



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação

ISADORA FRANÇA NEVES

**PROCESSUALIZAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA: A APLICAÇÃO
DO PRAZO DECADENCIAL QUINQUENAL NOS PROCESSOS
ADMINISTRATIVOS**

Brasília
2020

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**PROCESSUALIZAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA: A APLICAÇÃO
DO PRAZO DECADENCIAL QUINQUENAL NOS PROCESSOS
ADMINISTRATIVOS**

Autor: Isadora França Neves

Orientador: Prof. Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

Dissertação apresentada como requisito à
obtenção do grau de mestre em Direito da
Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília.

Brasília, ____ de _____ de ____.

FOLHA DE APROVAÇÃO

ISADORA FRANÇA NEVES

**PROCESSUALIZAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA: A APLICAÇÃO DO PRAZO
DECADENCIAL QUINQUENAL NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS**

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do grau de mestre em Direito da
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Aprovada em: ____ de _____ de ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto
(Orientador – Presidente)

Prof. Dr. Lucas Rocha Furtado
(Membro)

Prof. Dr. Humberto Jacques de Medeiros
(Membro)

Prof. Dr. André Macedo de Oliveira
(Suplente)

Resumo

O presente estudo tem por finalidade avaliar as garantias do devido processo legal aplicáveis aos processos administrativos, uma vez que os dispositivos da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo na esfera federal, tiveram por objetivo consolidar instrumentos de processualização já previstos na Constituição Federal de 1988.

Para tanto, será explorada a perda do protagonismo do *ato administrativo* para o *processo administrativo* no que podemos chamar de Direito Administrativo Moderno, avaliando o fenômeno da *processualização* como instrumento e como decorrência da segurança jurídica, incentivando não apenas a participação e a consensualidade, mas também a previsibilidade da atuação estatal em regras previamente definidas.

Dentro do referido contexto, os conceitos de *prescrição* e, em especial, de *decadência* serão avaliados como implicações do princípio da segurança jurídica e do fenômeno da processualização, restando demonstrado que o transcurso do tempo tem o condão de consolidar situações eventualmente eivadas de ilegalidade para proteção da confiança legítima dos interessados envolvidos.

Serão avaliados, por fim, os requisitos específicos previstos no art. 54 da Lei nº 9.784/99, bem como se o lapso temporal de 5 (cinco) anos está de acordo com o arcabouço teórico e normativo desenvolvido ao longo do estudo.

Palavras-Chave: Processo administrativo. Prazo decadencial. Segurança jurídica. Revisão de atos administrativos.

Abstract

This study aims to evaluate due process guarantees' at administrative proceedings, considering that the provisions of Brazil's administrative proceedings federal law (Law nº 9.784/99) aimed to entrench instruments of procedural protocol as provided in the Federal Constitution of 1988.

For this purpose, it intends to explore the loss of the limelight of the Administrative Act to the Administrative Proceeding in what can be called the Modern Administrative Law, as well as assessing this phenomenon as a tool and as a result of legal certainty, encouraging not only democratic involvement but also predictability of State's actions according to predefined rules.

In this context, the definition of prescription and, in particular, time-barring will be analyzed as implications of the legal certainty and the legal proceedings in order to demonstrate that time lapsing has the power to consolidate situations that are eventually beset with unlawfulness with the purpose of protect legitimate expectations.

Finally, this study will go trough the requirements of Article 54 of Law nº 9.784/99, just as to verify if the 5 (five) years time lapse is according to the theoretical and legal framework analyzed in the current master's dissertation.

Key-words: Administrative Proceeding. Limitation period. Legal certainty. Administrative review of administrative acts.

SUMÁRIO

Introdução.....	7
1.Segurança Jurídica e Direito Administrativo.....	9
1.1. A Segurança Jurídica como princípio ordenador.....	9
1.2. A Segurança Jurídica no Estado Democrático de Direito.....	17
1.3. Expressões da Segurança Jurídica no Direito Administrativo.....	26
2. Processualização e Direito Administrativo.....	40
2.1. Processo ou Procedimento?.....	40
2.2. <i>Processualização</i> na Administração Pública.....	45
2.3. <i>Processualização</i> como instrumento e decorrência da segurança jurídica.....	58
3. A decadência no regime da Lei nº 9.784/99.....	69
3.1. Segurança jurídica positivada.....	69
3.2. Prescrição ou decadência administrativa?.....	83
3.3. O prazo decadencial quinquenal previsto na Lei nº 9.784/99.....	95
4. Conclusão.....	114
5. Referência Bibliográfica.....	118

INTRODUÇÃO

O presente estudo terá por objetivo a análise do prazo decadencial quinquenal previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal. Para tanto, antes de se ingressar especificamente na análise sobre o referido dispositivo legal, importante construir um marco teórico de referência para o mais completo entendimento da matéria em discussão, mediante consolidação das noções de segurança jurídica e de *processualização*.

De antemão, vale ressaltar que o presente estudo tem por objetivo avaliar a problemática do transcurso de prazo em contraposição à validade dos atos administrativos a partir de uma ótica própria do Direito Administrativo. Assim, muito embora a dissertação se alimente e se nutra de conceitos e institutos de outros ramos do Direito, salienta-se que isso não impede a análise específica das questões colocadas em discussão sob uma ótica própria de um ramo autônomo do Direito Público.

O primeiro capítulo desta dissertação será dedicado ao estudo do princípio da segurança jurídica, o qual se constitui como fundamento de base constitucional e definitiva do próprio conceito de Estado de Direito, conferindo previsibilidade e estabilidade às relações jurídicas por ele tuteladas.

A segurança jurídica é entendida como princípio de eficácia normativa imediata, devendo ter sua aplicação efetivamente considerada quando do exercício das atividades de Estado, dentre elas a atividade administrativa. Em especial pelas suas origens na concepção tradicional, o Direito Administrativo, centrado na figura do ato administrativo, deve passar por constante evolução para aplicação de um preceito relacional e consensual próprio do Estado Democrático de Direito, no que podemos chamar de Direito Administrativo Moderno.

Nesse contexto, o segundo capítulo do presente estudo terá por objetivo avaliar as premissas básicas da *processualização* ou *procedimentalização* como decorrência e como instrumento do princípio da segurança jurídica. O conceito de processo não pode estar restrito ao exercício da atividade jurisdicional, uma vez que o próprio texto constitucional garante as premissas e direitos fundamentais básicos aos litigantes ou acusados em geral, tanto em processos administrativos quanto em processos judiciais.

Para tanto, a Lei nº 9.784/99 vem para consolidar e normatizar garantias de índole constitucional, trabalhando de forma a estruturar uma série de procedimentos que devem ser formal e materialmente observados quando da edição dos atos administrativos, permitindo-se a participação efetiva do interessado no *iter* processual.

Assim, a referida legislação deve atuar de forma a compatibilizar a atuação administrativa com diversos princípios constitucionais, dentre os quais se podem destacar os princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência, para além do próprio princípio da segurança jurídica, objeto do primeiro capítulo.

De posse dos conceitos delineados nos dois primeiros capítulos, ao terceiro e último capítulo da presente dissertação restará o estudo específico dos institutos da *prescrição* e da *decadência*, com foco neste último, como expressões do princípio da segurança jurídica. Mesmo porque, a passagem do tempo é instrumento hábil a consolidar situações fáticas e jurídicas, ainda que eivadas de possíveis ilegalidades.

Para tanto, será estudada a natureza do prazo quinquenal previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, seus componentes, requisitos e sua aplicação pela Administração Pública, bem como será avaliado se o referido lapso temporal está de acordo com o arcabouço normativo tradicional do Direito Público.

1. SEGURANÇA JURÍDICA E DIREITO ADMINISTRATIVO

1.1. A SEGURANÇA JURÍDICA COMO PRINCÍPIO ORDENADOR

Antes de adentrarmos de forma específica na noção *processualização* da Administração Pública, a ser tratado no segundo capítulo do presente estudo, e como esse fenômeno é revelado na aplicação dos institutos de prescrição e decadência – como instrumentos de consolidação da própria segurança jurídica, objeto de estudo do último capítulo, importante tecermos algumas considerações iniciais acerca do conceito de segurança jurídica que se pretende infirmar na corrente dissertação.

A ordem jurídica de uma determinada sociedade consiste em um arcabouço normativo que permite que as pessoas se orientem dentro de um quadro esperado ou desejado de atuação, de tal forma que se dê a elas o conhecimento prévio sobre o que devem ou o que podem fazer, sendo-lhes obrigatório ou conveniente, ou mesmo o que não podem ou não devem fazer, diante das consequências ulteriores imputadas aos seus respectivos atos, preenchendo, ao menos parcialmente, um anseio natural que possui o ser humano por uma noção de “segurança” com o passar do tempo (MELLO, 2009, p. 11).

Segundo o professor J. J. Canotilho (1993, p.375), o princípio da segurança jurídica constitui um dos fundamentos do próprio Estado de Direito, na medida em que reflete a paz jurídico-social das relações jurídicas e da própria ordem social a ele circunscrita:

O princípio do Estado de Direito, densificado pelos princípios da segurança e da confiança jurídica, implica, por um lado, na qualidade de elemento objetivo da ordem jurídica, durabilidade, permanência da própria ordem jurídica, da paz jurídico social e das situações jurídicas; por outro lado, como dimensão garantística jurídico-subjectiva dos cidadãos legitima a confiança na permanência das respectivas situações jurídicas; Daqui a ideia de uma certa medida de confiança na actuação dos entes públicos.

Assim, o princípio da segurança jurídica, além de conferir estabilidade e durabilidade à ordem jurídica, sob um viés objetivo, também se reveste de uma

dimensão subjetiva, que legitima a confiança dos particulares na permanência da ordem jurídica e no mínimo de previsibilidade e legitimidade da atuação da Administração Pública.

A esse respeito, Almiro do Couto e Silva (2004, p. 273) aponta que o referido princípio pode ser subdividido em duas partes: uma de natureza objetiva, a qual envolve a questão dos limites à retroatividades dos atos do Estado; e outra de ordem subjetiva, que é qualificada como proteção à confiança legítima dos administrativos no que se refere à atuação estatal:

A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes: uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. [...]. A outra, de natureza subjetiva, concerne à proteção à confiança das pessoas nos pertinentes aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação.

Para parte da doutrina, os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança seriam princípios distintos, porém intimamente interligados. Em sua origem, a denominada “proteção à confiança” (no Direito Alemão), posteriormente difundido no Direito Comunitário Europeu como “proteção à confiança legítima” (GARRIDO & DELGADO, 2010, p. 151), teria sido materializada em decisão do Superior Tribunal Administrativo de Berlim, em caso que ficou conhecido como o caso “viúva de Berlim” (LACERDA & EHRHARDT JÚNIOR, 2019, p. 388). A esse respeito:

O princípio da proteção à confiança começou a firmar-se a partir de decisão do Superior Tribunal Administrativo de Berlim, de 14 de novembro de 1956, logo seguida por acórdão do Tribunal Administrativo Federal (BverwGE), de 15 de outubro de 1957, gerando uma corrente contínua de manifestações jurisprudenciais nesse sentido.

Na primeira dessas decisões, tratava-se da anulação de vantagem prometida a viúva de funcionário, caso se transferisse de Berlim Oriental para Berlim Ocidental, o que ela fez. Percebeu a vantagem

durante um ano, ao cabo do qual o benefício lhe foi retirado, ao argumento de que era ilegal, por vício de competência, como efetivamente ocorria. O Tribunal, entretanto, comparando o princípio da legalidade com o da proteção à confiança, entendeu que este incidia com mais força ou mais peso no caso, afastando a aplicação do outro. (COUTO E SILVA, 2015, p. 50).

Para fins de uniformização, no presente ensaio, o denominado “princípio da proteção à confiança” ou “princípio da proteção à confiança legítima” deverá ser lido como um viés subjetivo derivado do princípio da segurança jurídica, adotando-se, a doutrina do administrativista Almiro do Couto e Silva (2004, p. 273), conforme previamente aduzido.

No mesmo sentido assevera Giovanni Bigolin (2007, p. 78):

Partindo-se da noção do princípio da segurança jurídica como um subprincípio maior do Estado de Direito (ao lado e do mesmo nível hierárquico de outro subprincípio do Estado de Direito, que é o da legalidade), pode-se, como visto alhures, demarcar o princípio em dois aspectos: 1) natureza *objetiva*, que envolve os limites à retroatividade dos atos do Estado, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. 2) natureza *subjetiva*, concernente à proteção à confiança das pessoas diante dos procedimentos e das condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação.

Portanto, a segurança jurídica deve ser considerada tanto sob o seu aspecto objetivo, envolvendo a questão dos limites temporais à retroatividade dos atos do Estado, por exemplo, quanto como no seu aspecto subjetivo, no tocante à proteção da confiança das pessoas em relação à atuação estatal.

Não se está aqui a infirmar que a segurança jurídica significa a imutabilidade do Direito, como assevera Rafael Valim (2013, p. 65):

Contudo, *segurança jurídica não é sinônimo de imutabilidade do Direito* e desde já é preciso proscrever definitivamente certas visões maniqueístas que, amiúde motivadas por interesses políticos, tendem a perveter o exame da questão. É um dado que o Direito se modifica

constantemente, a fim de acompanhar a cambiante realidade a que preordena a disciplinar. Porém, como veremos adiante, não é contra isso que se volta a segurança jurídica, o que conduziria, aliás, e a todas as luzes, uma luta vã, contraproducente e feições quixotescas. O que combate a segurança jurídica são as mudanças normativas inopinadas e traumáticas, a mutabilidade das situações subjetivas constituídas sob o pálio de leis revogadas, a desmedida e degenerada produção normativa, a supressão da confiança legítima, entre outros fatores que *agravam a conatural situação de insegurança do indivíduo*.

Dessa forma, entende-se que à esta natural mutação de realidade deve ser garantida uma série de elementos que permitam o mínimo de confiança e previsibilidade, dentro de um arcabouço normativo que especifique requisitos essenciais a serem observados mesmo quando da necessária mudança de entendimento ou orientação geral.

Mesmo porque, faz parte da própria natureza humana a organização em grupos sociais como critério relacional e evolutivo. Nas palavras de Carlos Ari Sundfeld (2011, p. 20), “os seres humanos não vivem sós. [...] A convivência [...] depende de um fator essencial: a existência de regras estabelecendo como devem ser as relações entre todos”.

Para Rafael Valim (2013, p. 95), o princípio da segurança jurídica pode ser dividido em dois aspectos, quais sejam: a *certeza* e a *estabilidade*:

O aspecto da *certeza* reflete uma idéia comezinha e ínsita à fenomenologia do Direito. Os comandos jurídicos, como se sabe, mercê de sua abstração, estabelecem, para o futuro, a ligação de dados fatos a certas conseqüências jurídicas. Ampliativas ou restritivas, tais conseqüências orientam o agir de todos os destinatários das normas jurídicas, sejam os indivíduos em intersubjetividade, sejam em contato com a Administração Pública. Contudo, tal *previsibilidade* pressupõe, antes de tudo, a *cognoscibilidade, dentro de padrões de razoabilidade*, do conteúdo do comando jurídico. *Em outras palavras, é imperioso que o indivíduo saiba, dentro de critérios objetivos e de antemão, as normas jurídicas que incidirão sobre o seu comportamento e sobre o comportamento dos demais, sem o quê não é dado exigir os respectivos comportamentos*. A *certeza* encarna, portanto, a noção de que o indivíduo deve estar seguro não só quanto à norma aplicável, mas também quanto ao sentido deôntico que encerra essa mesma norma.

