do Direito expresso.

Entretanto, a autora critica essa visão, argumentando que devido à perda da qualidade da ordem jurídica, à instabilidade do direito e à insegurança na sua aplicação, não se pode mais conceber que segurança jurídica é equivalente à aplicação da lei. Ela menciona que “No lugar de algumas poucas leis feitas com vocação para a permanência, hoje vicejam leis mal redigidas, tecnicamente defeituosas e, muitas vezes, explicitamente contraditórias” (BAPTISTA, 2006, p. 20).

Em contraposição, Peixoto (2015) não atribui a insegurança jurídica às leis mal redigidas e contraditórias, reprovando a exaltação a códigos anteriores que teriam um maior “rigor técnico”. Defende, em vez disso, que antes havia uma simplificação da atividade criativa do juiz, reduzindo o fenômeno jurídico e mecanizando a jurisdição. Atualmente, devido principalmente à alta complexidade da sociedade, nenhum texto é capaz de garantir *de per se* segurança jurídica: direito não é mais simples e unilateral, tornou-se multifacetado e intricado.

Em seu estudo, sustenta que é verdade que no Brasil há uma produção desenfreada de leis e outros atos normativos: a norma já nasce desatualizada, pois não consegue acompanhar os anseios sociais. Apesar disso, afirma que a segurança jurídica não significa a absoluta imutabilidade do ordenamento, mas uma relativa previsibilidade, abrindo espaço para soluções mais abertas diante dos casos concretos.

Voltando à conceituação de segurança jurídica, Baptista (2006) vai além e chega à conclusão que é sinônimo de Estado de Direito. Isso porque, no direito contemporâneo, a segurança jurídica deixou de ser vista apenas como um valor abstrato desprovido de força normativa: é, pois, um princípio, e, por via de consequência, uma norma jurídica. Nos ordenamentos contemporâneos, as constituições passaram a ser entendidas como manuais de valores superiores a serem alcançados pelo Estado, superando o positivismo clássico.

Ela sustenta, ainda, que não há razão de existir Estado de Direito senão para estruturar, organizar, manter e estabilizar os jurisdicionados em suas relações jurídicas, seja entre eles mesmos ou entre eles e o próprio governo. O Estado de Direito, portanto, tem o único propósito garantir a segurança do direito, do que pode e do que não pode ser feito, das consequências e penalidades de ações ou omissões. É o Estado submetido ao direito, este que se presta à garantia da segurança.

Corroborando com esse posicionamento, Peixoto (2015), citando Norberto Bobbio (Bobbio *apud* Peixoto, 2015, p. 17), diz que a segurança jurídica é elementar do próprio direito: ou ele é seguro ou não é direito. Critica a doutrina que defende que não há previsão do princípio da segurança jurídica na Constituição, argumentando que tanto há a posituação da segurança jurídica como norma de forma indutiva, a

partir de outras normas pontuais que chegam a essa conclusão, quanto dedutiva, a partir do sentido ontológico de Estado de Direito.

À vista disso, Baptista (2006) afirma haver um autêntico direito à segurança jurídica, salientando que é um sobreprincípio de direito, querendo isto dizer que é a nascente de vários outros subprincípios e regras: a segurança jurídica como sobreprincípio exerce uma função interpretativa, a partir da qual funciona como parâmetro de interpretação de outras normas jurídicas; uma função bloqueadora, de modo a impossibilitar a aplicação de elementos previstos nas regras incompatíveis com a finalidade do ordenamento (BAPTISTA, 2006, p. 39) e uma função de rearticuladora, para dar sintonia entre regras e princípios.

Nessa linha de raciocínio, despicienda a positivação expressa da segurança jurídica como norma, dado que a existência de um Estado de Direito já é, por si só, a certificação da segurança jurídica como estado de coisas a ser alcançado. Por tal motivo é que se afirma que é um sobreprincípio de direito. Contudo, devido ao seu alto grau de abstração e indeterminação *a priori*, tem diversas concretizações, o que origina um problema: torna-se uma tarefa árdua do aplicador delimitar seu âmbito de aplicação. Ora, se tudo é segurança jurídica, então nada é segurança jurídica, pelo esvaziamento do conceito. Por ser um princípio plurissignificativo, seu sentido abrange uma quantidade expressiva de outros temas, razão pela qual deverá ser bem delineado.

Sistematizando o estudo da segurança jurídica, Ávila (2011) faz oito questionamentos, iniciando por “qual o conteúdo da segurança jurídica?”

Nisso, ele responde, em breve síntese, que o seu conteúdo compreende a exigência de confiabilidade, ou seja, que haja estabilidade na mudança, e calculabilidade do Direito, significando a capacidade do cidadão prever, em grande medida, a atuação do Poder Público (ÁVILA, 2011, p. 126). Defende que o ordenamento é protetor de expectativas e garantidor de mudanças estáveis, evitando alterações repentinas.

Dito isso, mencionando Ricardo Lobo Torres, Ávila (2011) diz que a segurança jurídica “é um autêntico direito fundamental” (TORRES *apud* ÁVILA, 2011, p. 134), uma vez que, em sendo um princípio - mais, um sobreprincípio - dá origem a outros direitos, como o de proteção da confiança legítima, justamente por estabelecer um

estado ideal de coisas que deverá ser buscado por tantas condutas quantas forem necessárias à satisfação. O que se entende é que, ao passo que o ordenamento estabelece um estado ideal de coisas, origina direitos a serem satisfeitos.

A segunda pergunta a qual ele se propõe a responder é “segurança jurídica do quê?”. Sobre isso, afirma que a segurança jurídica possui dois objetos: um, de caráter objetivo, que diz respeito ao ordenamento jurídico globalmente considerado, incluindo atos administrativos, e o outro, subjetivo, sob a perspectiva de um sujeito individualmente considerado:

[...] sendo ato administrativo, caracterizado pelos seus efeitos concretos, a exigência de cognoscibilidade dirige-se à sua intimação, pertinência e adequada fundamentação; a exigência de confiabilidade faz referência à eventual intangibilidade de situações subjetivas que afastam a sua revogação ou a sua anulação para casos individuais e concretos; a exigência de calculabilidade se destina a impor regras de transição ou cláusulas de equidade para atenuar a modificação no entendimento administrativo (ÁVILA, 2011, p. 141).

Em adição, Peixoto (2015) argumenta que o objeto da segurança jurídica seria qualquer ação ou omissão que trouxesse insegurança aos sujeitos de direitos, podendo ser um ato administrativo, uma decisão judicial ou até mesmo comportamento contraditório nas relações contratuais particulares.

Ávila (2011) continua questionando: “quem são os sujeitos da segurança?”. Afirma que, quanto aos que se beneficiarão, podem ser tanto cidadãos, para resguardar interesses particulares, quanto uma coletividade, para resguardar direitos coletivos. O Estado, diferentemente, por ser uma instituição objetiva, não tem dignidade e nem confiança a ser tutelada; em vez disso, tem poder e competência, sendo sujeito que promove a segurança jurídica.

Num critério garantidor, ele menciona que cabe ao Estado, enquanto Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, garantir a segurança jurídica (“segurança jurídica por quem?”).

Em continuação, “segurança na visão de quem?”. Nesse quesito, Ávila (2011) trata de um critério aferidor de segurança jurídica, aqui retratado principalmente pelo ponto de vista do cidadão comum, que confia na atuação estatal, razão pela qual deverá ter sua expectativa de direito tutelada.

Peixoto (2015) vai além e afirma que, quanto aos destinatários, mais do que pessoas físicas, jurídicas e estrangeiros, há também o Estado. Em sua visão, os entes

públicos necessitam de segurança jurídica para própria atuação estatal. No tocante aos sujeitos passivos da segurança jurídica, o autor responde que, de fato, o Estado detém a maior parte dessa responsabilidade, mas não exime os sujeitos privados – inclusive empresas - dessa obrigação.

“Segurança jurídica quando?": Ávila (2011) aduz que a tutela da segurança jurídica é feita de forma unitária, analisando-se passado, presente e futuro. O que ele diz é que uma situação de insegurança no presente pode gerar a segurança no futuro. Por exemplo, ele cita a declaração de inconstitucionalidade de uma lei pelo STF com efeito *ex nunc*, justamente para assegurar situações de fato já consolidadas pela lei inconstitucional. O aspecto temporal, por seu turno, é critério para comprovar a própria realização da segurança jurídica.

“Segurança jurídica em que medida?": significa dizer que, para ter segurança jurídica, necessário que o cidadão consiga prever as consequências de seus atos com alto grau de determinação. Isso diz respeito tanto à perspectiva objetiva da segurança jurídica, com o evitamento de norma não muito clara e ordenamento instável, quanto à perspectiva subjetiva, a qual envolve a proteção de atos de disposição de direitos de liberdade e de propriedade com base em norma (regra, ato administrativo, decisão judicial). Por esse ângulo, Peixoto (2015) afirma que, quanto à medida de segurança jurídica, é importante que se diga a quantidade pode ser determinada tanto por um aspecto vertical, onde estariam a atendibilidade, a acurácia e a extensão no tempo, que estão relacionadas a um resultado inserido em uma recorte de resultados; a relativa certeza de que, dentre o recorte, determinado resultado é o que será vitorioso e o tempo de duração desse resultado, mantendo-se a coerência do direito sem afetar a sua mutabilidade.

“Segurança para quê e por quê?": a segurança jurídica atua como direito-garantia, isto é, sua realização dá suporte à realização de outros direitos, assumindo uma função garantista.

Por meio dessas perguntas Ávila (2011) consegue desmembrar a segurança jurídica em três elementares, quais sejam, a cognoscibilidade, a calculabilidade e a confiabilidade.

Quanto à cognoscibilidade, ele aduz que é a capacidade do jurisdicionado ter acesso ao conhecimento dos conceitos normativos. É poder conhecer as normas, na

medida que também deverão ser acessíveis (acessibilidade). Peixoto (2015) também a conceitua como sendo a compreensividade de textos normativos. Para isso, necessária a publicação das fontes do direito, além de escrita clara, precisa, exata e rigorosa, possibilitando o conhecimento do âmbito de aplicação e dos possíveis resultados.

No tocante à calculabilidade, é a possibilidade de se prever o espectro das consequências jurídicas (ÁVILA, 2011, p. 252). É, na visão de Baptista (2006), poder calcular razoavelmente o futuro e, com base nisso, fazer planejamentos. Conforme defende Peixoto, a calculabilidade atua prospectivamente, não podendo uma mudança de direito ocorrer de repente. Assim, será possível ao jurisdicionado prever, com grau satisfatório de certeza, as consequências dos atos e fatos. É, resumidamente, uma previsibilidade relativa.

Referindo-se à confiabilidade, traduz a ideia de que o jurisdicionado possa ter confiança na estabilidade do ordenamento, com o mínimo de permanência de normas válidas e sem mudanças bruscas. Peixoto (2015) afirma que a elementar da confiabilidade tem atuação retroativa, da qual há manutenção das situações que foram consolidadas no passado. Não quer isso dizer o engessamento do direito, mas tão somente a manutenção de situações jurídicas que afetam os jurisdicionados. É a confiança destes na estabilidade de suas relações jurídicas. Baptista (2015) sustenta, referindo-se à estabilidade, que é a imposição de limites para alterações de normas, de forma que as mutações sejam estritamente predeterminadas.

Porém, Ávila (2011) faz a ressalva de que uma elementar poderá colidir com outra diante do caso concreto. Por esse motivo, salienta que não é viável entender a segurança jurídica de forma absoluta ou relativa: deverá ser sempre aplicada na maior medida possível.

Dito isso, ele conceitua segurança jurídica como sendo

uma norma-princípio que exige, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a adoção de comportamentos que contribuam mais para a existência, em benefício dos cidadãos e na sua perspectiva, de um estado de confiabilidade e de calculabilidade jurídica, com base na sua cognoscibilidade, por meio da controlabilidade jurídico-racional das estruturas argumentativas reconstrutivas de normas gerais e individuais, como instrumento garantidor do respeito à sua capacidade de - sem engano, frustração, surpresa e arbitrariedade, plasmar digna e responsavelmente o seu presente e fazer um planejamento estratégico juridicamente informado do seu futuro (ÁVILA, 2011, p. 268).

Da leitura do parágrafo pode-se extrair o objeto deste trabalho, que é mostrado por meio de um questionamento: e se, no caso concreto, um ato administrativo, norma jurídica que é, estiver em desconformidade com a lei e, em decorrência de sua produção, tenha gerado uma legítima expectativa de gozo de um direito ao administrado de boa-fé?