Isso implica aspectos técnico-formais de produção das normas jurídicas que podem ser reconduzidos à certeza da vigência, da projeção temporal e do conteúdo das normas jurídicas.

Veja-se, o conceito de *segurança jurídica* dotado de ampla polissemia, podendo ser entendido em uma conotação axiológica, por exemplo, na medida em que permitiria uma valoração e comparação entre um *status* social em que não há normas e organizações sociais bem definidas, e um outro onde esse juízo de previsibilidade encontra-se mais presente (ÁVILA, 2016, p. 125) ou mesmo em comparação com as diferentes formas pelas quais as situações e interações sociais são regidas em diferentes sociedades.

Igualmente, poderia a *segurança jurídica* ser entendida como um elemento definatório do próprio conceito de Direito em si (ÁVILA, 2016, p. 124), na medida em que o estabelecimento de conteúdos normativos gerais aplicáveis a situações específicas por meio de processo hermenêutico e interpretativo constitui finalidade ínsita ao conceito de Direito. A esse respeito, bem aponta o professor Heleno Taveira Torres (2011, p. 46):

O homem encontra no tempo a fonte de suas maiores inseguranças. Existir é coincidir em uma temporalidade contínua na qual somente por uma interpretação do “tempo” pode-se definir o “agora”, o “passado” e o “futuro”. O tempo interpretado equivale à constituição em linguagem daquela ontologia que é o “ser” no tempo, pois, como diz Heidegger, só a “temporalidade possibilita a unidade da existência”. O direito organiza essa unidade de medida e, por cortes hermenêuticos, “cria” o “tempo público” e “ordena” o viver no tempo.

Sobre este ponto bem aponta Geraldo Ataliba (2011, p. 180-181), ao afirmar que o Direito constitui um instrumento de segurança, na medida em que tem por desígnio a delimitação objetiva de condutas que devem ser observadas dentro de uma organização social:

O Direito é, por excelência, acima de tudo, instrumento de segurança. É ele que assegura a governantes e governados recíprocos direitos e deveres, tornando a vida social. Quanto mais segura uma sociedade, tanto mais civilizada. Seguras são as pessoas que têm certeza de que

o Direito é objetivamente um e que os comportamentos do Estado ou dos demais cidadãos dele não discreparão.

Portanto, esse juízo apriorístico de previsibilidade permite não apenas o direcionamento das condutas, como também a própria estabilidade das relações jurídicas estabelecidas dentro de uma organização social, seja entre os particulares entre si, ou na relação entre indivíduos e o Estado, consistindo esta última na interação que será substancialmente analisada na presente dissertação.

Ainda sobre tal conceito definitório e sobre a relação cidadão-instituições, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 156) bem aponta que o Direito possui uma dupla vocação, proporcionando, ao mesmo tempo, a segurança aos membros de uma determinada sociedade e a previsibilidade no emprego do poder pelas instituições públicas:

Parte-se da dupla vocação do Direito: a de proporcionar segurança aos membros de uma sociedade em suas relações externas e internas e a de nelas fazer imperar a justiça.

Por um lado, a segurança se enraíza no instinto, a partir da necessidade básica de todo ser vivo de preservar as condições de existência, dela se derivando a paz, como situação ideal de convivência civilizada entre indivíduos e grupos de qualquer natureza e dimensão, e, nela, a segurança jurídica, como resultado proporcionado pela existência e pela prática de instituições que garantam previsibilidade no emprego do poder.

Por outro lado, a justiça, fruto da consciência moral das pessoas, é um atributo do espírito humano que o capacita a qualificar eticamente comportamentos, relações e instituições, interessando aqui, de modo particular, a qualidade moral das instituições jurídicas.

Mesmo porque, em uma interpretação sistêmica, entende-se que a relação entre o conjunto das instituições políticas e o sistema social a elas circunscrito é representada como uma relação de demandas e respostas, e estas respostas devem ser dadas sob a forma de decisões coletivas vinculatórias para toda a sociedade (BOBBIO, 2007, p. 60).

Um outro conceito aplicável à noção de segurança jurídica, ao qual filia-se o presente estudo, está relacionado com a ideia de segurança como norma-princípio, usando definição do professor Humberto Ávila (2016, p. 127), na medida em que a segurança-jurídica “diz respeito a um estado de coisas que deve ser buscado mediante a adoção de condutas que produzam efeitos que contribuem para a sua promoção”.

Já na expressão de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2018, p. 154), “a segurança jurídica é um megaprincípio do Direito, o cimento das civilizações” na medida em que condiciona a previsibilidade no exercício de poder. Isso porque os grupos sociais são definidos como a reunião de indivíduos sob determinadas regras, e justamente por existirem tais regras, deve existir alguma força para produzi-las e aplicá-las, força esta que pode ser genericamente denominada como poder (SUNDFELD, 2011, p. 20).

Nesse contexto, considerando-se as instituições públicas como possuidoras das condições e dos requisitos necessários para o exercício desse poder, deve a segurança jurídica atuar diretamente para neutralizar o uso arbitrário, abusivo e imprevisível desse poder. Este ponto será mais propriamente discutido no subtópico seguinte, no qual o presente estudo abordará as conexões entre o conceito de segurança jurídica e o de Estado Democrático de Direito para, no último subtópico deste capítulo, estabelecer as correlações entre o referido princípio e o Direito Administrativo.

Por fim, apenas para delimitar o conceito que será adotado no presente estudo, salienta-se que a segurança jurídica deve ser entendida como *norma-princípio* ou como *princípio de força normativa* que se constitui, ao mesmo tempo, como mecanismo de pacificação social, conferindo estabilidade e previsibilidade às situações jurídicas por ele tuteladas, e como fundamento de validade destas mesmas relações de poder.

Acerca da noção de *norma-princípio* utilizada na definição acima, salienta-se que este neologismo busca tão somente sedimentar a ideia de que o referido princípio não é passível de ser eventual e completamente afastado em uma análise que o sopesse com os demais princípios, bem como de que este não poderia ser pontualmente definido, diante de seu alto grau de abstração.

Mesmo porque o presente estudo não tem por objetivo enfrentar detidamente os valiosos argumentos das principais teorias que consagraram na doutrina as definições e diferenciações entre princípios e regras, tais como fizeram Ronald Dworkin e Robert Alexy:

A diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira tudo-ou-nada. (DWORKIN, 2010, p. 39).

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que *princípios* são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fácticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização [...]. (ALEXY, 2015, p. 90).

Ao revés, pretende-se tão somente superar essa distinção na medida em que se considera os princípios como normas jurídicas, ainda que desprovidas da modalização deontica completa de forma apriorística. A esse respeito bem aponta o professor Heleno Torres (2019, p. 572-574):

Princípios são normas jurídicas, ainda que, na maioria dos casos, normas desprovidas de modalização deontica completa (obrigatório, permitido ou proibido), daí a qualificação de “normas lato sensu de direito positivo”, na medida em que se integram a todas as regras do sistema, sejam estas regras de conduta ou de estrutura [...]

Em outras palavras, apenas para fins de sistematização, entende-se que o princípio da segurança jurídica é dotado de eficácia normativa imediata, embora se reconheça a forte conotação valorativa dos princípios (MOREIRA, 2004, p. 89),

devendo ser integralmente observado quando da interpretação do ordenamento jurídico cujas relações se pretenda tutelar, com estabilidade e previsibilidade.

A doutrina mais tradicional nega aos princípios o *status* normativo, justamente pelo grau de abstração. Entretanto, tal postura é absolutamente incompatível com as noções de supremacia formal e material da Constituição, sendo imperioso destacar a normatividade dos princípios como instrumento de sua concretização (BACELLAR FILHO, 2010, p. 296). Como bem aponta Luís Roberto Barroso: “O reconhecimento de normatividade aos princípios e sua distinção qualitativa em relação às regras é um dos símbolos do pós-positivismo.” (BARROSO, 2010, p. 352).

Não pode o conceito de segurança jurídica, por se tratar de princípio com grau de abstração, ser, portanto, relativizado e afastado em finalidade obtusa de interesses políticos e pessoais que possam ferir a ordem normativa preestabelecida, sob pena de se malferirem as próprias expectativas objetivas que condicionam e dão validade ao Estado Democrático de Direito, sendo a segurança jurídica princípio ordenador das atividades jurídicas correlatas.

1.2. SEGURANÇA JURÍDICA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Para entender a aplicabilidade das noções de segurança jurídica acima delineadas é importante ter em mente que o referido princípio está enraizado no próprio contexto de desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, que se traduz, para fins do presente estudo, na garantia de contenção do exercício de poder em monopólio estatal. Isso porque o Estado não detém o poder, mas tão somente o uso dos mecanismos e instrumentos necessários à manutenção das garantias da ordem jurídica vigente, devendo respeitar os limites impostos para tanto, sob pena de perder o seu próprio fundamento de legitimidade.

Para tanto, será abordado de forma sintética uma breve passagem pelos paradigmas constitucionais do Estado Liberal (ou de Direito), do Estado Social e do Estado Democrático de Direito, passagem esta que não se dá em recorte temporal preciso ou exato, mas que se constitui, tão somente, como noção de “um pano de fundo compartilhado de silêncio”, naturalizado conforme e enraizado em um determinado contexto histórico (CARVALHO NETTO, 2002, p. 74).

Assim, antes de entrar especificamente na questão da participação democrática como fundamento de legitimidade do Estado Democrático de Direito, importante dar um passo atrás para entender a própria concepção de Estado de Direito, a fim de verificar uma evolução contínua do princípio da segurança jurídica aliada a tal ordenação.

Mesmo porque, conforme bem aponta Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2018, p. 107), é possível constatar a existência de dois tipos de legitimidade, quais sejam: (i) a legitimidade primária, produzida pelo consenso; e (ii) a legitimidade derivada, fundada em uma aceitação formal, ativa e induzida. Trata-se de fases evolutivas distintas, e, no entanto, ambas se voltam ao propósito de promover e gerar segurança e estabilidade na vida social.

Para fins de demarcação temporal e territorial, esta breve explanação terá como ponto de partida a ideia de centralização do poder em torno de um soberano, tal como observado no período dos regimes absolutistas. É importante fazer essa demarcação temporal para que possamos traçar um comparativo entre o passado e a atual concepção de segurança que se pretende infirmar.

Pois bem, no regime absolutista dos Estados Modernos dos séculos XVIII e XIX, é possível observar algumas características comuns a todos eles. Na tentativa de sintetizá-las, leciona o professor Carlos Ari Sundfeld (2011, p. 34-35):

Tentando sintetizar as normas que então disciplinavam o exercício do poder político, podemos indicar as seguintes:

a) O Estado, sendo o criador da ordem jurídica (isto é, sendo incumbido de fazer as normas), não se submetia a ela, dirigida apenas aos súditos. O Poder Público pairava sobre a ordem jurídica.

b) O soberano, e, portanto, o Estado, era indemandável pelo indivíduo, não podendo este questionar, ante um tribunal, a validade ou não dos atos daquele. Parecia ilógico que o Estado julgasse a si mesmo ou que, sendo soberano, fosse submetido a algum controle externo.

c) O Estado era irresponsável juridicamente: *le roi ne peut mal faire, the king can do no wrong*. Destarte, impossível seria exigir ressarcimento por algum dano causado por autoridade pública.

d) O Estado exercia, em relação aos indivíduos, um poder de polícia.
[...]

e) Dentro do Estado, todos os poderes estavam centralizados nas mãos do soberano, a quem cabia editar as leis, julgar os conflitos e administrar os negócios públicos. Os funcionários só exerciam poder por delegação do soberano, que jamais o alienava.

Veja-se, o Estado estava personificado na figura do soberano, que concentrava todos os poderes para editar normas, unicamente dirigidas aos seus súditos, diante da máxima *Je suis la Loi, Je suis l'Etat; l'Etat c'est moi*¹. Nesse sentido, há de se questionar a qualidade ou mesmo a existência de uma segurança jurídica em sua atual conotação no contexto histórico da época.

Ora, a única previsibilidade aqui poder-se-ia ser entendida tão somente como a ideia de que caberia única e exclusivamente ao soberano o processo de tomada de decisões, estando os súditos sujeitos a diversas arbitrariedades e inseguranças perpetradas pela vontade absoluta do dirigente, tornando-se presas fáceis para a imposição de um poder tirânico. Isso porque o respeito às leis superiores serve para distinguir o reino da tirania (BOBBIO, 2007, p. 99), e se o monarca não estava sujeito à nenhum tipo de controle normativo, haveria livre espaço para o exercício arbitrário do poder.

Uma ulterior fase do processo evolutivo de delimitação jurídica desse poder político exercido pelo soberano se deu com a implementação da teoria da separação de poderes (BOBBIO, 2007, p. 99), cujo precursor foi o Barão de Montesquieu.

¹ Frase clássica atribuída ao *Rei-Sol*, Luís XIV, em setembro de 1655.

Segundo o referido autor “Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil” (MONTESQUIEU, 2000, p. 168), o que corresponde à atual concepção dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente, no seguinte sentido:

Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do estado.

A liberdade política, em um cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que esta tenha liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão. (MONTESQUIEU, 2000, p. 169).

E mais, Montesquieu (2000, p. 169) ainda afirma que para tal tranquilidade de espírito, que aqui se interpreta como uma noção preliminar de segurança jurídica, não é possível que as respectivas funções exercidas pelo *poder legislativo, executivo do estado* e o *poder de julgar* sejam exercidos pela mesma pessoa:

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar crimes ou as querelas entre os particulares.

Como já previamente indicado, o presente estudo focará na relação entre Estado e particulares sob o aspecto *de executar as resoluções públicas* nas palavras de Montesquieu. Não se nega a relevância de apreciar o princípio da segurança jurídica em relação ao exercício dos demais poderes legislativo e judiciário, entretanto,

foge à pretensão desta dissertação analisar as valiosas interações e aplicações do referido princípio a estes poderes.

Por ora, com o objetivo de implementar uma delimitação temática, estudaremos a aplicação do princípio da segurança jurídica na relação Estado-particular com foco no Poder Executivo, aqui entendido e usualmente utilizado como sinônimo de Administração Pública. Mesmo porque, “a função administrativa é desempenhada pelos diversos poderes. Porém, seu desempenho cabe preponderantemente ao Poder Executivo” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 39). Ainda a esse respeito:

Direito Administrativo é, pois, ramo do Direito Público, afeto ao chamado Direito do Estado, constituído por normas de organização e normas de comportamento, que se aplicam às Administrações Públicas, ao Poder Executivo, em todas as esferas, regulando suas relações entre si, com os demais Poderes, órgãos estatais e com os administrados, bem como incidindo sobre a função materialmente administrativa de qualquer entidade pública ou privada. Não se olvide que as funções administrativas dos Poderes e instituições da República são igualmente tutelados pelo Direito Administrativo. (OSÓRIO, 2019, p. 82).

A breve digressão histórica que se fez acima revela-se importante para entender as bases sob as quais hoje se compreendem os 3 (três) poderes, bem como de forma a analisar que, de todas as funções do Estado, provavelmente a Executiva é a que herdou com mais essencialidade as tendências autoritárias originárias.

Para Gustavo Binenbojm (2014, p. 13), por exemplo, a concepção clássica da separação de poderes constitui o pecado original, consistindo em mera figura de retórica para permitir que o Direito Administrativo, em seu nascedouro, fosse alheio a qualquer finalidade garantística aos particulares.

Não obstante a proposição do referido autor, com a qual se concorda em parte, em especial no tocante à herança autoritária do Direito Administrativo, entende-se que a tradicional concepção da divisão de poderes constituiu-se como importante

ferramenta para entender os caminhos permeados pela noção da segurança jurídica no desenvolvimento do conceito de Estado Democrático de Direito.

Retomando os dois tipos de legitimidade propostos por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2018, p. 109), é possível identificar a passagem e a distinção da (i) legitimidade primária e (ii) legitimidade derivada:

A distinção está em que, na *primeira fase*, a segurança era promovida por uma *expectativa de regularidade na sucessão causa-efeito das relações sociais*, que se fundava na observância geral da aceitação passiva dos comportamentos habitualmente reiterados – portanto, a *consuetudo* (costume) -, definindo-se para o Direito toda uma rica *conceituação consuetudinária da legitimidade*, com suas históricas consequências.

Na *segunda fase*, a segurança se promove como uma *expectativa de regularidade na sucessão causa-efeito das relações sociais, fundada na observância geral da aceitação ativa das normas*, sejam impostas ou negociadas, *referidas a um contrato social*, portanto, o *pactus*, a partir do qual a supremacia de autoridade torna-se institucionalizada e definida, assim, como uma *conceituação pactual da legitimidade*.

E é justamente dentro dessa segunda fase que se desenvolve uma nova evolução entre a *legitimidade fundada no pacto* para a *legitimidade fundada na lei* como manifestação máxima desse pacto e ambiente de culminação dos ideais positivistas e legalistas (MOREIRA NETO, 2018, p. 109).

Assim, a estrita observância ao princípio da legalidade passa a ser a principal característica de um denominado Estado de Direito, o qual pressupõe, por sua vez: (1) a existência de um ordenamento jurídico que defina as unidades e atividades estatais e (2) a criação de mecanismos de controle do exercício destas (FURTADO, 2013, p. 31).

Tem-se, nesse momento, o reconhecimento dos elementos que compõem o Estado de Direito, na medida em que esta nova concepção organizacional pauta-se na separação de poderes e na existência de uma norma superior limitatória do poder

Estatual, na medida em que “deve haver uma norma superior à lei (e, em consequência, superior ao Estado que a produz) definindo a estrutura do Estado e garantindo direitos aos indivíduos. A essa norma, chamamos Constituição. (SUNDFELD, 2011, p. 38).

Perceba-se que um novo conceito de estabilização das relações sociais é sedimentado no Estado de direito, de tal forma que possui como requisitos básicos: a) a supremacia da Constituição; b) a separação dos Poderes; c) a superioridade da Lei; e d) a garantia dos direitos individuais (SUNDFELD, 2011, p. 38).

Neste ponto, é possível afirmar que, em linhas gerais, desenvolveu-se o chamado Estado Democrático e Social, que, nas palavras do professor Lucas Rocha Furtado (2013, p. 31), “passou a desempenhar tarefas de empresário, de investidor e de prestador de serviços públicos, verificou-se o início do agigantamento estatal [...] O resultado foi um Estado grande, caro, ineficiente e fraco”.

Para além disso, importante destacar que o agigantamento do Estado apenas contribuiu para a perpetuação de um modelo autoritário, fundamentado em uma concepção estrita e legalista da supremacia do interesse público, sob um contexto bipolar entre interesse público *versus* interesse privado (MARQUES NETO, 2015, p. 388):

Ligando os dois aspectos – a absolutez da supremacia e a indeterminação do interesse público -, teremos uma fórmula temerária por meio da qual se confere um peso abissal à autoridade e uma grande vulnerabilidade aos direitos individuais que se ponham em cotejo.

O aspecto relacionado ao contexto maniqueísta e antagonista entre os interesses público e privado será posteriormente retomado no subtópico seguinte, o qual abordará as expressões da segurança jurídica no Direito Administrativo, em especial ao considerá-lo como ramo do Direito Público que, enquanto ciência do direito mais agudamente aprecia o conflito entre liberdade e autoridade (GORDILLO, 1977, p. 50).

Por ora, importante destacar que o ponto nodal de inflexão para uma terceira fase indicada por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2018, p. 109), segundo a qual (iii) a segurança nas relações sociais se promove na “sucessão causa-efeito das relações sociais, fundadas em um complexo consensual, combinando a aceitação passiva com a ativa, ou seja, aliando o *consetudo ao pactum*”.

É sob esse manto de legitimidade que se desenvolve o Estado Democrático de Direito, na medida em que a Constituição reflete não apenas a limitação formal ao exercício do poder político, como também a sua delimitação material, em respeito aos direitos elegidos fundamentais, dentre os quais se encontra a participação democrática dos indivíduos nesse processo contínuo. A esse respeito:

Costuma-se chamar de “constitucionalismo” à teoria e à prática dos limites do poder: pois bem, o constitucionalismo encontra a sua plena expressão nas constituições que estabelecem limites não só formais como também materiais ao poder político, bem representados pela barreira que os direitos fundamentais, uma vez reconhecidos e juridicamente protegidos, erguem contra a pretensão e presunção do detentor do poder soberano de submeter à regulamentação todas as ações dos indivíduos ou grupos. (BOBBIO, 2007, p. 100).

A esse paradigma também podemos denominar como *paradigma relacional*, uma vez que a dimensão dos direitos individuais deve ser entendida não apenas pela relação vertical de subordinação e acatamento, mas também, em especial, em relações horizontais de cooperação e composição, marcado pela ideia de consensualidade (MARQUES NETO, 2015, p. 389).

Já para o professor Menelick de Carvalho Netto (2002, p. 77), há que se evoluir em relação ao antagonismo ontológico entre público, visto como estatal, e privado, visto de forma egoística, na medida em que “não se pode mais entender a liberdade como ausência de leis e igualdade como igualdade meramente formal”.

Para o professor Lucas Rocha Furtado (2013, p. 32), o referido contexto se insere no paradigma do Estado Subsidiário e Cooperativo, o qual deve dispor de instrumentos que permitam ação estatal de forma harmoniosa e negocial.

Mesmo porque, é nesse contexto que as relações jurídicas de direito público entre o Estado e os particulares devem ser regidas, sempre equilibradas por dois fatores: autoridade e liberdade, não devendo o Estado desfrutar do poder político na condição de dono, ou soberano, mas tão somente como representante dos verdadeiros titulares do poder: o povo (SUNDFELD, 2011, p. 109).

Assim, o elemento chave para a legitimidade dos poderes públicos é a legitimidade pelo povo, que significa que esta deve estar presente e resultar reconhecível em toda ação do Estado (SCHIMIDT-ASSMAN, 2003, p. 101).

Não há mais aqui uma mera segurança jurídica formal, mas sim a concepção de materialidade a este conceito, condensado na promoção e no respeito aos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados. Para o professor Heleno Torres, o Estado Democrático de direito deve levar em conta todos os valores que o conformam, sob a garantia da segurança jurídica material, “*por tudo* isso a segurança jurídica integra-se à Constituição como forma de garantir a certeza e estabilidade interna do sistema [...]” (TORRES, 2019, p. 176).

Todavia, insta reprisar que a materialidade da segurança jurídica constitucionalmente garantida não significa a petrificação do direito e das relações sociais, uma vez que tornar o Direito um instrumento de estagnação social vai de encontro com a própria noção protetiva e de estabilidade por ele pretendida. A materialidade da segurança jurídica deve ser entendida como uma garantia de que estas mudanças se deem de forma estável, racional, e em respeito aos demais direitos fundamentais (SILVEIRA, 2013, p. 44). E para que esse processo contínuo se

concretize de forma democrática, é preciso instrumentalizar os meios de participação dialética dos verdadeiros detentores do poder político: os cidadãos.

Portanto, é dentro dessa noção de dialeticidade que se confere legitimidade ao poder estatal em que se insere o atual conceito da *segurança jurídica*. Veremos como essa dialeticidade pode e deve ser observada na relação entre os particulares e o Estado, mediante a instrumentalização da atuação da Administração Pública, no capítulo 2 da presente dissertação.

Por ora e para finalizar este capítulo inicial, importante tecer algumas considerações acerca das expressões da segurança jurídica no âmbito do Direito Administrativo, como será abordado no subtópico a seguir.

1.3. EXPRESSÕES DA SEGURANÇA JURÍDICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO

Após delineados os conceitos iniciais de *segurança jurídica* e a sua ressignificação ao longo dos paradigmas do Estado, com a consolidação do paradigma do Estado Democrático de Direito, vale tecer algumas considerações específicas quanto às formas de expressão da segurança jurídica no direito administrativo.

Para tanto, conforme previamente indicado, serão excluídos da apreciação deste estudo as interrelações do princípio da segurança jurídica com os poderes Legislativo e Judiciário, estando a presente dissertação focalizada na função Executiva do Estado, mediante a relação deste com os particulares no âmbito do Direito Administrativo.

Considerando a eficácia e supremacia normativa do texto constitucional e os direitos fundamentais nele indicados de forma expressa ou implícita como

requisitos próprios de um Estado de Direito que, por sua vez, presume a segurança jurídica como *princípio-garantia orientador da atividade estatal*, importante verificar a implementação deste princípio no texto constitucional.

Já no preâmbulo do texto constitucional de 1988 é possível verificar a instituição de um Estado Democrático destinado a *assegurar* os direitos sociais e individuais, ao mesmo tempo em que qualifica como valores a segurança, a harmonia *social e comprometida*, a *ordem interna e internacional*, restando de antemão demonstrada a própria fundamentalidade da segurança jurídica (ÁVILA, 2016, p. 49). Igualmente, o texto constitucional também possui outras referências à ideia de segurança jurídica:

No título referente aos “Princípios Fundamentais”, ela institui um Estado Democrático de Direito (art. 1º), doutrinariamente associado [...] à ideia de segurança jurídica. No Título relativo aos “Direitos e Garantias Fundamentais”, ela não só prevê o direito fundamental à “segurança” (art. 5º, *caput*) como também estabelece uma série de “garantias”, isto é, “instrumentos assecuratórios” de direitos.

[...]

Essa ligeira constatação inicial, meramente baseada nos dispositivos constitucionais, já basta para demonstrar que a segurança jurídica – independentemente das disputas, que não são pequenas, a respeito do seu sentido, dos seus fundamentos, dos seus elementos, das suas dimensões [...] é, do ponto de vista normativo, uma preferência da própria CF/88”. (ÁVILA, 2016, p. 50).

A esse respeito, concorda-se com a postura adotada por Humberto Ávila a respeito da desnecessidade de uma verificação legalista e positivista da exata expressão “segurança” e “jurídica” no texto constitucional para se verificar a sua plena aplicabilidade. Embora não exista menção específica à terminologia “segurança jurídica” no texto constitucional, este princípio, como delineado anteriormente, constitui-se com fundamento de definição sistemática do próprio Direito.

A esse respeito, importante tecer algumas considerações sobre a positivação do referido princípio em breve análise da legislação estrangeira, em especial a legislação europeia. Exemplificativamente, o artigo 9.3 da Constituição

Espanhola dispõe acerca das garantias jurídicas tuteladas pelo texto constitucional, colocando em paridade os princípios da legalidade e da segurança jurídica:

Artículo 9

Respeto a la ley

1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Libertad e Igualdad

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Garantías jurídicas

3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Perceba-se que o mesmo artigo 9.3 menciona a irretroatividade das disposições sancionadoras não favoráveis ou restritivas de direitos individuais, contemplando um aspecto objetivo da segurança jurídica (COUTO E SILVA, 2004, p. 273) na seara sancionatória².

Já na Constituição Portuguesa, a expressão “segurança jurídica” encontra-se positivada no item 4 do artigo 282º, que dispõe sobre os efeitos da declaração de constitucionalidade ou ilegalidade a cargo do Tribunal Constitucional lusitano:

² Na esfera do Direito Penal, admitindo-se também a sua aplicação ao Direito Administrativo Sancionador, importante destacar que a Constituição Federal de 1988 também possui instrumento similar ao indicado na Constituição Espanhola, conforme previsão no art. 5º, inciso XL, do texto constitucional pátrio:

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

[...]

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

A aplicação dos princípios gerais do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador, embora constitua tema de grande relevância, não será, contudo, objeto do presente estudo. Para aprofundamento acerca do referido assunto sugere-se a leitura das considerações de Fábio Medina Osório sobre as fontes do Direito Administrativo Sancionador, na qual, inclusive, o autor também faz remissão a outros elementos da Constituição Espanhola a título de comparação (OSÓRIO, 2019, pp. 157-281).

Artigo 282.º

Efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade

1. A declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade com força obrigatória geral produz efeitos desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional ou ilegal e determina a repriminção das normas que ela, eventualmente, haja revogado.
2. Tratando-se, porém, de inconstitucionalidade ou de ilegalidade por infração de norma constitucional ou legal posterior, a declaração só produz efeitos desde a entrada em vigor desta última.
3. Ficam ressalvados os casos julgados, salvo decisão em contrário do Tribunal Constitucional quando a norma respeitar a matéria penal, disciplinar ou de ilícito de mera ordenação social e for de conteúdo menos favorável ao arguido.
4. Quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excepcional relevo, que deverá ser fundamentado, o exigirem, poderá o Tribunal Constitucional fixar os efeitos da inconstitucionalidade ou da ilegalidade com alcance mais restrito do que o previsto nos 1 e 2.

Contudo, o presente estudo não tem por objetivo fazer um paralelo de direito comparado, mas tão somente demonstrar a presença marcante do princípio da segurança jurídica no ordenamento jurídico dos países acima referenciados.

Sendo assim, embora, aprioristicamente, a expressão “segurança jurídica” não esteja expressamente positivada no ordenamento jurídico constitucional, não é possível negar-lhe a vigência como condicionante da existência deste próprio ordenamento. Tal hipótese consiste numa visão legalista positivista totalmente ultrapassada e em arrepio a todo um processo evolutivo democrático das relações Estado-particular detidamente analisado no subtópico anterior.

Isso porque o princípio da legalidade há de ser analisado e entendido sob sua concepção estrita, sob pena de se perverter uma série de princípios explícitos e implícitos – como no caso da segurança jurídica, por exemplo – a um juízo arbitrário (BACELLAR FILHO, 2010, p. 296).

Passando-se ao exame da análise do referido princípio aplicável ao Direito Administrativo e ainda em verificação da tipologia do texto constitucional, verifica-se

que, *a priori*, a *segurança jurídica* não se encontra arrolada nos princípios gerais da Administração Pública expressos no art. 37, *caput*, da CF/88³, quais sejam os princípios da *legalidade*, *impressoalidade*, *moralidade* e *eficiência*. Entretanto, desnecessário seria dizer que a Administração Pública deve obedecer ao princípio ordenador da *segurança jurídica* em sua relação com os particulares, e isto deve ser de pronto conhecido e continuamente reforçado ao longo da presente narrativa.

Nesse sentido, os referidos princípios constitucionais devem ser lidos sob o manto orientativo e diretivo da segurança jurídica, como dela derivados e como instrumentos para sua efetivação, mesmo porque “o princípio da segurança jurídica se projeta não só sobre o exercício da função administrativa, mas também sobre a atribuição da função administrativa” (VALIM, 2013, p. 79).

Esses princípios devem atuar de forma sistêmica e complementar, orientando-se para conferir sentido constitucional à atividade administrativa. Veja-se, o texto constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito não mais se presta a ser utilizado como elemento burocrático-autoritário.

Os princípios em questão não são, *a priori*, antagônicos, podendo plenamente coexistir em uma mesma determinação legal. Isso porque conforme os ensinamentos de Humberto Ávila (2009, p. 65), os princípios em questão seriam normas imediatamente finalísticas, mas possuem aspectos de *complementariedade* e de *parcialidade*. Veja-se, o mesmo doutrinador indica que a aplicação dos princípios demanda uma avaliação concreta entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta necessária para a promoção dos mesmos.