O autor afirma que o princípio da segurança jurídica, qualificado pelos estados de cognoscibilidade, calculabilidade e confiabilidade, tem duas formas de atuação: uma mais objetiva e impessoal, relacionada à previsibilidade do ordenamento jurídico e manutenção da ordem, e uma mais subjetiva e pessoal. Quanto a esta, dá-se o nome de proteção da confiança legítima, tutelando a confiança depositada pelo particular na estabilidade do Direito.

Sucintamente, a segurança jurídica abarca uma universalidade de fatos que podem, inclusive, estar ou não de acordo com a legalidade, até mesmo se contrapor a ela. No exemplo dado, a legalidade e a proteção da confiança legítima - corolários do princípio da segurança jurídica - estão em colisão frontal. Mas tal antinomia é apenas aparente: a segurança jurídica é, por si só, um interesse público, mesmo que ocasionalmente se trate do direito particular. Resta analisar qual a maior medida de segurança, que se faz por meio da argumentação e ponderação.

2 O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA

2.1 O direito à proteção da confiança legítima frente a atos administrativos ilegais

Foi reconhecendo a constitucionalidade da proteção à confiança que foi editada a Lei nº 13.655/18, conhecida como lei da segurança jurídica, a qual promoveu alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com acréscimo de disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, trazendo, ademais, a hipótese de permanência de situações plenamente constituídas, conforme arts. 23 e 24 do Decreto-lei nº 4.657/42³.

Motta *et al.* (2021) afirma que as inovações feitas pela Lei nº 13.655/18 na LINDB não são tão inovadoras assim: os saudosos professores Almiro do Couto e Silva e Diogo de Figueiredo Moreira Neto já tratavam dessas questões ainda no século passado, tendo os dispositivos legais vindo somente para positivizar a tendência do direito administrativo contemporâneo. Como ressaltou, a divisão da segurança jurídica em objetiva e subjetiva (sob a forma de proteção da confiança) surgiu, no Brasil, com Couto e Silva, ao trazer elementos do direito europeu, mais especificamente do direito alemão⁴, para o brasileiro.

Mas resta a pergunta: há um direito subjetivo à proteção da confiança?

³ Art. 23 da LINDB: 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. Art. 24 da LINDB: 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.

⁴ O leading case da matéria foi um julgamento do Tribunal Administrativo de Berlim, ocorrido em 14 de novembro de 1956, e posteriormente confirmado pelo Tribunal Administrativo Federal. No caso, a Administração foi impedida de desfazer uma pensão concedida ilegalmente à viúva de um ex-funcionário. Iniciado o pagamento do benefício, a anciã, contando com a permanência do estipêndio, mudou-se da República Democrática Alemã para Berlim Ocidental[303]. Contrariando a jurisprudência anterior, que admitia a revisão dos atos administrativos ilegais a qualquer momento, a decisão prestigiou a proteção à confiança da viúva e determinou a manutenção da pensão[304]. Seguiu-se a esse julgamento um expressivo número de decisões aplicando o princípio em causa com semelhante conteúdo [305] (BAPTISTA, 2006, p. 73).

Ainda conforme Motta *et al.* (2021), a segurança jurídica está positivada como direito fundamental: ao estudar-se a história genética da Constituição Federal, vê-se que “segurança” prevista no *caput* do art. 5^o era para ser, na realidade, “segurança jurídica”, e que, por optarem os legisladores constituintes originários deixar o texto mais enxuto, retiraram o último vocábulo. Ele afirma que essa opção foi com o intuito de deixar o termo “segurança” mais abrangente:

Em suma, (e para o que aqui interessa), temos no art. 5^o, *caput*, CF 1988, a partir de sua história genética, um elemento textual suficiente e bastante para a construção (também) de uma dogmática de um direito fundamental individual típico à “segurança jurídica” (e, ainda, a outras seguranças). (MOTTA *et al.*, 2021, p. 43).

É por isso que se defende que a confiança legítima é um valor jurídico tutelável, inserido no ordenamento como princípio constitucional, possuindo normatividade autônoma e estabelecendo o estado de coisas ideal de confiabilidade na estabilização das situações jurídicas, o que faz nascer, a partir disso, o direito subjetivo à proteção das legítimas expectativas de direito. Por ser princípio, não tem exatamente descritas as condutas necessárias à sua satisfação, mas seu direito subjetivo consequente deve invariavelmente ser satisfeito, ainda que, para isso, atribua-se eficácia a atos administrativos ilegais. Sendo hierarquicamente superior a regras infraconstitucionais e infralegais, não haveria, em tese, óbice para sua aplicação.

Nesse sentido, o autor sustenta que o direito fundamental à segurança jurídica serve de argumento lógico para a construção de um também direito fundamental à proteção da confiança legítima, isto é, de um direito subjetivo à proteção das legítimas expectativas de direito dos particulares face ao Estado. O art. 23 da LINDB funcionaria, então, como uma lei especial do direito fundamental à proteção da confiança: o administrado confia na atuação administrativa, dado o atributo da presunção de legitimidade e legalidade, esperando que determinada vantagem, direito ou posição sejam mantidos. Não importa que o ato seja viciado, importa apenas que ele gerou no particular de boa-fé uma legítima expectativa de direito.

Sinteticamente, o que é defendido é que, se a administração pública faz o particular acreditar nos seus atos, legais ou ilegais, e esperar deles algum direito,

⁵ Art. 5^o, *caput*, da CFRB/88: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

deverão ser mantidos ou, pelo menos, feitos regimes de transição para adequação à nova realidade, pois a frustração é a mesma em um ou outro caso.

Sobre isso, Marques Neto (2018) afirma que o art. 23 abre possibilidade de fixação de um regime de transição entre o velho e o novo: a modulação dos efeitos de uma decisão judicial, por exemplo, ocorre inclusive nas hipóteses de inconstitucionalidade de lei, com vistas à maior aplicação de segurança jurídica possível, evitando “cavalos-de-pau hermenêuticos”.

A propósito, Santana (2021) esclarece:

De fato, a aplicação do princípio da proteção da confiança legítima em atos administrativos ilegais pode modelar os efeitos temporais da anulação ou até determinar a concessão de indenização ao beneficiário que confiou na manutenção do ato ilegal. Em outros casos, o princípio assegura a observância de garantias procedimentais mínimas de audiência e participação antes da revogação do ato (SANTANA, 2021, p. 135).