³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Sobre esse ponto, Ricardo Marcondes Martins (2014, p. 289) aponta a conjunção e aproximação entre os princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé:

Em se tratando de Administração Pública, mostra-se inconcebível o desacolhimento a um pleito devidamente amparado em regra legal, não só pela frustração desse vínculo de confiança no império da lei estabelecida, mas, sobretudo, porque ao Estado não se permite inobservar o conjunto de regras por ele mesmo estabelecido.

[...]

Daí por que tratar-se conjuntamente os princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé, eis que, embora sejam dotados de autonomia e caracterizem-se por conteúdos próprios, seus fundamentos e efeitos jurídicos ostentam inequívoca aproximação.

Da mesma forma, exemplificativamente, os princípios da *publicidade* e da *impessoalidade* também devem ser lidos em conexão com a noção de segurança jurídica, na medida em que contribuem para que o exercício da atividade estatal se dê de acordo com as premissas do Estado Democrático de Direito.

Entretanto, diante das origens históricas do Direito Administrativo, importante destacar que, por muito tempo, a atuação da Administração Pública esteve amparada por uma noção clássica de *indisponibilidade e supremacia do interesse público*, por muitas vezes utilizados como roupagem formal para o exercício autoritário e arbitrário. A esse respeito:

Diga-se, todavia, que, embora precursora de significativas alterações, a Carta sempre esteve longe de alcançar a sua total concretização. É certo, porém, que a disciplina constitucional administrativa, tal como estabelecida pela Lei Fundamental, trouxe, por certo, novos arsenais jurídicos para alteração do quadro tradicional de um “direito administrativo autoritário”, marcado pela pouca atenção dispensada aos direitos e garantias, integrantes do patrimônio do cidadão-administrado. Parece ser inquestionável, também, que afeiçoado à visão da legalidade a qualquer custo, com desconsideração a outros valores (como, por exemplo, o contido no princípio da confiança), o Administrador Público brasileiro atuou, por muito tempo, coberto pelo manto da incontestabilidade do interesse público. (BACELLAR FILHO, 2010, p. 292).

Veja-se, os princípios da segurança jurídica e da supremacia do interesse público coexistem no ordenamento jurídico, e merecem ser devidamente ponderados, caso a caso, perante uma situação concreta.

A esse respeito, Schmitt-Assman (2003, p. 163-164) aponta que cabe ao Direito Administrativo realizar uma organização entre os interesses públicos e privados, os quais não se constituem como conceitos unívocos e aprioristicamente definidos, sendo necessário realizar um juízo de ponderação mediante o caso concreto. Nesse sentido, José Maria Rodrigues Santiago (200, p. 46) aponta que o método da ponderação é útil na tentativa de se alcançar um ponto médio entre a liberdade e a sujeição.

Para Hector Jorge Escola (1989, p. 244), a própria noção de interesse público nasce da agregação de interesses individuais coincidentes e compartilhados por um grupo quantitativamente preponderante de indivíduos, não podendo ser tratados de maneira antagônica, maniqueísta ou, ainda, bipolar (MARQUES NETO, 2015, p. 388). Mesmo porque, a indeterminação apriorística do conceito de interesse público pode se transformar na completa aniquilação dos interesses particulares, conforme preceitua o administrativista argentino:

Es la presencia de esos intereses individuales coincidentes y compartidos por un grupo cuantativamente preponderante de individuos, lo que da lugar, de esse modo, a um interés de toda la comunidad, siendo indiferente entrar a discutir, por ahora, si la conciencia social o colectiva expresada debe imputarse a um ente extra o superindividual que em la realidad no existe, o si debe reconducírsela a las conciencias individuales, que son las que valoran y quieren el interés, que se hace público através de su sumatoria. [...] Sólo cuando se identifica el interés público com el interés propio del Estado, de la administración, del partido, del soberano, del jerarca, etc., podría pretenderse que esse supuesto interés público – que ya hemos explicado que no es tal – llega no sólo a desplazar, sino a sacrificar y extinguir cualquier interés privado que se le opusiera, incluso sin ningún tipo de reparación, pues ambos tendrían una entidad substancial diferente, siendo la del primero superior y derogante de la del segundo. Este sería, em concreto, la causa de la tan mentada “razón de Estado” com la cual se quiere amparar todo avance y toda lesión de los intereses privados, que quedan así ligados a tal sujeción, em relación com el interés público.

Retomando-se o binômio autoridade-liberdade enfrentado pela ciência do Direito (GORDILLO, 1977, p. 50), ou liberdade-sujeição (SANITAGO, 2000, p. 46), resta evidente que os interesses particulares não podem ser massacrados constantemente pelo interesse público. Por outro lado, a noção de supremacia do interesse público em face dos particulares impõe aos administrados a hegemonia e superioridade da ação estatal em face de seus interesses privados. Entretanto, é de se constatar que o interesse público não pode se confundir com o interesse dos órgãos ou dos agentes públicos, por exemplo.

Nesse sentido bem interessante se revela a doutrina de Renato Alessi (1960, p. 235) sobre a noção de supremacia do interesse público. O administrativista italiano entende que o conceito de supremacia do interesse público pode ser dividido em duas partes: um interesse público de aplicação genérica, pura e simplesmente demonstrado diante do poder de império detido pela Administração Pública; e um interesse público de aplicação especial, consolidado mediante a formalização de uma relação administrativa:

Contenuto generico di questa supremazia è uno stato di speciale soggezione personale dell'individuo de fronte all'amministrazione, più accentuato di quanto non sia la normale soggezione di fronte all'amministrazione considerata semplicemente come titolare del potere d'imperio.

[...]

Questo primo elemento dato dal contatto personale dell'individuo con la sfera della pubblica amministrazione in dipendenza dell'attuazione di un rapporto giuridico amministrativo, se forma condizione necessaria per l'instaurazione dello stato di supremazia speciale di cui si parla [...].

Assim, o denominado “interesse público primário” estaria sintetizado em valores como justiça, segurança e bem-estar social, enquanto o “interesse público secundário” corresponderia aos interesses das pessoas jurídicas de Direito Público, podendo ser identificados como os interesses do Erário ou dos administradores públicos, por exemplo. Interesse público tem supremacia, mas não deve corresponder à completa extirpação do interesse privado em todas as oportunidades de “combate”, ou ponderação.

Dessa forma, resta claro que o interesse público justifica a atuação administrativa ao mesmo tempo em que é o seu fundamento de validade em um ordenamento jurídico, mas esse não é, necessariamente, o interesse da administração.

É preciso que a supremacia do interesse público esteja circunspecta sob o aspecto do próprio controle do uso arbitrário do poder público. Nesse sentido bem aponta Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 161):

O controle do poder visa garantir a liberdade, a proteger os indivíduos contra o arbítrio. Relaciona-se a ideia de Estado de Direito e ao próprio surgimento do Direito Administrativo, enquanto campo do Direito voltado a implementar um arcabouço de regras e princípios que limite o poder estatal e proteja os indivíduos contra o risco de exercício arbitrário do poder político.

Ou seja, o princípio da supremacia do interesse público não pode servir como carta branca para a prática de arbitrariedades pelos agentes públicos, sem a devida e prévia análise da situação específica para a qual este será alegado.

Retomando a díade *certeza e estabilidade*, ressalta-se que é justamente sob o segundo que se dão as tradicionais discussões no âmbito do Direito Administrativo, em especial com relação à estabilidade das relações jurídicas validadas pelos institutos do *direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada*, conforme previsto no art. 5º, inciso XXXVI, da CF/88⁴ (VALIM, 2013, p. 75). A esse respeito:

Seria aterradora a imprevisibilidade de um ordenamento jurídico que adotasse indiscriminadamente a retroatividade legal, pois as pessoas não poderiam antever com os dados do presente as consequências futuras dos seus comportamentos. [...] Ademais, o ato jurídico perfeito, que é aquele consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetivou, e o direito adquirido, considerado com o já incorporado ao patrimônio público de alguém, livram os indivíduos de abalos

⁴ XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

repentinos ou de surpresas desconcertantes, garantindo a estabilidade para as situações destarte constituídas. A coisa julgada, principalmente a jurisdicional, estabiliza uma situação já decidida e retira dos litigantes o fardo de uma eterna “espada de Dâmocles”, obviamente que, por muitas vezes, em detrimento de outros valores. (NOHARA, 2018, pp. 111-112).

Nesse contexto, Lucas Rocha Furtado (2013, p. 239) bem aponta que o princípio da legalidade é que mais frequentemente entra em aparente conflito com o princípio da segurança jurídica. Mesmo porque, constitui-se como poder-dever da Administração Pública o exercício da autotutela administrativa. Entretanto, essa prerrogativa não pode ser exercida de forma discricionária, devendo-se observar as circunstâncias do caso concreto. Nesse sentido:

Por mais contraditório que possa parecer, o princípio da segurança jurídica desdobra-se, ainda, no sentido de conter ou limitar a aplicação do princípio da legalidade administrativa, sobretudo em relação à possibilidade de a Administração Pública anular os atos ilegais que tenham, todavia, gerado benefícios favoráveis a terceiros, de modo a preservar a confiança nela depositada pelos administrados. (FURTADO, 2016, pp. 124-125).

A esse respeito, o instituto jurídico da convalidação dos atos administrativos⁵, em oposição à revogação e à anulação do ato administrativo, por exemplo, sendo que estes dois últimos se diferenciam, basicamente e, respectivamente, pela eficácia *ex nunc* e *ex tunc* de sua imposição (FURTADO, 2013, pp. 245-255).

Igualmente, ainda que se considere a existência de um ato administrativo nulo, é possível que os efeitos dele decorrentes sejam mantidos, uma vez que a aparente validade do ato pode induzir mudança no mundo jurídico, diante de sua presunção de veracidade e autoexecutoriedade (JUSTEN FILHO, 2016, p. 287). É

⁵ Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

nesse contexto que se insere o princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo.

Nesse sentido, o professor Almiro do Couto e Silva (2015, p. 93-94) delinea a presença de 2 (dois) sistemas em relação à invalidade dos atos administrativos no direito brasileiro, um tradicional, e um mais recente, em fase de construção. Sobre o primeiro modelo sintetiza o autor:

Quanto à invalidade dos atos administrativos no direito brasileiro é possível falar hoje em dois modelos, paradigmas ou sistemas, um velho e outro novo. O primeiro, o tradicional, com linhas mestras bem definidas e o outro ainda em fase embrionária, que necessita, digamos assim, ser “construído” a partir de pressupostos que só há uma década foram fixados, com o reconhecimento, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e pela legislação federal, da proteção da confiança como princípio constitucional.

O primeiro desses sistemas, o tradicional, caracteriza-se (i) pelo primado absoluto do princípio da *legalidade* e (ii) pela forte influência da teoria das invalidades no direito civil. Vigorou por quase todo o século XX e encontra sua síntese nas Súmulas 473 e 346 do Supremo Tribunal Federal, que afirmaram a possibilidade de a Administração Pública anular, a qualquer tempo, os atos administrativos por ela praticados em desconformidade com a lei. Significa dizer, num resumo simplificador, que o ato ilegal é nulo, segundo o conceito de nulidade que sempre vigorou e ainda vigora no direito civil. O ato nulo não produz efeitos jurídicos; já diziam os romanos (*quod nullum est nullum producit effectum*), ele é irratificável, insuscetível de confirmação e não sana ou convalesce com o passar do tempo (*quod initio vitiosum est non potest tractu temporis convallescere*)

[...]

Ao penetrarem tais concepções no Direito Administrativo, eram elas ainda reforçadas por princípios de direito público, muito especialmente pelo princípio da legalidade, um dos mais importantes pilares de sustentação da noção e do princípio superior do Estado de Direito.

Em outras palavras, essa concepção tradicional criava um contexto desproporcional de prerrogativas do Poder Público em face dos administrados, convertendo-se em flagrante instrumento de dominação autoritária (BINENBOJM, 2014, p. 358), conforme será demonstrado em breve análise no capítulo seguinte.

Retomando o texto de Almiro do Couto e Silva (2015, p. 97), o autor aponta para a mudança no cenário brasileiro na última década do século XX, em especial atenção ao princípio da segurança jurídica:

O cenário brasileiro que acabamos de descrever sofreu transformação radical no final da última década do século XX e nos primeiros anos deste século, com o explícito reconhecimento, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e em atos legislativos da União, do princípio da proteção da confiança, um dos aspectos do princípio da segurança jurídica, o qual, por sua vez, é subprincípio do princípio superior do Estado de Direito. O princípio da proteção da confiança, entre nós simplesmente designado como princípio da segurança jurídica, da qual é uma das espécies, situa-se, no mesmo plano, no mesmo grau de importância e no mesmo nível hierárquico do princípio da legalidade. O princípio da proteção da confiança, quer considerado como princípio constitucional, quer como inspirados de *regra* de legislação ordinária instituidora de prazo decadencial para o exercício do direito da Administração Pública de anular seus atos ilegais, produziu, direta ou indiretamente, a consequência de fazer com que os atos ilegais, e, portanto, nulos, segundo a concepção tradicional, permaneçam, mesmo assim, no mundo jurídico.

Diante de todo o exposto, para fins de conclusão do presente capítulo, importante reiterar que embora a expressão *segurança jurídica* não esteja expressamente indicada no texto constitucional, o princípio atua como fundamento de validade e elemento orientador de toda a atividade jurídica, sendo despicienda a narrativa de que ele não deveria ser respeitado pelas autoridades administrativas pelo argumento legalista de não constar expressamente no texto constitucional; ou mesmo pelo simples argumento de raiz autoritária no sentido da imposição absoluta da supremacia do interesse público em oposição aos interesses particulares e direitos fundamentais.

Não obstante, ainda que tal perfídia narrativa persistisse, insta considerar que a Lei nº 9.784/99⁶ fez constar expressa menção ao princípio da *segurança jurídica* como princípio que deve ser observado pela Administração Pública.

⁶ 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.

Um outro viés da segurança jurídica será mais detidamente explorado em relação à consolidação das situações no tempo, relacionada, por sua vez, com o prazo decadencial previsto no art. 54 do referido normativo⁷, inclusive mencionado pelo professor Almiro do Couto e Silva a respeito do novo paradigma embrionário do Direito Administrativo (2015, p. 93).

A esse respeito, destaca-se que nos autos do MS 22.357-DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que reconheceu a expressa incidência do princípio da proteção da confiança como um elemento do princípio da segurança jurídica:

Mandado de Segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infra-estrutura 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 dez 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.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22357**. Impetrante: Ivete do Socorro Abreu de Sousa e outros. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília-DF, 27 de abril de 2004. Diário de Justiça, Brasília-DF, 5 de novembro de 2004. Disponível em: <

⁷ 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

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85726>>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2020).

No referido precedente, percebe-se que o transcurso de extenso lapso temporal é elemento que contribui para conferir estabilidade às relações jurídicas de Direito Administrativo, diante da boa-fé dos depositários da confiança nos atos da Administração Pública.

Este ponto específico será objeto de debate do último capítulo da presente dissertação. Antes, contudo, importante observar o contexto geral de *processualização* do Direito Administrativo, conforme será abordado no capítulo a seguir.

Por ora, basta referenciar que a legislação em comento disciplina o processo administrativo no âmbito federal, e constitui importante mecanismo legal de estruturação do que previamente denominamos como Estado Cooperativo, permitindo um ideal de participação e consensualidade, bem como a superação de um ultrapassado paradigma autoritário no exercício da atividade administrativa.

2. PROCESSUALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

2.1. PROCESSO OU PROCEDIMENTO?

Inicialmente, cumpre tecer algumas breves considerações acerca da terminologia que o presente estudo considera ser mais adequada para sua avaliação, em especial pelo fato de existirem algumas divergências doutrinárias sobre o assunto.

A doutrina administrativista mais tradicional utiliza, de modo geral, a expressão *procedimento* para referir-se à atividade administrativa, restando o termo *processo* para o contencioso judicial, ou mesmo nos casos clássicos de contenciosos administrativos, como nos processos disciplinares de servidores públicos (MELLO, 2010, p. 489). A atividade administrativa era entendida como um “*mero procedimento*” ou expressões equivalentes, para empobrecer a relação jurídica entre Administração Pública e administrado (MOREIRA, 2014, p. 361).

Já segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 766), *processo* e *procedimento* não se confundem, uma vez que o primeiro consistiria em instrumento indispensável ao regular exercício da função administrativa, enquanto o segundo corresponde a um conjunto de formalidades, aos ritos que devem ser observados para a prática de um determinado ato administrativo. Em outras palavras, “o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo”. (DI PIETRO, 2015, p. 766).

Em consonância com o entendimento de Di Pietro, Lucas Rocha Furtado (2013, p. 974) entende que o “processo administrativo corresponde ao encadeamento de atos; o procedimento administrativo, ao *iter* processual a que devem se submeter os atos do processo”. No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles (2016, p. 818) também assevera que o *processo* seria o ordenamento de atos para a solução de uma determinada controvérsia, enquanto o *procedimento* se refere ao modo específico de ordenamento destes atos.

Nas palavras do administrativista Romeu Fellipec Bacellar Filho (2014, p. 362), há basicamente três correntes doutrinárias que se posicionam acerca das diferenças entre as nomenclaturas *processo* e *procedimento*. São elas:

- (i) o *procedimento* consiste numa sucessão ordenada de atos, constituindo a forma de exercício da *função administrativa*, ao passo que o *processo* diz respeito ao exercício da *função jurisdicional*, não se tratando de categoria aplicável à atividade administrativa;
- (ii) o *processo* é um fenômeno geral do direito aplicável às várias funções do Estado (legislativa, administrativa e judicial), consistindo em uma série de atos sequenciais que precedem os atos estatais, não havendo uma diferença substancial entre *processo* e *procedimento*, cabendo a este último designar a atuação administrativa apenas por força do uso da expressão;
- (iii) o *processo* deve ser utilizado como um termo geral, presente no exercício de todas as funções estatais (legislativa, administrativa e judicial), mas que se distingue do *procedimento* em razão de sua finalidade e dos seus meios: o *procedimento* representa um encadeamento de atos administrativos unilaterais, enquanto o *processo*, para restar configurado, reclama um confronto, um litígio em que haja contraposição de interesses entre partes distintas, orientado pelo contraditório.

A esse respeito, frise-se que a (i) primeira corrente doutrinária está relacionada com o conceito clássico e, com as mais devidas vênias, ultrapassado, para o uso das referidas terminologias.

Historicamente, pode-se elencar três justificativas básicas para tal tipo de pensamento da primeira corrente, que dificultou a percepção do esquema processual na atividade administrativa: (a) a precedência histórica e a força da construção processual ligada ao exercício da função jurisdicional; (b) a tradição administrativa da atuação quase totalmente livre e inquestionável, não passível de parametrização processual; e (c) a preocupação subjetiva com o resultado, com o ato administrativo em si, sem que a atenção se voltasse para os motivos que precederam o resultado final (MEDAUAR, 1993, p. 14).

Contudo, e felizmente, estes conceitos não mais se sustentam (ou não deveriam se sustentar) na atual concepção moderna de Direito Administrativo, uma

vez que a clássica noção do *ato administrativo* como centro da atividade estatal vem perdendo o seu protagonismo para a noção de *processo administrativo* (MEDAUAR, 2012, p. 406).

Neste ponto bem aponta Lucas Rocha Furtado (2013, p. 972) que “se a sentença judicial ou a lei são o resultado dos atos que compõem os respectivos processos judicial e legislativo, não poderia esperar que a atividade administrativa do Estado se desenvolvesse de forma diversa”.

Apesar de conterem algumas diferenças de sistematização entre *processo jurisdicional* e *processo administrativo*, entende-se que estas não são aptas a afastar o núcleo mínimo comum de garantias elencadas no texto constitucional, bem como em relação à própria ideia de processo como uma sequência determinada de atos logicamente concatenados com a finalidade de atingir um determinado objetivo.

Entretanto, para fins de elucidação, importante citar algumas diferenças básicas entre o *processo jurisdicional* e o *processo administrativo*. Nas palavras de Irene Patrícia Nohara (2018, pp. 260-265), destacam-se (a) a relação bipartite ou tripartite; (b) a oficialidade e o princípio da inércia e (c) definitividade, na medida em que o entendimento final a ser proferido em processo administrativo, após o esgotamento das instâncias administrativas, ainda pode ser objeto de revisão mediante processo judicial específico para esse fim:

Existem substanciais diferenças entre o processo civil e o processo administrativo. Enquanto o primeiro pressupõe uma triangulação da relação jurídica, na qual o juiz se posiciona equidistante das partes, no processo administrativo a situação triangular é mais rara, sendo mais comum as circunstâncias nas quais há uma relação bipartite, isto é, estruturada entre Estado e Administrado.

[...]

Outra distinção importante envolve a oficialidade. Enquanto o processo jurisdicional começa por provocação, ou seja, por iniciativa das partes, uma vez se aplica ao Judiciário o princípio da inércia, e se desenvolve posteriormente por impulso oficial

[...]

Por fim, deve se lembrar que, no tocante à definitividade, enquanto a coisa julgada jurisdicional implica, como regra, a imutabilidade dos efeitos da decisão transitada em julgado e a impossibilidade de alteração de seu conteúdo pelos demais poderes, a coisa julgada administrativa implica tão somente o esgotamento das vias recursais no âmbito da Administração Pública, o que não impede o questionamento da decisão no Poder Judiciário, tendo em vista o disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

A noção de Estado-parte e julgador será posteriormente retomada ao longo do presente capítulo, bem como a própria noção da inafastabilidade da apreciação do Poder Judiciário. Não obstante, o presente tópico se destina a apresentar as principais correntes doutrinárias acerca das terminologias utilizadas sobre a problematização: processo *versus* procedimento

Retomando as ideias de Bacellar Filho (2014, p. 362), em relação à (ii) segunda corrente, a qual considera ambos os termos como sinônimos, sem grandes diferenças substanciais, entende-se ser razoável a concepção, ainda que com algum resquício da concepção originária da primeira corrente, que deve ser de pronto afastada.

Por fim, em relação à terceira corrente, à qual se filia o autor Bacellar Filho (2014, p. 336), entende-se que o *processo* seria uma espécie do gênero *procedimento*, qualificada pelo exercício do contraditório. Igualmente, não há severas críticas a serem evidenciadas com relação à esta orientação, desde que devidamente respeitados os parâmetros mínimos de *processualidade* ou *procedimentalização* previstos no texto constitucional, o qual, pela própria relevância à noção de *contraditório* nas palavras do autor, parece ser devidamente observada.

O presente estudo concorda com algumas considerações da segunda corrente, a qual dispõe não existirem, propriamente, grandes diferenças conceituais ou substanciais entre as expressões *processo* e *procedimento*, desde que respeitados os parâmetros indicados pelo texto constitucional.

O entendimento perfilhado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Lucas Rocha Furtado parecem mais adequados ao presente estudo, na medida em que o *procedimento* se constitui como o *iter* a ser seguido pela Administração em cada *processo* específico. Contudo, essa terminologia não pode ser utilizada de forma a negar vigência aos direitos constitucionalmente garantidos aos particulares e interessados envolvidos, sob pena de se consolidar o ultrapassado entendimento da primeira corrente doutrinária evidenciada por Bacellar Filho (2014, p. 362).

Sendo assim, apenas para fins de uniformização terminológica e por considerar que a terminologia *procedimento* ainda padece viciada com a concepção clássica que não avalia a necessária aproximação entre os preceitos processuais básicos a serem adotados tanto na esfera judicial, como na esfera administrativa, o presente estudo considerará o uso da terminologia *processo administrativo*.

Mesmo porque, entende-se que a Constituição Federal de 1988 consagrou o termo *processo* (MEDAUAR, 2018, p. 160), consistindo-se como terminologia mais adequada para tratar do assunto. Igualmente, considerando o aspecto da supremacia do texto constitucional, verifica-se que esta exclusão da terminologia *processo* da atividade administrativa não encontra qualquer respaldo da leitura dos incisos LIV e LV do art. 5º da Constituição Federal⁸.

Nesse contexto, a supremacia da Constituição “diz respeito à arquitetura institucional, ou seja, à relação entre órgãos constitucionais, pois a supremacia da constituição implica o caráter secundário (dependente e subordinado) de legislação e do legislador” (SARLET, MARINONI, & MITIDIERO, 2017, p. 225). Este conceito corresponde à característica intuitiva porque acima das leis, produzidas pelo Estado,

⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes
(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

deve existir uma nova política fundamental, plena de direitos e deveres, ao Estado e ao particular, constituindo-se como fundamento de validade de todas as normas do ordenamento jurídico (CARVALHO NETO, 2017, p. 362).

Em consonância com a terminologia do texto constitucional, a Lei nº 9.784/99 também utiliza *processo administrativo*, tendo disseminado o uso dessa terminologia na doutrina pátria, como bem previu Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 488):

Não é o caso de armar-se um “cavalo de batalha” em torno de rótulos. Sem embargo, cremos que a terminologia adequada para designar o objeto em causa é “processo”, sendo “procedimento” a modalidade ritual de cada processo. É provável, ou menos muito possível, que a partir da lei federal, em sintonia com ela, comece a se disseminar no País a linguagem “processo”.

Diante de todo o exposto, o presente estudo adotará a expressão *processo administrativo* e seus respectivos derivativos, sem prejuízo do eventual uso da expressão *procedimento* como sinônimo - conforme os adeptos da segunda corrente - sem, contudo, que o termo *procedimento* esteja adstrito ao exercício da atividade administrativa, negando-se a relevância da aplicação dos preceitos constitucionais ao tema.

2.2. PROCESSUALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De posse da incorporação da terminologia que se julga mais adequada e antes de adentrar especificamente no conceito e na aplicação do prazo decadencial aos processos administrativos, objeto de análise do último capítulo, importante tecer algumas considerações acerca do fenômeno moderno da *processualização* da Administração Pública, o qual deve ser considerado como forma de implementação e sistematização dos preceitos da segurança jurídica, previamente tratados no capítulo anterior.

Conforme acima indicado, o termo *processo*, em sua concepção tradicional, sempre foi habitualmente vinculado à função jurisdicional, em especial no âmbito do processo civil e do processo penal (MEDAUAR, 1993, p. 15). Dessa forma, referida concepção clássica por muito tempo foi utilizada como uma forma de excluir do rol de atribuições da Administração Pública a plena observância das formalidades processuais em sua atuação, em flagrante violação aos preceitos constitucionais sobre o tema.

Veja-se, a noção de *processualidade* é ampla e não pode ser considerada como instrumento exclusivo da função jurisdicional do Estado, uma vez que tal afirmativa se reveste de formalismo textual que representa uma verdadeira máscara conceitual e subverte o particular a comportamentos arbitrários do Estado no exercício da função administrativa.

Esse tipo de exclusão do conceito de *processualidade* da atividade administrativa apresenta violação direta à própria ideia de legitimação democrática e participativa presente no texto constitucional, a qual deve permear todo o ordenamento jurídico.

Odete Medauar (1993, p. 157), em sua obra *Processualidade no Direito Administrativo*, escrita ainda antes da edição da Lei nº 9.784/99, já defendia a importância da existência de parâmetros processuais claros para orientar a atuação administrativa, sob pena da implementação de arbitrariedades pela Administração Pública:

A ausência de tratamento unitário acarreta dificuldades na compreensão das atuações administrativas processualizadas e insuficiências nas relações jurídicas entre a Administração e particulares (indivíduos ou grupos) e entre Administração e servidores, conservando esta modos e estilos de atuação variáveis e incertos, às vezes imperscrutáveis, o que impede a adequada tutela dos direitos dos cidadãos e facilita a ocorrência de condutas administrativas arbitrárias e subjetivas, em nada conformes ao modelo que a Constituição Federal traçou para a Administração Brasileira.

Em outras palavras, poder-se-ia afirmar que a existência de um parâmetro processual a ser minimamente seguido pela Administração Pública é condição inerente ao modelo democrático condicionado pela Constituição Federal de 1988, na medida em que o próprio texto constitucional garante a “*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*”.

Portanto, a referida *processualidade* administrativa não se refere a qualquer inovação teórica, legislativa ou aventura interpretativa, posto que essa imposição à atuação estatal constitui garantia individual expressamente prevista no texto constitucional. A esse respeito, bem aponta Medauar (1993, p. 157) ao afirmar que os direitos fundamentais elencados nos referidos dispositivos constitucionais não podem ser ignorados pela atuação da Administração Pública, na medida em que a atuação administrativa sobre os moldes processuais é imperativo constitucional:

A Constituição de 1988 caracterizou o Estado Brasileiro como democrático e de direito, fórmula que não há de ser entendida como “enfeite”, pois daí devem defluir consequências na atividade de todos os poderes estatais; o texto de 1988 determinou, expressamente, atuações administrativas, sob os moldes processuais, nas situações indicadas nos incs. LIV e LV do art. 5º, e impôs a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade a todos os setores da Administração.

Portanto, o conceito de *devido processo legal* deve ser sempre aplicado pelo Estado no exercício de sua função administrativa, não se podendo afirmar, em qualquer hipótese que respeite minimamente os direitos fundamentais, que este conceito estaria adstrito ao exercício da função jurisdicional.

A esse respeito, confira-se o entendimento proferido no MS 24268/MG, do plenário do Supremo Tribunal Federal:

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

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24268**. Impetrante: Fernanda Fiuza Brito. Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União e Gerente de Recursos Humanos da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda. Rel. Min. Ellen Gracie, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília-DF, 5 de fevereiro de 2004. Diário da Justiça, Brasília-DF, 17 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86111>>. Acesso em 27 de fevereiro de 2020).

No precedente acima referenciado, destaca-se que o direito de defesa foi ampliado pela Constituição de 1988, garantindo-se a proteção aos interessados tanto nos processos administrativos como nos processos judiciais. E mais, frise-se que esse direito ao contraditório e a ampla defesa deve ser materialmente exercido, de tal forma que “O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica”.

A esse respeito, retomando-se a distinção entre o paradigma clássico e o paradigma embrionário trazida por Almiro do Couto e Silva (2015, p. 93), importante observar as redações contidas nos Enunciados das Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal, editadas, respectivamente, nos anos de 1963 e 1969, ainda sob a vigência do antigo texto constitucional:

Súmula 346

A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 346**. Plenário. Diário da Justiça, Brasília-DF, 13 de dezembro de 1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1576>>. Acesso em 27/02/2020).

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.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. Plenário. Diário da Justiça, Brasília-DF, 10 de dezembro de 1969. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em 27/02/2020).