Dessa forma, perfeitamente possível modular temporalmente a eficácia do novo ato administrativo que altera a situação jurídica anterior, de modo a respeitar o direito subjetivo à proteção da confiança, gerado a partir de atuação administrativa irregular.

Ele concorda com a ideia de que as alterações que a Lei 13.655/18 promoveu na LINDB é resultado do acúmulo de longas reflexões doutrinárias acerca do direito público, mais especificamente relativas à segurança jurídica dentro das esferas administrativa, controladora e judicial. Afirma que o termo “decisão” deve ser entendido como qualquer deliberação de agente ou órgão que produza efeitos jurídicos, e que induza um comportamento do particular. Nesse sentido, a consequência da violação da confiança pelo decisor é a nulidade da decisão. Ou seja, a resposta que o ordenamento jurídico contemporâneo resolveu dar à decisão administrativa que, por exemplo, anula ato (viciado ou não) gerador expectativa de direito ao administrado de boa-fé, é a sua própria invalidação, patenteando a confiança legítima como direito subjetivo.

Dialogando com o defendido, Araújo (2009) ressalta que o princípio da proteção da confiança legítima se volta à tutela das expectativas de um particular, ainda que não exista deslealdade do Estado ou, ainda, que este tenha agido justificadamente, pois a proteção da confiança está atrelada à preservação dos direitos e posições jurídicas. Afinal, não será possível praticar atos da vida sem depositar confiabilidade

na continuação da situação jurídica. Mostra-se como restrigente ao poder estatal em interferir na esfera privada dos indivíduos, pois a autonomia somente será assegurada se o indivíduo puder prever, com grau satisfatório de certeza, suas responsabilidades e as consequências de suas ações (ARAÚJO, 2009, p. 49).

Nesse sentido, o direito à proteção da confiança descende diretamente da segurança jurídica, uma vez que esta é composta pela confiabilidade no ordenamento, certeza (previsibilidade e dimensionamento das consequências), paz jurídica (estabilidade do ordenamento) e força jurídica (implemento da consequência prevista). A confiança é, então, essencial, pois “O respeito às expectativas individuais transmite um sentimento de estabilidade que conforta e pacifica” (ARAÚJO, 2009, p. 9).

Por isso que ele defende que não se pode desvincular a proteção da confiança da segurança jurídica, e, sendo esta direito fundamental previsto na Constituição Federal, aquela também o seria, deduzindo-se tal premissa por uma análise de valores. Mais que um direito: funciona a segurança jurídica com garantia de outros direitos:

Não há, por isso, como recusar à segurança jurídica uma função de proteção de direitos subjetivos. Aliás, reforça essa conclusão o próprio fato de o princípio da proteção da confiança ser derivado da segurança jurídica, ao menos para grande parte da doutrina e da jurisprudência (ARAÚJO, 2009, p. 10).

Nesta senda, o autor afirma que há uma relação maternal entre segurança jurídica e proteção da confiança: não são sinônimos, porém a proteção da confiança expõe uma dimensão subjetiva da segurança jurídica, ao valorizar o ponto de vista do cidadão (elemento individualista), conforme ressaltou Araújo (2009). Na perspectiva objetiva, asseguraria a continuidade e estabilidade das normas jurídicas. Assim, ambos serviriam à tutela de direitos subjetivos frente a arbítrios estatais.

Esse vínculo indissociável ocorre em razão da confiabilidade, pois o particular espera a manutenção de sua situação jurídica. Isto esclarecido, conclui-se que é a proteção da confiança legítima um princípio de ordem constitucional, o qual estabelece um estado de coisas ideal qualificado pela confiabilidade do indivíduo no ordenamento, *in casu*, na atuação administrativa, possuindo, por via de consequência, maior peso em relação a normas jurídicas infraconstitucionais e infralegais, e igual peso *in abstracto* em relação a outros princípios constitucionais, como o da legalidade.

Todavia, a confiabilidade não é o único aspecto a ser considerado: a segurança jurídica contém outros atributos os quais podem se chocar no caso concreto. Araújo (2009) então exemplifica:

A Administração Pública pode, até mesmo, elaborar um ato administrativo com o objetivo de regulamentar esse comando legal genérico e de fortalecer, ainda mais, a previsibilidade e a segurança do ordenamento. Caso o ato administrativo editado, uma instrução normativa, por exemplo, esteja em desconformidade com o preceito legal aludido, o princípio da legalidade exigirá a sua anulação. Com isso, surge o conflito interno entre os valores que compõem o princípio da segurança jurídica. Legalidade e proteção da confiança são princípios que devem ser ponderados quando o propósito for o de garantir a segurança jurídica (ARAÚJO, 2009, p. 14).

Assim, ao decompor a segurança jurídica em valores, tem um que manda corrigir o erro (legalidade) e, o outro, mantê-lo (proteção da confiança legítima). De um lado, há a pretensão de previsibilidade do ordenamento, e, do outro, a continuidade dos atos estatais favoráveis. O modo de resolver isso é, segundo ele, ponderar estes princípios, encontrando aquele de maior peso axiológico no caso concreto.

Araújo (2009) também compara o princípio da proteção da confiança legítima ao instituto do *venire contra factum proprium*, aduzindo que a proibição do comportamento contraditório passa a existir a partir do momento em que é gerada uma expectativa. Contudo, não se confundem: para tutela da confiança, não é imprescindível que haja comportamento contraditório, abusivo ou ilegal da administração. Nesses casos, a vedação à contradição serve de reforço argumentativo para tutela da confiança, afinal, não pode a administração determinar a prática de certa liturgia, e, após consolidá-la, declarar a sua invalidade, prejudicando todos aqueles que seguiram suas recomendações iniciais. Inclusive, foi pensando neste cenário que foi acrescentado o art. 24 da LINDB.

Também assemelha o princípio da proteção da confiança ao da moralidade, defendendo que a proteção das legítimas expectativas geradas por atos administrativos é dever moral do Estado, uma vez que criadas com base em ação estatal anterior, representando imoralidade o seu desrespeito.

Igualmente ao direito de propriedade: discorda de como pensam alguns doutrinadores que defendem que, para que se tenha uma legítima expectativa, necessário que o particular a demonstre por meio do uso do direito de propriedade. Verdade que a legítima expectativa de direito de que trata o princípio da proteção da

confiança não se confunde com remotas expectativas, com a mera “esperança” de que a situação se implemente ou permaneça. Mas argumenta que a proteção da confiança não se limita ao conteúdo econômico, exigindo-se apenas a exteriorização de algum direito, não só o de propriedade.

Ademais, quanto à dignidade humana, Araújo (2009) sustenta que, em pese a proteção da confiança se relacionar com o desenvolvimento social do particular na manutenção de sua posição jurídica, não se confunde com a própria dignidade humana, pois nem toda violação à segurança jurídica seria grave o suficiente para destruir a essência do ser humano.

De modo um pouco diverso, Santana (2021) afirma que o princípio da dignidade humana dá mais peso aos bens jurídicos mais importantes, e, tendo a proteção da confiança legítima se aproximado mais dos valores inseridos na dignidade humana, deve ser prioritária na ponderação com a legalidade.

É importante dizer também que, como salientou Araújo (2009), os direitos fundamentais ordinários não tutelam situações jurídicas ilegais. No entanto, é inegável que existem situações extraordinárias que necessitam de soluções igualmente extraordinárias. O âmbito de aplicação da proteção da confiança legítima como princípio originador de direito tem mais força justamente nos casos de atuação estatal ilegal geradora de vantagem ao particular de boa-fé, protegendo situações jurídicas concretizadas.

No entanto, Araújo (2009) alerta para a impossibilidade de o princípio da proteção da confiança legítima servir de fundamento para tutela de qualquer decepção. Será apenas digna de tutela a legítima expectativa gerada pela atuação administrativa. Sobre isso, ele afirma que não é possível proteção da confiança nos casos de normas jurídicas lacunosas ou evidentemente transitórias.

Outrossim, sustenta que, quanto mais tempo o ato administrativo produzir efeitos, maior será a tutela da confiança. Não está dizendo que a longa duração do ato ilegal é o único requisito a ser observado, mas que sua subsistência por muito tempo fortalece a crença na sua perpetuação.

Aurélio (2011) menciona, ademais, que há quem defenda a prescindibilidade de decurso de tempo para estabilização da situação, pois o arcabouço principiológico (segurança jurídica aliada à boa-fé, que equivale a dizer princípio da proteção da

confiança legítima) é justificativa suficiente, sem necessitar que se suceda prescrição ou decadência:

Todavia, em tais casos não há que se cogitar do decurso de certo lapso temporal, mas tão somente dos princípios gerais do Direito (segurança jurídica e boa-fé): uma coisa é a estabilização em virtude exclusivamente do transcurso de prazo decadencial; coisa bem diferente é a estabilização nos casos dos atos ampliativos de direitos, em virtude dos princípios gerais de Direito - hipótese, esta, em que não se põe a questão do prazo, pois o arcabouço principiológico justifica, por si só, a dita estabilização (SIMÕES *apud* Aurélio, 2011, p. 202).

Além disso, sustenta que não merece acolhida o argumento da supremacia do interesse público sobre o privado para desconsiderar a confiança legítima como valor jurídico tutelável. Como pontuou Araújo (2009), a tutela das expectativas legítimas, por ser imperativo de segurança jurídica, também é interesse público, o que ocasiona, na verdade, conflito interno de interesses igualmente públicos: contudo, não há desenvolvimento social sem que exista confiança na atuação estatal. Por este motivo, necessária a observância do caso concreto para que se tenha a resposta de qual interesse melhor satisfaria a segurança jurídica.

Mesmo que se fale da reserva do possível, o aspecto econômico do Estado não justifica o enfraquecimento da proteção da confiança. Citando Luís Roberto Barroso, “o Estado (...) não deve confundir interesse público com interesses circunstanciais do erário” (BARROSO *apud* ARAÚJO, 2009, p. 83). Em contrapartida, defende que, em se tratando do particular, a perda financeira se mostra como grande demonstração da confiança depositada no ato.

Do mesmo modo, Aurélio (2011) faz importantes reflexões acerca da estabilização de situações jurídicas consolidadas advindas de atos administrativos ilegais: ao se analisar o caso concreto, é possível que se conclua que a permanência do vício traga mais o ordenamento ao seu normal do que a declaração de invalidade e expurgação do ato. Para tal conclusão, primordial a conjugação de determinados princípios gerais de Direito e normas cogentes: segurança jurídica e boa-fé, os quais impedem a invalidação do ato ilegal ampliativo de direito em dadas situações.

Por fim, ele aduz que não se trata de permitir arbitrariedades por meio da convalidação de quaisquer atos administrativos ilegais, o que representaria afronta à segurança jurídica. Argumenta que somente aqueles que merecem genuinamente ser mantidos, devido à estabilização de situação que ampliou direito ao administrado de boa-fé.

2.2 Legalidade *versus* proteção da confiança

Está suficientemente claro que legalidade não é o bastante para dar segurança jurídica a um ordenamento. Entender que este princípio é protagonista na administração pública pode ser um equívoco, dado que é apenas mais um consectário do sobreprincípio da segurança jurídica e pode ter seu peso reduzido diante do caso concreto, ao ser ponderado com outros princípios. Se é admitido que princípios têm dimensão de peso, admite-se também que a legalidade não pode ser aplicada de forma absoluta, em qualquer caso.

Carvalho Filho (2024) a define como sendo uma diretriz básica na administração: toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Citando Meirelles, diz que o princípio “implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas (MEIRELLES *apud* CARVALHO FILHO, 2024, p. 16).

Binenbojm (2008) critica o legalismo positivista, cuja ideia é a de que toda lei é válida desde que em conformidade com outra lei hierarquicamente superior, o que levou à legitimação de atrocidades ocorridas nos regimes nazi-fascistas do século passado, direcionando à constatação de um truísmo: a lei pode ser veículo de injustiça e de repressão.

Depois da metade do século XX, houve movimento de constitucionalização do direito, de modo que as constituições mundo afora ganharam mais força em detrimento da lei, que deixou de ser sacramentada. O direito administrativo não seguiu curso diferente, entendendo-se, atualmente, que além da legalidade, deve seguir a constitucionalidade. Disso se extrai que a validade da atuação administrativa está eminentemente ligada a sua harmonia com a Constituição:

Em uma palavra: a atuação administrativa só será válida, legítima e justificável quando condizente, muito além da simples legalidade, com o sistema de princípios e regras delineado na Constituição, de maneira geral, e com os direitos fundamentais, em particular (BINENBOJM, 2008, p. 132).