Perceba que o próprio Supremo Tribunal Federal propôs uma releitura do conteúdo dos referidos enunciados após a edição do texto constitucional de 1988, conforme se verifica, por exemplo, no RE 594296, de relatoria do Ministro Dias Toffoli:

EMENTA RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOTUTELA ESTATAL. REVISÃO DE CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO E DE QUINQUÊNIOS DE SERVIDORA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo. 2. Ordem de revisão de contagem de tempo de serviço, de cancelamento de quinquênios e de devolução de valores tidos por indevidamente recebidos apenas pode ser imposta ao servidor depois de submetida a questão ao devido

processo administrativo, em que se mostra de obrigatória observância o respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa. 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 594296**. Recorrente: Estado de Minas Gerais. Recorrido: Maria Ester Martins Dias. Rel. Min. Dias Toffoli. Brasília-DF, 21 de setembro de 2011. Diário da Justiça, Brasília-DF, 13 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1729772>>. Acesso em 02/03/2020).

No precedente referenciado, aventou-se a necessidade de compatibilizar o enunciado da Súmula 473 do STF com o novo texto constitucional, que garante o contraditório e a ampla defesa em processos administrativos:

O recorrente pretendeu ver reconhecida a legalidade de seu agir, com respaldo no verbete da Súmula 473 desta Suprema Corte, editada ainda no ano de 1969, sob a égide, portanto, da Constituição anterior. [...]

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi erigido à condição de garantia constitucional do cidadão, quer se encontre na posição de litigante, num processo judicial, quer seja um mero interessado, em um processo administrativo, o direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a eles inerentes. Ou seja, a partir de então, qualquer ato da Administração Pública que tiver o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão deverá ser precedido de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa. Mostra-se, então, necessário, proceder-se à compatibilização entre o comando exarado pela aludida súmula e o direito ao exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, garantidos ao cidadão pela norma do art. 5º, inciso LV, de nossa vigente Constituição Federal.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 594296**. Recorrente: Estado de Minas Gerais. Recorrido: Maria Ester Martins Dias. Rel. Min. Dias Toffoli. Brasília-DF, 21 de setembro de 2011. Diário da Justiça, Brasília-DF, 13 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1729772>>. Acesso em 02/03/2020).

Sobre a definição de devido processo legal, Egon Bockman Moreira (2017, p. 337) faz comentários específicos sobre os dizeres: *devido, processo e legal*,

em separado, de forma a elucidar como este fundamento constitucional deve ser implementado pela Administração Pública.

Sobre o termo *devido*, o referido autor reporta-se à *adequação da conduta administrativa tal como exigida pela Constituição*. Ou seja, o Estado deve atuar no sentido de garantir condições mínimas de igualdade entre o particular e o ente público, mediante abertura e participação dos interessados, satisfazendo os requisitos mínimos esperados de um Estado Democrático de Direito.

Em relação ao *processo*, o doutrinador bem aponta que só “terá fundamento de validade a execução de ato atentatório à liberdade ou bens que esteja inserido em um processo” (MOREIRA, 2017, p. 232), haja vista que não é passível de legitimação um ato pontual e imediatamente auto-executório que suprima direitos do particular sem o prévio processo administrativo.

Por último, mas não menos importante, o termo *legal* se refere a um verdadeiro desdobramento do princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, da CF/88⁹, na medida em que resta estabelecida a necessidade de uma prévia definição legal para nortear a atuação da Administração Pública nos casos em que a mesma vise atingir os direitos e liberdades dos particulares, seja de forma direta ou indireta (MOREIRA, 2017, p. 339).

Entretanto, imperioso afirmar que tal conceito não pode ser entendido com um formalismo terminológico que exclua os direitos dos particulares no caso de eventual ausência de previsão normativa para o exercício de determinada faculdade processual. Isto é, não pode a Administração Pública escusar-se, sob o manto da legalidade meramente formal, de cumprir com seus deveres constitucionais por

⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

suposta inexistência de procedimento ou regulamento específico para a demanda do particular.

Esse tipo de interpretação pertence a um paradigma obsoleto e que deve ser necessariamente superável, vez que fundamentado na concepção tradicional de um Poder Soberano “ilimitável, indemandável e irresponsável” (GORDILLO, 1977, p. 31), cujos efeitos e resquícios, na opinião deste estudo, ainda se perpetuam em alguma medida no momento presente, devendo ser constantemente identificados e extirpados de um Estado que pretenda perseguir os ideais participativos e democráticos.

Conforme bem aponta Tarcísio Vieira de Carvalho Neto (2015, p. 361), o Estado de Direito “representa a superação da ideia de centralização do poder em torno de um soberano”, na medida em que “suplanta-se a (autoritária) compreensão de que o Estado, sendo o criador da ordem jurídica, a ela não se submete”.

E é justamente nesse contexto de desenvolvimento e implementação do Estado de Direito que se deve considerar a necessária observância dos procedimentos formais – e materiais - que funcionem como uma via de mão dupla, garantindo aos particulares e limitando o exercício do poder pela Administração Pública.

Nas palavras de Carlos Ari Sundfeld (2006, p.39), o Direito Administrativo no Brasil ainda está muito desatualizado em relação ao estudo do processo administrativo:

Se há tema clássico no Direito Administrativo, cujos fundamentos nós no Brasil ainda não fomos capazes de compreender ou de aceitar, é o processo administrativo. Nós temos uma história, além de autoritária, de desorganização administrativa, uma luta permanente para realizar as tarefas do dia-a-dia sem organização e planejamento, o que concorre contra a ideia de processo e procedimento administrativo.

Apenas para fins de comparação, importante destacar que a União Europeia já possui debate de processualização administrativa em nível supranacional, diante dos múltiplos contatos que são estabelecidos entre os estados integrantes do grupo:

Además, no debe olvidarse que la ejecución del Derecho de la Unión se deja principalmente en manos de los Estados miembros y sus Administraciones nacionales, con lo que éstas, en cierto modo, también son Administración europea cuando actúan en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Por otra parte, cada vez son más frecuentes los supuestos de coadministración y procedimientos complejos, en los que una y otras, Administración europea y Administraciones nacionales, actúan conjuntamente para la satisfacción del interés común en aplicación de normativa europea.

[...]

Por esta razón, el procedimiento se convierte en un tema fundamental: sirve para dar una estructura a los múltiples contactos que se producen entre la Administración y los ciudadanos o entre distintas unidades administrativas, al integrarlos en un sistema de actuación; teniendo en cuenta la situación actual del Derecho de la Unión Europea sobre la materia, el énfasis en esos puntos de contacto es esencial, de tal modo que, en la medida que el procedimiento administrativo estructura y conforma la producción de decisiones públicas, el Derecho que regula dichos procedimientos administrativos forma parte del núcleo de ejecución integrada. (GARRIDO & DELGADO, 2010, p. 151).

Inclusive, o próprio Tratado de Lisboa já estabelecia uma série de obrigações relacionadas com o processo administrativo, tais como: motivação, acesso a documentos, legalidade, proporcionalidade (GARRIDO e DELGADO, 2010, pp. 159-160).

Retomando o contexto brasileiro, a concepção tradicional da doutrina clássica de direito administrativo sempre assentou a maior parte de seus estudos sob a ótica do *ato administrativo*, considerado enquanto emanção de vontade do Soberano. Nesse sentido, importante rememorar as considerações da (i) primeira corrente doutrinária clássica indicada por Romeu Fellipec Bacellar Filho (2014, p. 362), que sequer admite que o termo *processo* seja usado pela Administração Pública.

Sob a ótica dessa visão tradicional, prevalecia a imposição de vontade unilateral da Administração, não sendo dado aos indivíduos a possibilidade de participação da formação do ato. Essa formação do ato era entendida como ato *interna corporis* da Administração Pública. A esse respeito bem aponta Egon Bockmann Moreira (2014, p. 367):

[...] o ato se consolidou como figura central do direito administrativo. Este girava em torno do ato concreto (a execução pontual da lei) e do ato regulamentar (a execução geral da lei). Nas duas hipóteses, prevalecia a Administração unilateral. Caso dessa intervenção resultassem danos ou agressões, aos indivíduos dava-se a oportunidade de apresentar defesa *a posteriori* do ato praticado – não como sujeito de direito, mas sim na condição de colaborador do sistema de controle objetivo.

[...]

Nesse cenário, fácil é a constatação de que o processo – a relação dinâmica, de direito público, que se põe entre o Estado e as pessoas privadas – era algo secundário (ou mesmo inexistente: afinal, se não havia direitos subjetivos materiais, o que dizer dos direitos processuais?). Não é à toa, aliás, que era denominado “procedimento” ou “direito adjetivo”. O processo administrativo seguia como acessório ao ato, limitando-se a tentar garantir a restauração da legalidade (tal como compreendida unilateralmente pela Administração).

Entretanto, no que Odete Medauar (2012, pp. 428-429) denomina como *Direito Administrativo Moderno*, verifica-se uma tendência da perda do protagonismo do *ato administrativo* para o *processo administrativo*, na medida em que este último passa a assumir uma posição de maior centralidade no novo paradigma:

Na verdade, o ato administrativo não mais se apresenta no papel de protagonista; mas, configura, ainda, um dos grandes tópicos do Direito Administrativo.

[...]

O processo administrativo despontou sobre o contexto da democracia administrativa, da melhoria das relações Administração/administrado, da atuação dos administrados na tomada de decisões, entre outros fatores. E tornou-se um dos grandes tópicos do Direito Administrativo Moderno, suscitando, no presente, mais estudos que o ato administrativo.

Assim, o *moderno processo administrativo* deve reconhecer que o *ato administrativo não surge do nada* (FURTADO, 2013, p. 972), ou, parafraseando Carlos

Ari Sundfeld, *o ato administrativo não surge como um passe de mágica* (1987, SUNDFELD, apud MELLO, 2010, p. 488).

Nesse sentido, são as lições do professor Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 106) acerca da necessidade de superação da ultrapassada visão de um *ato administrativo autista*, uma vez que essa noção se encontra amparada em uma edição de atos administrativos de viés unilateral:

Assim, os atributos de efetividade autônoma do ato administrativo (imperatividade, exigibilidade e autoexecutoriedade) nada mais são do que reflexos do autismo do ato administrativo próprio ao paradigma maduro do direito administrativo. São manifestações de sua indiferença, de sua absoluta falta de comunicação com os interesses externos ao sistema jurídico administrativo.

[...]

Como resultado destas formulações tem-se que o ato administrativo autista se torna uma manifestação de poder autoritário (v.g., centrado na figura da autoridade).

Ainda complementando a ideia lançada pelo nobre doutrinador, o chamado *paradigma maduro*, ou tradicional, como preferimos denominá-lo, do direito administrativo tem perdido muito espaço diante da

crescente demanda de sujeição do ato administrativo a princípios como a proporcionalidade, ao já aludido dever de motivação ampla e concomitante à prática do ato; à submissão da administração à processualidade administrativa [...]. (MARQUES NETO, 2011, p. 108).

Repise-se que, o texto constitucional é claro ao indicar que, ao processo, devem ser incorporadas as garantias do contraditório, da ampla defesa e de todos os meios e recursos a ela inerentes, tanto no âmbito judicial quanto no administrativo, conforme expressamente indicado no art. 5º do texto constitucional.

Portanto, verifica-se que a *processualização* da Administração Pública constitui-se como necessária evolução e renovação paradigmática para a superação

da centralidade no *ato administrativo*, o qual, de acordo com a concepção tradicional e ultrapassada, confunde-se com a própria vontade do soberano, padecendo da ausência das necessárias – para não dizer, imperiosas – interferências compatíveis e desejadas pelo Estado Democrático de Direito.

O texto constitucional não deve se constituir como mera retórica interpretativa, sendo sua plena aplicação e observância imprescindíveis no Estado Democrático de Direito. É nesse contexto que se insere o conceito de *constitucionalização do direito*, de uso relativamente recente na terminologia jurídica e entendido no presente estudo como algo além da simples afirmação clássica da supremacia formal do texto constitucional, mas sim associada à ideia de um efeito expansivo do conteúdo material das normas constitucionais, com força normativa, por todo o ordenamento jurídico (BARROSO, 2012, p. 32).

Sobre tal assunto, bem sintetiza Gustavo Binenbojm (2014, p. 105):

O constitucionalismo moderno surge quando da superação dos regimes absolutistas, advindo da necessidade de contenção do poder do Estado.

[...]

A grande inovação das Constituições da modernidade consiste em que, permeadas pelos ideais humanistas, posicionam o homem no epicentro no ordenamento jurídico, verdadeiro fim em si mesmo, a partir do qual se irradia um farto elenco de direitos fundamentais. Tais direitos têm assento, sobretudo, nas ideias de dignidade da pessoa humana e de Estado democrático de direito, servindo, concomitantemente, à legitimação e à limitação do poder estatal.

No mesmo sentido, a referida *processualidade* prevista no texto constitucional corresponde não apenas às garantias dos particulares em face da atuação estatal, como também, em especial, aos próprios fundamentos de legitimidade dessa mesma atuação. Nesse sentido bem aponta Luís Roberto

Barroso¹⁰ (2012, p. 32) acerca do fenômeno da constitucionalização do direito administrativo:

Os valores, fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional.

[...]

No tocante à Administração Pública, além de igualmente (i) limitar-lhe a discricionariedade e (ii) impor a ela deveres de atuação e, ainda (iii) fornece fundamento de validade para a prática de atos de aplicação direta e imediata da Constituição, independentemente da interposição do legislador originário.

Ainda, para Schmidt-Assman (2003, p.76), “la procedimentalización del Derecho administrativo se há desarrollado em toda su plenitude bajo la influencia de los derechos fundamentales”.

Não obstante, a concepção tradicional do Direito Administrativo fundamenta-se em distorcidos critérios de “*supremacia do interesse público*”, desenvolvidos ao redor de sua concepção autoritária clássica centrada na figura do ato administrativo imperativo, exigível e auto-executório, manifestando verdadeiro desprezo pela garantia constitucional democrática da *processualização*. Esta, por sua vez, prevê a dialeticidade, a troca de informações, a análise efetiva de argumentos e

¹⁰ Embora não se constitua como objeto específico do presente estudo, importante atentar para as valiosas contribuições do autor em relação aos riscos inerentes a uma chamada “constitucionalização excessiva”. Veja-se, é evidente que a concreção material de direitos fundamentais deve ser efetivada diante do efeito expansivo das normas constitucionais pelo ordenamento jurídico. Contudo, Barroso (2012, p. 60) destaca: “A constitucionalização do direito, na acepção aqui explorada, identifica o efeito expansivo das normas constitucionais, cujas regras e princípios se irradiam por todo o sistema jurídico. Dela resulta a aplicabilidade direta e imediata da Constituição a diversas situações, a inconstitucionalidade das normas incompatíveis com a Lei Fundamental e, sobretudo, a interpretação das normas infraconstitucionais conforme a Constituição, circunstância que lhes irá conformar o sentido e alcance. Na linha aqui esposada, trata-se de fenômeno positivo, compatível com o Estado democrático e com maior potencial de realização dos direitos fundamentais. Nada obstante, não deve passar despercebido o fato de que a constitucionalização exacerbada pode trazer consequências negativas, duas das quais são apontadas a seguir:

a) de natureza política: o esvaziamento do poder das maiorias, pelo engessamento da legislação ordinária;

b) de natureza metodológica: o decisionismo judicial, potencializado pela textura vaga e aberta das normas constitucionais”.

considerações do particular afetado e é o ideal que deve ser sempre buscado em um Estado Democrático de Direito.

2.3. PROCESSUALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO E DECORRÊNCIA DA SEGURANÇA JURÍDICA

De posse dos conceitos previamente delineados, importante adentrar na discussão acerca do fenômeno da *processualização* como instrumento de efetivação e como decorrência do princípio da segurança jurídica, na medida em que a noção de *processualidade* atua como vetor de legitimação e de objetivação dos procedimentos a serem adotados pela Administração Pública.