Ele defende que, no lugar de uma legalidade soberana da qual os atos da administração devem retirar impreterivelmente o seu fundamento, poderá ser aplicada a juridicidade administrativa, pautando a atividade no direito, ou seja, no sistema de

princípios e regras delineados na Constituição, ainda que eventualmente atribua eficácia a atos *contra legem*. Sobre isso, o autor diz que a atividade administrativa pode

[...] Legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém, com fulcro numa ponderação de legalidade com outros princípios (atividade *contra legem*, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição). (BINENBOJM, 2008, p. 142).

Nesse sentido, é perfeitamente possível concluir que a legalidade pode ceder seu lugar de protagonismo à proteção da confiança depositada pelo administrado na atuação administrativa ilegal, para salvaguarda da maior medida possível de segurança jurídica, em um entendimento otimizado e harmônico da Constituição Federal.

É verdade que essa afirmação pode causar estranheza, em razão de que a legalidade, em que pese não ser sinônimo, é decorrente da segurança jurídica, não podendo, *a priori*, a ela se contrapor. Contudo, é também verdade que um ato administrativo editado com vício de legalidade, formal ou material, pode levar ao particular de boa-fé criar expectativa de fruição de um direito fundamental de liberdade ou de propriedade.

Sobre esse conflito, Santana (2021) menciona que há técnicas da ponderação que buscam o melhor resultado possível em cada situação específica. Ele sustenta que, ao aplicar o método ponderativo, são atribuídos valores à segurança jurídica, sob a forma de legalidade e de proteção da confiança, igualmente relevantes para o caso, permitindo que a análise da realidade determine qual princípio deve ser aplicado.

Ele defende que a administração pública deve guiar suas decisões de maneira a equilibrar esses princípios, assegurando a proteção do interesse público, qual seja, a segurança jurídica, haja vista que a negação do direito à proteção da confiança legítima pode ser muito mais prejudicial à segurança jurídica do que o não cumprimento rigoroso da lei.

É por isso que Binenbojm (2008) defende a possibilidade de convalidação dos efeitos do ato administrativo ou dele próprio editado em contrariedade à lei por motivo de segurança jurídica e boa-fé, prevalecendo sobre a legalidade estrita. Baptista (2006) argumenta que, por vezes, ao se respeitar os exatos termos da lei, pode ocorrer o desfazimento de um ato administrativo viciado que gerou uma expectativa de

estabilidade de uma situação jurídica concretizada. Portanto, obedecer ao princípio da legalidade, com o único objetivo de aplicar pura e simplesmente a letra fria da lei, pode afetar a segurança jurídica, e, por conseguinte, a Constituição Federal.

Ela argumenta, ainda, que a contradição entre legalidade e segurança jurídica é apenas aparente: aplicando-se uma legalidade ampliada, fazendo as ressalvas do caso concreto, é perfeitamente possível a conciliação entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica nos casos de atos administrativos ilegais que geram expectativas aos administrados (proteção da confiança):

Por isso, no lugar da subordinação à lei formal, afirma-se hoje que a Administração está subordinada ao direito, aos princípios e regras que compõem o ordenamento, especialmente o ordenamento constitucional [...]. Por isso, a preservação de um ato ilegal em atenção à segurança jurídica não se faz à margem da legalidade, mas sob seus auspícios (BAPTISTA, 2006, p. 54).

Uma vez que a segurança jurídica tem alto grau de abstração e indeterminação, a sua densificação é necessária. Nesta perspectiva, Baptista (2006) afirma que a legalidade é uma dessas densificações que se associa a uma aplicabilidade das regras de forma clara, precisa e previsível. A proteção da confiança legítima, por seu turno, também tem contornos delineados, sendo necessária uma decomposição para aumentar a esfera de proteção do indivíduo, vez que será possível a sua análise por um método.

Como destacou, a incidência do princípio da proteção da confiança legítima nos atos irregulares colide com um tema muito caro à administração pública, que é a legalidade. O apego à concepção *stricto sensu* de legalidade administrativa deixa de considerar que a proteção da confiança está intrinsecamente ligada à segurança jurídica, haja vista que “os poderes públicos têm o dever de fazer firmes e previsíveis os seus atos, de modo que os cidadãos possam contar com eles” (BAPTISTA, 2006, p. 140). Nesse sentido, seguir a legalidade à risca deixa de ser a única forma de satisfazer a juridicidade na administração pública, considerando que a proteção da confiança nasce da Constituição, ao estabelecer o Estado de Direito, e, conseqüentemente, a segurança jurídica.

De modo similar, Santana (2021) aduz que a proteção dos administrados se assemelha à proteção das minorias pelo Estado, pois um governo democrático é guiado pela vontade da maioria, mas deve conciliar as decisões com os interesses

das minorias. A Constituição deve servir como referência para a validade das normas em todo o sistema jurídico (SANTANA, 2021, p. 153).

Tratando mais especificamente da proteção da confiança na relação administração-administrado, Ávila (2011) afirma que o principal problema da mudança administrativa é justamente a anulação de ato administrativo viciado criador de vantagem, já que, ainda que se revogue ato válido por juízo de oportunidade e conveniência, a vantagem será protegida pelo ato jurídico perfeito ou direito adquirido - o que, em tese, não poderia ocorrer se eivado de ilegalidade. Essa mudança geraria tensão entre o princípio da legalidade, que só admite atuação administrativa dentro de parâmetros legais, e o da proteção da confiança, que protege os interesses dos particulares que confiaram na validade do ato administrativo.

Isso porque a legalidade, a qual pode ser atribuída a elementar da cognoscibilidade, está em confronto com a proteção da confiança legítima - confiabilidade. Binjenbojm (2008) aduz que, por terem os atos administrativos presunção de legitimidade, acabam por gerar nos particulares a confiança de que estão em conformidade ao direito:

Pois bem. Tendo agido subjetivamente de boa-fé (boa-fé subjetiva), confiando legitimamente em uma situação digna de confiança gerada pelo Poder Público (*standard* de comportamento leal e confiável médio que se aproxima da boa-fé objetiva) e tendo orientado efetivamente a sua conduta em conformidade com essas premissas, não é justo, em maioria de casos, que essa confiança legítima do particular seja frustrada por uma mudança de posição do Estado - seja ela decorrente da invalidação de um ato administrativo ilegal ou da declaração de inconstitucionalidade de uma lei (BINENBOJM, 2008, p. 182-183).

Entretanto, para além da confiança na atuação administrativa, deve o particular estar de boa-fé, sem cometimento de fraude, coação, omissão ou conduta dolosa para que tenha homenageada a sua confiança. Destarte, tendo a administração pública concorrido de qualquer forma para a aparência de legitimidade de seu ato, deve manter, total ou parcialmente, a situação criada administrativamente, vedando o comportamento contraditório da administração pública.

Todavia, em sendo verificada alguma conduta dolosa ou, até mesmo, ausência de dano no administrado na hipótese de ineficácia do ato, não há que se falar em legítima expectativa, devendo-se aplicar a legalidade pura.

Ávila (2011) corrobora com esse entendimento, aduzindo que o princípio da proteção da confiança legítima serve de instrumento de defesa de interesses do

particular, nos casos em que não são protegidos pelo direito adquirido ou ato jurídico perfeito, tendo o administrado confiado na validade ou, ao menos, na aparência da validade de ato normativo que posteriormente tem descontinuada sua vigência ou eficácia, seja por invalidação, mudança, revogação ou anulação. Ele defende que é despidendo o amparo expresso do referido princípio na Constituição, dada a ressalva do art. 5º, § 2º, da CF⁶, que dá margem para o acréscimo de outros direitos e garantias fundamentais decorrentes da interpretação sistêmica dos princípios constitucionais, relembrando que, ao passo que é estabelecido um estado ideal de coisas, nasce um direito subjetivo a ele. Ele afirma:

A sua falta de previsão possui apenas o efeito de a sua proteção depender de uma ponderação concreta com outros princípios eventualmente colidentes e da sua relação com os direitos fundamentais de liberdade, de propriedade e de igualdade; ao contrário do que ocorre com as regras que protegem o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o fato gerador ocorrido do ponto de vista legal (ÁVILA, 2011, p. 362).

Nesta senda, o autor utiliza um método para tutela da confiança, delimitando seu âmbito de aplicação, argumentando que é necessária a configuração de quatro pressupostos, que são a base da confiança, a confiança, o exercício da confiança e a frustração por ato posterior e contraditório da administração pública.

A base da confiança é a norma que serviu de fundamento para a ação ou inação do particular, podendo ser tanto uma lei, quanto uma decisão judicial ou ato administrativo. No presente estudo, cinge-se a análise sobre este último.

Assim, o que caracteriza a base da confiança é a aptidão para servir de fundamento ao exercício dos direitos de liberdade e de propriedade: quanto maior for o grau de aparência de legitimidade da base, maior será a proteção da confiança.

Outro ponto que chama atenção é sobre a efetividade da base da confiança, querendo isto dizer que, se a finalidade subjacente à regra formal for atingida, mesmo com irregularidade, deverão manter-se válidos os efeitos.

O segundo requisito para que se aplique o princípio em espeque é a confiança na base da confiança: o particular deve ter depositado fé no ato administrativo. No entanto, a confiança não é linear e depende também de alguns fatores, a exemplo do tempo durante o qual foram produzidos efeitos: quanto maior a duração, maior

⁶ Art. 5º, § 2º, da CFRB/88: Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

também será a confiança. Baptista (2006) argumenta que apenas quando reconhecida a legitimidade dessa confiança é que se poderá tutelar a expectativa de direito gerada, que se faz por meio da verificação da ausência de interferência do beneficiado na ilegalidade, ou a ignorância sobre ela, e manifestação concreta da confiança - o que Ávila (2011) nomeou de exercício da confiança.

Sobre este requisito, o autor entende que o particular deva ter posto em prática a confiança por meio do exercício de atos concretos, com disposição de seus direitos de liberdade e propriedade. É o uso da liberdade juridicamente orientada.

O último pressuposto é a frustração da confiança, ocasionada pela nova manifestação estatal posterior e contraditória. Por óbvio, o administrado não tem direito subjetivo à permanência da ordem jurídica, mas tem à segurança jurídica, e, conseqüentemente, à proteção da confiança.

À vista disso, o foco de se proteger a confiança do particular não é a regularidade formal da atuação estatal, mas sim o zelo pelos direitos fundamentais de liberdade e propriedade. Ávila (2011) explica que quanto maiores forem a aparência de legitimidade do ato, a influência no comportamento do particular, a proximidade com o Estado (grau de individualização do ato), a onerosidade gerada pela sua aplicação e a durabilidade de sua eficácia no tempo, maiores serão as razões para sua manutenção, pois esses elementos compensam a ilicitude do ato:

Assim, no entanto, se o ato, por exemplo, reveste-se de uma aparência de legalidade, em razão da autoridade que o edita ou do procedimento por meio do qual ele é editado, se ele foi causa da inação intensa do contribuinte, sem que a Administração tenha dado qualquer sinal de que o ato pudesse ser questionado, a sua anulação deve ser afastada (ÁVILA, 2011, p. 456).

Dessa maneira, percebe-se que o subprincípio da proteção da confiança legítima estabelece um estado ideal de coisas qualificado pela confiabilidade do particular na situação jurídica atual, mesmo que esta tenha surgido a partir da edição de um ato administrativo eivado de ilegalidade - ocasião que, em tese, geraria anulação.

Entretanto, a legalidade não é o principal consectário da segurança jurídica, e, sendo apenas outro subprincípio, poderá ter seu peso reduzido diante do caso concreto para garantir a legítima expectativa de direito gerada pela atuação administrativa ilegal no administrado de boa-fé, para se aplicar a maior medida de segurança jurídica possível. Para isso, como não poderia ser diferente, deve-se

entender que a confiança, para ser tutelada, possui determinados pressupostos, que são a base da confiança, a própria confiança, o seu exercício e a sua quebra.

Isso porque, por terem os atos administrativos presunção de legitimidade e legalidade, não poderá a administração anulá-los livremente sem respeitar as situações jurídicas decorrentes, sob pena de ferir a constitucionalidade, pela afronta à segurança jurídica.

Assim sendo, no atual estado constitucional, não há mais espaço, como defende Ávila (2011), para uma livre anulação de atos administrativos, ideia encampada pelo verbete da súmula 473 do STF⁷ (que, ressalte-se: é de 1969). Segundo Santana (2021), a autotutela da administração tem como objetivo remover do sistema jurídico os atos administrativos nulos, respeitando-se o interesse público que existe na preservação da confiança legítima dos administrados.