Veja-se, a *processualização* deve atuar na estrita medida necessária para afastar a subjetividade e o exercício meramente autoritário da Administração, pois tem o condão de objetivar, de forma clara e congruente, as regras e os passos a serem obrigatoriamente seguidos pelo Poder Público para se atingir uma determinada finalidade, antes de proferir o respectivo ato administrativo.

Outro ponto nevrálgico dessa questão está na dificuldade prática da ampliação do princípio da impessoalidade, uma vez que Administração Pública é, ao mesmo tempo, parte interessada e autoridade decisória. O desafio é justamente o de afastar essa subjetividade e unilateralidade da Administração enquanto parte interessada e condicionar o seu comportamento como autoridade decisória sobre critérios objetivos.

Afinal, no processo administrativo, a Administração Pública é simultaneamente parte e julgadora, sendo necessário que esta assuma a condição de “*parte imparcial*”, sob pena de se ferir o princípio da impessoalidade. (CARVALHO NETO, 2015, p. 209).

Para Carlos Ari Sundfeld, “o que há de fundamental na ideia de processo é o princípio da impessoalidade”, na medida em que:

A [...] razão de existência do processo administrativo trata-se de tentativa de impedir que os agentes administrativos, colocados no corpo do Estado para realizar interesses pessoais, desvirtuem sua ação e misturem os atos públicos com seus interesses pessoais ou com sua visão privada. (2006, p. 41).

Assim, a *processualização* constitui-se, como verdadeira tentativa de objetivação e racionalização da atividade decisória estatal, com a revisão da postura unilateral, impositiva e autoritária para adoção de uma postura dialética. A esse respeito, bem aponta Juarez Freitas (2013, p. 87):

Mister, então, sulcar que o ‘devido processo’, tomado na justa conta, afina-se com a prescrita transformação paradigmática, isto é, promove qualificada mudança de estilo do controle sistemático das escolhas administrativas (inclusive na determinação de noções indeterminadas), em lugar da postura unilateralista (não raro, prepotente e arbitrária, por ação ou omissão). Em outras palavras, sensivelmente aplicado às relações administrativas, o princípio do ‘devido processo’, homenageando princípios tais como eficiência e eficácia, é garantia-matriz associada à segurança jurídica, de suma importância à concretização do direito fundamental à boa administração pública, no sentido de que ninguém poderá afetado em seus interesses legítimos sem que, antes, devam ser ponderadas as suas razões, isto é, com pleno e medular exercício da racionalidade do tipo dialógico.

Mesmo porque, em um Estado Democrático de Direito, o Direito Administrativo deve atuar em *dupla finalidade*, nas palavras de Schmidt-Assman (2003, p. 27):

Al Derecho administrativo próprio del Estado democrático y de Derecho no le es utilidade el filón de pensamiento que subyace a muchas de las viejas teorías de la dogmática administrativa, de acuerdo con las cuales lo prioritario no es otra cosa que, primero, ordenar y disciplinar una razón de Estado que procure el bienestar y, segundo, regular una función ejecutiva de carácter monárquico. Y no

es posible rehabilitar o reactivar esas viejas teorías inoculando en el Derecho administrativo una suerte de efecto o impronta “dilatatoria”, a fin de demorar las decisiones administrativas actuales que puedan resultar contrapuestas con el objetivo de dejar abiertas otras opciones de futuro. Por el contrario, y una vez asegurado que el Derecho administrativo limita y racionaliza el poder, se trata más bien de garantizar el adecuado cumplimiento y ejecución de los objetivos, y de facilitar la acción administrativa y su eficacia. En suma, pues, el Derecho administrativo ha de satisfacer una doble finalidad: la ordenación, disciplina y limitación del poder, al tiempo que la eficacia y efectividad de la acción administrativa. Ello obliga, entre otras consecuencias, no sólo a utilizar el canon de la prohibición de exceso (principio de proporcionalidad), sino también el de la prohibición de defecto. Y es que un Derecho administrativo enmarcado en una Constitución de las libertades habrá de tener también en su sitio la idea de la eficacia, la funcionalidad, de la capacidad de actuación efectiva.

Mesmo porque, no processo administrativo verifica-se, via de regra, uma relação *bipartite* (NOHARA, 2018, p. 260), na qual o Estado afigura-se, ao mesmo tempo, como parte e julgador, sendo detentor de muitas prerrogativas que se demonstram muito desniveladas em relação às prerrogativas do particular. Esta situação acaba por permitir, ou ao menos fomentar, o exercício arbitrário do Poder Estatal (BINENBOJM, 2014, p. 358).

Portanto, o processo administrativo consiste em forma de equiparação, ao menos parcial, entre as prerrogativas Estado-particular, na medida em que busca definir, com clareza e previamente, as regras do jogo.

É justamente nesse contexto que se retoma a discussão acerca da perda do protagonismo do ato administrativo para o processo administrativo (MEDAUAR, 2012, p. 406), uma vez que o primeiro se constitui como o produto-final de toda uma linha de produção que deve ser cuidadosamente observada. É imperioso que os olhares se dirijam a essa linha de produção, retirando-se a lupa teórica da noção de ato administrativo e ampliando o horizonte de visualização para contemplar, em especial, o processo administrativo.

Outra metáfora interessante para a comparação entre ambos os institutos foi bem utilizada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, apud MOREIRA apud NOHARA, 2018, p. 241), ao comparar o ato administrativo com uma fotografia, enquanto o processo administrativo corresponderia a uma produção cinematográfica:

Segundo criativa e adequada comparação de Celso Antônio Bandeira de Mello, enquanto o ato administrativo corresponde a uma perspectiva fotográfica, o processo administrativo implica uma visão cinematográfica da atuação administrativa.

A nosso ver a metáfora da fotografia é adequada para se referir ao ato administrativo, conquanto esta reflete a dimensão estática e capta o instante decisivo ou aquele que, na conhecida frase de Walter Benjamin, 'a pequena centelha da realidade chamuscou a imagem'; já o processo seria cinema, porque envolve um encadeamento de fotos ou imagens em movimento. O cinema transcende, portanto, o registro instantâneo, abarcando além da fotografia, a velocidade; diz-se, assim, que o cinema já está contido virtualmente na fotografia, na medida em que ele representa uma sequência de imagens encadeadas e somadas ao fator temporal.

Veja-se, a metáfora da fotografia acima indicada é de suma importância para se entender a relevância do *processo administrativo*, uma vez que permite a visualização do caminho percorrido para a elaboração de determinado ato administrativo, e não tão somente contemplar o produto-final. E é tão somente com a plena visualização dos caminhos percorridos pela Administração para a edição do ato administrativo é que se pode verificar se o arcabouço normativo previamente estabelecido está sendo devidamente cumprido pelo Poder Público.

A abertura do *iter* de formação da vontade estatal possibilita aos administrados analisar o que se passa antes do proferimento do ato final, permitindo não apenas a reação contra as ilegalidades, mas em especial a prevenção contra futuros atos ilegais (NOHARA, 2018, p. 241). Não se trata mais, portanto, de apenas permitir um controle repressivo, em atenção ao clássico zelo doutrinário e jurisprudencial com a garantia *a posteriori* dos direitos dos administrados, representados tão somente pelo controle jurisdicional (MEDAUAR, 1993, p. 14).

Portanto, a *processualização* possui importante papel no tocante à possibilidade do exercício de controle da atividade estatal pelos particulares, como uma espécie de *controle preventivo*, atuando antes que uma ilegalidade seja perpetrada. O controle, considerado também enquanto aspecto da própria democratização, deve ser entendido também como exercício legítimo dos direitos e prerrogativas garantidos aos particulares. A esse respeito, Tarcísio Vieira de Carvalho Neto (2017, pp. 362-363) aponta que o grau de eficácia do Estado de Direito depende do grau de controle da atividade pública:

Os direitos só estarão efetivamente assegurados no Estado de Direito se houver controle. E de nada adianta condicionar a atuação estatal à estrita observância das regras legais, se sua atividade não pudesse ser controlada de forma efetiva e seus desvios rigorosamente apurados e censurados com a devida proporcionalidade. Assim é que o grau de eficácia do Estado de Direito depende do grau de controle da atividade pública.

Veja-se, não se está aqui a criticar o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da CF/88¹¹, o qual, apesar da importância, não se constitui como objeto do presente estudo, mas tão somente defende-se que este controle possa ser exercido da maneira mais eficaz possível!

Aproveitando a metáfora *fotografia-cinema* do prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, importante trazer uma nova simbologia para facilitar a visualização das ideias do presente estudo. Imagine que o ato administrativo se constitui como o produto-final de um filtro de verificação e legitimação, tal como se fosse um aparelho de filtragem de água.

¹¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes

[...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Caso esta água esteja imprópria para consumo, com muitas impurezas após o percurso dentro do aparelho de filtragem, é necessário verificar se todas as engrenagens e circuitos estão funcionando adequadamente. Ou seja, se persiste algum defeito no processo de filtragem.

A abertura do aparelho de filtragem, a qual corresponde à abertura do *iter* processual do ato administrativo, permite verificar, antes mesmo que o produto-final repleto de impurezas seja assentado no copo, se há algum problema com o percurso normalmente seguido.

Para Schmidt-Assman (2003, p. 360),

Los procedimientos administrativos desempeñan un papel muy importante para la construcción del Derecho administrativo por dos razones: por un lado, son fenómenos concretos, y, por outro, proporcionan un esquema de ordenación. Em cuanto al primer aspecto, se trata de articular correctamente las reglas procedimentales contenidas en las Leyes y referidas, entre otras materias, a la competencia, las partes o la notificación y publicación. Sin embargo, desde el punto de vista sistemático es más importante la función del procedimiento como esquema ordenador. Los procedimientos son procesos divididos en fases específicas, que señalan los distintos puntos clave en el procesamiento de la información, marcan los momentos de inflexión en los que se decide la trayectoria de todo el proceso, y evidencian la necesidad de reglas que garanticen la neutralidad, la eficacia y la regularidad de la acción administrativa.

Em um paralelo com o processo legislativo, Carlos Ari Sundfeld (2011, p. 94) aponta que “a experiência histórica sugere ser maior o risco de inconstitucionalidade na lei sem processo administrativo, ou, de ilegalidade no ato administrativo instantâneo”. No mesmo sentido, o autor continua:

As várias etapas do processo – propiciando melhor conhecimento e comprovação dos fatos, maior discussão, mais ampla reflexão – fazem menos provável a violação da ordem jurídica [...] O Estado produz seus atos no uso do poder extroverso. No entanto, o poder político seria arbitrário e despótico se os interessados não pudessem expor suas

razões, opiniões, interesses, antes de serem afetados pelos atos estatais.

Ou seja, o processo administrativo deve atuar no sentido de equilibrar as noções de *autoridade* e *liberdade*, enquanto fundamentos centrais do Direito Público. Assim, o autor conclui:

O processo é, então – em perfeita coerência com a ideia central do direito público, de realizar equilíbrio entre liberdade e autoridade - ,a contrapartida assegurada aos particulares pelo fato de serem atingidos por atos estatais unilaterais. Sem que a decisão do Estado (a lei, a sentença, o ato administrativo) deixe de ser ato de autoridade, protege-se o indivíduo a ser afetado: condicionando a produção do ato a um processo do qual ele possa participar. Sob este ângulo, o processo cumpre papel eminentemente ligado à tutela dos interesses e direitos do particulares. (SUNDFELD, 2011, p. 94).

Com as devidas vênias para persistir na metáfora, isso não exige, eventualmente, que o particular que discorde do resultado obtido possa reclamar do próprio aparelho para os fornecedores ou para as demais autoridades competentes, para que tomem as providências cabíveis quanto à verificação de todos os requisitos necessários para caracterização do correto procedimento de filtragem. Não obstante, esta certamente não é a saída mais rápida e, não necessariamente, a mais eficiente.

Fazendo um paralelo com a apreciação judicial, por exemplo, e ainda que não se negue o princípio da inafastabilidade, não é desarrazoado chegar à conclusão de que um processo administrativo bem instruído e que respeitou todos os trâmites procedimentais necessários para a emissão de um determinado ato administrativo apresenta uma clareza, uma pureza (nos termos da metáfora da filtragem) muito mais evidentes para o Poder Judiciário, sendo, portanto, mais facilmente interpretado e avaliado.

Sob um aspecto essencialmente utilitarista, o resultado de um ato administrativo que é fruto de um processo administrativo adequado tem muito menos

chances de ser eventualmente questionado no Poder Judiciário (embora sempre possa o ser) do que um ato cuja origem não respeitou sequer os mínimos caminhos procedimentais necessários.

E frise-se que esses caminhos não podem ser unicamente seguidos sob o aspecto meramente formal, tal como um simples rito ordinariamente seguido tão somente para cumprimento de etapas. Devem ser essencialmente observados para conferir a materialidade necessária e imprescindível ao exercício das prerrogativas do particular, observando-se, em especial, a participação deste.

A procedimentalização ou processualização da atividade administrativa do Estado sempre existiu, entretanto, a concepção tradicional do Direito Administrativo nunca lhe deu a devida importância. Sobre este aspecto, salienta Lucas Rocha Furtado (2013, p. 972) que

Dar – ou reconhecer – a devida importância ao processo no Direito Administrativo não importa em valorizar a concepção clássica da Administração Pública Burocrática em que a atividade estatal nunca chega ao fim e em que os volumes de documentos exigidos dos que se envolvem com o Estado beira o escândalo.

A importância crescente que o processo assume para a atividade administrativa do Estado está relacionada à realização do princípio democrático.

[...]

Ao inserir o ato administrativo como produto final do processo administrativo, torna-se possível aferir não apenas a racionalidade da atividade administrativa, mas a observância dos princípios administrativos, especialmente relacionados ao devido processo legal.

E mais, dentro dessa noção processual de dialeticidade é que se enquadra a própria legitimação do Estado Democrático de Direito, considerando a essencial participação do indivíduo/administrado em processo administrativo que intervenha em sua esfera de interesses.

Nas palavras do doutrinador Romeu Felipe Bacellar Filho (2014, p. 439),

O processo administrativo [...] – permitindo aos destinatários da ação administrativa influir na decisão final – marca a passagem, no direito administrativo, do primado da autoridade para o primado do consenso.

E esse consenso, em linguagem coloquial, pode ser colocado como o pleno conhecimento, a concordância e a harmonia com as “regras do jogo”. Mesmo porque, a *processualização* deve indicar e fixar o *modus operandi* ao qual a Administração deve obediência para resolver os conflitos perante os administrados. Afinal, sem a fixação das regras, impossibilita-se a existência de qualquer relação estável entre a administração e seus administrados (FILHO & MARTINS, 2014, p. 438).

E é justamente nesse contexto de previsibilidade das *regras do jogo*, mediante determinação de um conteúdo mínimo de *processualidade* capaz de efetivamente garantir o direito ao devido processo administrativo é que se verifica o referido fenômeno como decorrência e como forma de implementação da segurança jurídica.

A Administração Pública deve seguir, materialmente, os ritos e formalidades necessários para a formação dos atos administrativos, com a devida e respectiva participação dos interessados. Esses ritos e formalidades devem ser de conhecimento de todos, de tal forma que exista uma previsibilidade entre as relações.