É preciso ultrapassar a perspectiva meramente estatal e normativa para uma perspectiva baseada na disposição dos administrados e na atuação séria, legal e justificada da administração (ÁVILA, 2011, p. 461), uma vez que a perspectiva de realização do interesse público pelo cumprimento irrestrito da regra foi substituída pela perspectiva do particular e da segurança jurídica.

Entender que o princípio da proteção da confiança legítima e seu consequente direito subjetivo são constitucionais, é defender “a justiça no debate jurídico, sem comprometimento da racionalidade argumentativa” (ÁVILA, 2008, p. 27).

⁷ Súmula 473/STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque dêles 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.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como finalidade analisar se a confiança depositada pelo particular de boa-fé na administração pública tem valor jurídico tutelável. Para isso, foi necessário examinar a segurança jurídica, deduzindo-se dela o direito subjetivo à proteção da confiança legítima, defendendo-se sua aplicação até nos casos em que são geradas expectativas de direito pela atuação administrativa ilegal.

Para isso, inicialmente foram conceituados princípios e regras sob a perspectiva de Humberto Ávila, o qual defende que princípios são normas jurídicas que determinam a persecução de uma finalidade, utilizando-se, para isso, a adoção de quaisquer comportamentos necessários. Já as regras são normas jurídicas que contêm uma solução para um problema: aplicam-se quando há correspondência entre a hipótese de incidência e o fato, devendo ter sempre ponderada sua razão geradora com as razões substanciais para seu não cumprimento, com base na finalidade da própria regra ou na finalidade de outro princípio subjacente. Ademais, possuem, ambas normas jurídicas, dimensão de peso.

Observou-se, ainda, que a segurança jurídica é um princípio de ordem constitucional, dado que essencial para existência do Estado de Direito, estabelecendo um estado de coisas ideal qualificado pela calculabilidade, cognoscibilidade e confiabilidade. Sobre esta última, é caracterizada pela confiança dos particulares na manutenção de suas situações jurídicas.

Assim, foi conceituado o princípio da proteção da confiança legítima como corolário do sobreprincípio da segurança jurídica, abarcando o estado de coisas ideal qualificado pela confiabilidade, nascendo, conseqüentemente, o direito subjetivo à proteção da confiança legítima.

Foi visto que, exatamente por abarcar uma universalidade de valores, a segurança jurídica dá origem a subprincípios que podem se mostrar incongruentes diante do caso concreto. Sobre isso, viu-se que o princípio da legalidade e o da proteção da confiança legítima podem se confrontar diante da atuação administrativa ilegal geradora de expectativa de direito ao administrado de boa-fé. Mas foi verificado que essa antinomia é aparente: tanto a legalidade quanto a proteção da confiança

tutelam o interesse público, qual seja, a segurança jurídica, que deverá ser buscada na maior medida possível, por meio de uma ponderação.

Dessa forma, foi visto que, por serem ambos constitucionais, poderão ser sopesados, não sendo a legalidade princípio protagonista na administração pública.

Nesse sentido, foi constatado que, havendo base para a confiança, confiança depositada de boa-fé, seu exercício por meio de direito de propriedade ou de liberdade e frustração da expectativa, deverá ser tutelado o direito subjetivo à proteção da confiança, vez que, estabelecido um estado de coisas ideal pelo ordenamento, necessária a adoção de quaisquer comportamentos para satisfação, inclusive atribuindo eficácia a atos administrativos ilegais.

Concluiu-se que defender a existência de um direito subjetivo à proteção da confiança legítima não é o mesmo que defender a permanência da ilegalidade: significa, na realidade, tutelar legítimas expectativas de direito geradas pela administração pública no particular de boa-fé que confiou na legitimidade do ato.

Ainda, viu-se que há formas de se tutelar a confiança, que vão desde a manutenção integral dos efeitos do ato viciado até a criação de regimes de transição para a nova situação jurídica.

4 REFERÊNCIAS

ALEXANDER, R. "Axiologia jurídica: história e o que estuda". Disponível em: <<https://pt1.warbletoncouncil.org/axiologia-juridica-11058>>. 2021.

ARAÚJO, V. S. "Relação do princípio da proteção da confiança com outros princípios". Niterói. Impetus. 2009.

AURÉLIO, B. "Atos administrativos ampliativos de direitos: revogação e invalidação". São Paulo. Malheiros. 2011.

ÁVILA, H. "Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário". São Paulo. Malheiros. 2011.

ÁVILA, H. "Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos". 8ª edição. São Paulo. Malheiros. 2008.

BAPTISTA, P. "Segurança jurídica e proteção da confiança legítima no Direito Administrativo: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro". Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2006.

BINENBOJM, G. "Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização". 2ª edição. Rio de Janeiro. Renovar. 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília. DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

BRASIL. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília. DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 144. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 6 ago. 2008. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/66550/integra-do-voto-do-ministro-eros-grau-no-julgamento-sobre-lei-de-inelegibilidade>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 346. Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1576>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602#:~:text=A%20administra%C3%A7%C3%A3o%20pode%20anular%20seus,os%20casos%2C%20a%20aprecia%C3%A7%C3%A3o%20judicial>>

CARVALHO FILHO, J. S. “Manual de Direito Administrativo”. 38ª edição. Barueri. Atlas. 2024.

CELLARD, A. A. “A análise documental. *In*: POUPART *et al.* A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos”. Petrópolis. Vozes. 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. “O STJ e o princípio da segurança jurídica”. 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/302189/o-stj-e-o-principio-da-seguranca-juridica>>

GIL, A. C. “Como elaborar projetos de pesquisa”. 4ª edição. São Paulo. Atlas. 2002.

MARQUES NETO, F. A. “art. 23 da LINDB: o equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica”. Edição especial. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. 2018.

MOTTA, F. *et al.* “Nova LINDB: proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos”. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2021.

PEIXOTO, R. “A modulação da eficácia temporal na revogação de precedentes: uma análise a partir da segurança jurídica e da confiança legítima”. Dissertação de Mestrado. Recife: UFPE, 2015.

REALE, M. “Lições preliminares de Direito”. 27ª edição. São Paulo. Saraiva. 2002.

SANTANA, L. A. C. “Seguridad Jurídica y Protección a la Confianza: límites a la revisión y a la revocación de los actos del poder público brasileño”. Maringá. Sinergia Casa Editorial. 2021.

SILVA, A. C. “O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99)”. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP. 2004.

SOUSA, G. “A responsabilidade civil do Estado e o princípio da confiança legítima”. RDA – Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 258, p. 115-140. 2011.