Para finalizar o capítulo, e pedindo escusas para retomar, novamente, a metáfora da filtragem, o que ocorre tradicionalmente no paradigma tradicional, ou maduro, do Direito Administrativo? O produto-final não respeita o mínimo dos requisitos do processo de filtragem, estando os particulares acostumados tão somente a aceitar a água fétida oriunda de uma filtragem que desconsidera os parâmetros de qualidade que deveriam ser observados. Os poucos que possuem acesso às autoridades sofrem com a quantidade de outros casos igualmente similares, com resultados tão impuros que, às vezes, os envolvidos sequer conseguem compreender

e aclarar, ao menos não com a homogeneidade necessária, o que abala a confiança e a previsibilidade das relações.¹².

Contudo, com a abertura do aparelho, permitindo um olhar mais atento pelo particular destinatário do produto-final e mediante implementação não apenas da verificação como também da participação deste no rito de filtragem, tem-se que a água jorrará da fonte cada vez mais límpida, cada vez mais próxima de um padrão de qualidade ideal para “consumo”.

Veja-se, esse processo deve ser constantemente aprimorado e observado, com o estabelecimento de regras básicas e componentes essenciais para a obtenção do líquido mais próximo da pureza possível. Para tanto, é necessário que exista um mínimo de objetividade de forma a parametrizar e balizar a atuação da Administração Pública, garantindo-se, assim, a estabilidade das relações jurídicas.

Importante ressaltar que estabilidade não se confunde com imutabilidade! A estabilidade aqui deve ser entendida como aspecto de consolidação do princípio da segurança jurídica, de forma a extirpar da prática administrativa o exercício autoritário e arbitrário, e não como o engessamento do ordenamento e da atividade administrativa.

Portanto, a *processualização* da Administração Pública encontra atuação bifronte ao instituir o devido processo legal na seara administrativa, tutelando os particulares contra os desmandos dos agentes públicos e, ao mesmo tempo,

¹² Embora de extrema relevância, o tema da segurança jurídica nas decisões judiciais não será objeto do presente estudo. A simples menção de tal fenômeno no presente texto deve por objetivo tão somente elucidar o fato de que o devido respeito aos trâmites procedimentais na seara administrativa trará benefícios para todos os envolvidos: aos particulares, pela previsibilidade das regras a serem seguidas e pela possibilidade de participação no *iter processual*; à Administração Pública, pelo respeito à legitimação e pela operacionalização de suas atividades; e, por fim, mas sem constituir a ênfase desta dissertação, ao Poder Judiciário, pela própria facilidade de compreensão de um processo previamente instruído e aclarado, bem como pela eficácia de suas decisões de forma homogênea.

impedindo atuações administrativas imprudentes, danosas ao interesse público. (CUNHA, 2017, p. 20).

E mais, o processo “não é apenas uma garantia – um meio para assegurar os direitos fundamentais declarados -, mas também é [...] um direito-garantia à efetiva participação das pessoas privadas na formação dos atos administrativos”. (MOREIRA, 2014, p. 373).

Em conclusão, o processo administrativo deve atuar como filtro de legitimação e objetivação da atuação Estatal, retirando-lhe a subjetividade típica do paradigma autoritário ou maduro do Direito Administrativo. A *processualização* atua, pois, como instrumento para a concretização da segurança jurídica, sendo, também, decorrência desse mesmo conceito.

3. A DECADÊNCIA NO REGIME DA LEI Nº 9.784/99

3.1. SEGURANÇA JURÍDICA POSITIVADA

No primeiro capítulo do presente estudo tratamos do princípio da segurança jurídica como orientador e normatizador das relações entre particulares e, em especial, na relação Estado-particulares, considerado enquanto elemento como um elemento definatório do próprio conceito de Direito em si (ÁVILA, 2016, p. 124). Avaliamos, ainda, que a segurança jurídica seria um “megaprincípio”, “o cimento das civilizações” (MOREIRA NETO, 2018, p. 154) na medida em que permite a confiança e a estabilidade na ordem jurídica institucionalizada.

No segundo capítulo, buscou-se avaliar a aplicabilidade dos conceitos e definições previamente desenvolvidos sobre a segurança jurídica para introduzir a noção de *processualização*, inserida em um contexto de equalização entre liberdade e igualdade (SUNDFELD, 2011, p. 94). Igualmente, buscou-se demonstrar que a referida processualização atua tanto como instrumento quanto como decorrência do princípio da segurança jurídica, na medida em que é essencial o conhecimento prévio das “regras do jogo”, devendo as partes envolvidas seguir estritamente o que foi acordado.

E mais, a observância das referidas regras deve ser apresentada tanto sob o aspecto formal, quanto sob o aspecto material. Ou seja, não é possível que o rito procedimental previsto para a formação de um determinado ato administrativo seja um fim em si mesmo, uma simples passagem de etapas, sem que se permita a efetiva abertura do *iter* processual ao interessado, com a sua devida participação e enfrentamento da matéria aduzida pelo agente decisor.

É justamente dentro desse cenário que a Lei nº 9.784/99 surge como instrumento de positivação da segurança jurídica (FERRAZ, 2011, p. 124). Como bem aponta Di Pietro (2020, p. 29):

Há que se observar que embora se intitule lei de processo administrativo, a Lei nº 9.784/99 não contém apenas normas sobre direito processual. [...] Ela contém fundamentalmente normas de direito material, que dão cumprimento a princípios constitucionais.

Portanto, a legislação em discussão estabelece normas básicas de conteúdo material que visam a proteção do direito dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração, conforme expressamente indicado logo em seu artigo 1º:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.

Em comentário específico ao referido dispositivo legal, o professor José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 35) aponta que a Lei nº 9.784/99 tem por objetivo delinear as normas básicas que garantem um conteúdo mínimo de direitos ao administrado:

O art. 1º é claro ao referir-se à normas básicas. Com essa alusão, o legislador quis indicar todo o quadro normativo que deve, primordialmente, incidir sobre os processos administrativos federais. As normas básicas, logicamente, não são as únicas regras incidentes, mas as que devem ser aplicadas com prevalência sobre quaisquer outras. [...] Pode o administrador utilizar-se de regras suplementares, nunca ofensivas das normas básicas, que se façam necessárias em razão de certas particularidades passíveis de ocorrer na variadíssima esfera administrativa.

Veja-se, em que pese a referida legislação indique a regulação do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta,

importante destacar que esta possui conteúdo básico de direitos que devem ser aplicados aos demais entes federativos, vez que constitui importante marco legal do direito dos administrados. Todavia, tal entendimento não encontra harmonia com a doutrina. A esse respeito:

No entanto, o que se extrai da epígrafe da Lei Federal nº 9.784/99 é que a mesma se destina a disciplinar e regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a par de uma regulamentação que abarque todos os níveis federativos brasileiros. Eis, pois, uma das grandes celeumas da processualidade administrativa no atual estágio jurídico-constitucional brasileiro, mormente em face da estrutura e organização da federação: unidade ou diferenciação, a ensejar um regramento uniforme acerca do processo administrativo em âmbito nacional ou uma possível disciplina dispersa pelos entes federados. (SANTOS CUNHA, 2011, p. 219).

Na singela opinião do presente estudo, entende-se que não pode a simples inexistência de norma que regule o processo administrativo no âmbito de um determinado Estado ou Município ser utilizado como pretexto para o não cumprimento do rol mínimo de direitos estabelecido pela lei geral de processo administrativo.

Nesse sentido bem aponta a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 28):

A lei de processo administrativo é uma lei de princípios. E são princípios de ordem constitucional, cujo cumprimento não pode ser deixado à livre discricionariedade do legislador de cada ente federativo. O seu principal objetivo foi o de dar aplicação a princípios constitucionais pertinentes aos direitos do cidadão perante a Administração Pública. Quando se fala em princípios constitucionais e em direitos do cidadão, entra-se na esfera de temas de interesse nacional, e, portanto, de competência da União.

Entretanto, em que pese a relevância do referido tema relacionado com a aplicação da Lei Geral de Processo Administrativo aos demais entes federativos, tal questão não será por ora debatida no presente estudo, bastando, para fins de

delimitação temática, dizer que a corrente dissertação está de pleno acordo com o posicionamento acima exarado pela professora Di Pietro.

Mesmo porque, admitir-se o contrário seria permitir que o administrado ficasse a mercê da vontade do respectivo ente legislativo, na medida em que lhe seria negada a provisão de direitos fundamentais com previsão expressa no texto constitucional, situação essa que não se pode admitir.

Assim, a Lei nº 9.784/99 constitui-se como instrumento de efetivação de garantias fundamentais já devidamente arrazoadas na ordem constitucional vigente, funcionando como uma espécie de reforço e uniformização, ou ao menos a uma tentativa, para o exercício da atividade administrativa.

A referida legislação é, pois, instrumento de positivação e efetivação da segurança jurídica, conferindo maior grau de previsibilidade e estabilidade às relações jurídicas por ela tuteladas.

Retomando-se a questão da importância da positivação do princípio da segurança jurídica na lei geral de processo administrativo, destaca-se, em especial, que o referido princípio foi devidamente inserto no rol exemplificativo de princípios que devem ser observados pela Administração Pública, conforme art. 2º do referido diploma legal:

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.

Não se pretende infirmar aqui que apenas com a edição da Lei nº 9.784/99 que seria devido à Administração Pública o respeito ao referido princípio, vez

que este decorre diretamente da própria Constituição. Conforme previamente aduzido, essa concepção tradicional ligada a um legalismo-positivismo estrito beira o autoritarismo clássico das origens do Direito Administrativo (BACELLAR FILHO, 2010, p. 292).

Contudo, não é possível negar a importância da referida legislação como uma verdadeira conquista para o direito dos administrados, um verdadeiro “estatuto do cidadão perante a Administração Pública”. A esse respeito bem aponta a professora Odete Medauar (1993, p. 157), ainda antes da edição da Lei nº 9.784/99:

A Constituição 1988 caracterizou o Estado brasileiro como democrático e de direito, fórmula que não há de ser entendida como ‘enfeite’, pois daí devem defluir consequências na atividade de todos os poderes estatais; o texto de 1988 determinou, expressamente, atuações administrativas, sob moldes processuais, nas situações indicadas nos incs. LIV e LV do art. 5º; e impôs a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade a todos os setores da Administração. [...] No Brasil existe base constitucional, mais nítida que em outros ordenamentos, da processualidade administrativa. Daí a importância de uma lei explicitadora geral. Não que seja impossível a incidência direta dos respectivos preceitos, com os desdobramentos assinalados na doutrina e jurisprudência. Contudo, mais claros se revelam tais desdobramentos para o cidadão, para os servidores que vão operacionalizar os processos, para autoridades superiores, se uma lei geral explicitá-los.

Essa lei geral de processo administrativo configurará, então, verdadeiro estatuto do cidadão perante a Administração ou estatuto da cidadania administrativa.

Portanto, a referida legislação veio para reforçar o necessário cumprimento dos princípios constitucionais, influenciando diretamente sobre toda a atividade administrativa e contribuindo para aclarar o rito básico procedimental que deve ser observado pela Administração Pública.

A esse respeito, é importante destacar breves comentários acerca das recentes alterações insertas pela Lei nº 13.655/2018, apelidada de Lei da Segurança

Jurídica, no Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Embora não seja o referido assunto objeto específico do presente estudo, importante tecer algumas considerações sobre estas alterações legislativas, uma vez que estas, da mesma forma que a Lei nº 9.784/99, constituem-se como instrumentos de efetivação da segurança jurídica.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB constitui-se como uma espécie de “metanorma” (SCHWIND, 2019, p. 46), uma norma sobre normas, na medida em que pretende tutelar as forma de interpretação e aplicação das normas do ordenamento jurídico pátrio, ou mesmo destas em relação ao direito estrangeiro. Sobre tal assunto:

A Lei de Introdução é uma *lex legum*, ou seja, um conjunto de normas sobre normas, constituindo direito sobre direito [...] um superdireito, um coordenador de direito. Não rege as relações de vida, mas sim as normas, uma vez que indica como interpretá-las ou aplicá-las, determinando-lhes a vigência e eficácia, duas dimensões espaço-temporais, assinalando suas projeções nas situações conflituosas de ordenamentos jurídicos nacionais e alienígenas, evidenciando os respectivos elementos de conexão. (DINIZ, 1996, p. 4).

As recentes alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 adicionou 10 novos artigos à LINDB, conferindo-lhe um viés consequencialista e positivando diversas considerações sobre segurança jurídica e eficiência. A esse respeito bem aponta Carlos Ari Sundfeld (2019, pp. 36-37):

As novas normas da LINDB são uma espécie de guia geral para a tomada de decisões na esfera pública. [...] O foco das novas regras é impedir arbitrariedades do estado em situações como construção de políticas públicas, solução de interpretação, invalidação de atos importantes, celebração de compromissos, aplicação de sanções administrativas e responsabilização de agentes públicos. O projeto protege as pessoas, as organizações, as empresas. [...] As pessoas não podem perder tudo só porque o estado mudou de ideia. Corrigir erros é importante. Para tanto existem os controles públicos, cujas

competências foram presevadas. Mas é preciso também respeitar a confiança legítima das pessoas. E proteger os agentes públicos que agem de boa-fé; As novas normas da LINDB garantem isso.

Exemplificativamente, os art. 23 e 24¹³ do referido normativo contêm expressa disposição sobre um necessário regime de transição no caso de orientações novas sobre norma de conteúdo indeterminado, ou mesmo que a revisão quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá levar em conta as orientações gerais da época, sendo vedada a invalidação de situações plenamente constituídas com base em mudança posterior de orientação.

A esse respeito, importante traçar um breve paralelo com o art. 2º, inciso XIII, da Lei nº 9.784/99, o qual dispõe sobre os critérios que devem ser observados nos processos administrativos:

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.

[...]

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Igualmente, percebe-se muito evidente o incentivo à participação popular no novo texto da LINDB, mediante o fomento à realização de consultas e

¹³ 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.

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.

audiências públicas (conforme arts. 26, 29 e 30¹⁴) em adequada observância ao ideal democrático e consensual.

Por fim, apenas para comentar de forma tangencial, o art. 30 do mesmo diploma também indica que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, em nova menção ao princípio já previsto no ordenamento constitucional, e expressamente elencado, por exemplo, no rol de princípios da Lei nº 9.784/99.

Novamente, não se está aqui a defender que os referidos artigos se constituem como inovação ou aventura legislativa. Os dispositivos em questão, da mesma forma como este estudo se referiu à Lei nº 9.784/99, vêm para reforçar o conteúdo material do princípio da segurança jurídica:

O aspecto material da segurança jurídica somente pode ser alcançado plenamente a partir do diálogo democrático que a LPA viabiliza. Afinal, o melhor ambiente para germinação da legitimidade das ações estatais é aquele em que o particular tem voz [...]. É por meio do processo, então, que a Administração produzirá resultados que atendam à finalidade pública, efetivando-se, consensual e democraticamente, aquilo que a sociedade civil espera. Esse atendimento sem sobressaltos prestigia a segurança jurídica. (FORTINI & BUENO, 2020, p. 181).

¹⁴ Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.
[...]

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

§ 1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Aproveitando-se o ensejo dos comentários acerca dos novos artigos da LINDB, importante destacar que o princípio da segurança jurídica também vem apresentando recentes manifestações no âmbito do Supremo Tribunal Federal, notadamente na seara da aplicação do instituto da prescrição, que será objeto de estudo específico do subtópico seguinte.

Apenas a título de comentário, no RE-RG nº 669.069 (tema 666), de relatoria do falecido Ministro Teori Zavascki, o Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou a seguinte tese em sede de repercussão geral:

CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 669069**. Recorrente: União. Recorrido: Viação Três Corações Ltda. e Luiz Cláudio Salles da Luz. Rel. Min. Teori Zavascki. Brasília-DF, 3 de fevereiro de 2016. Diário da Justiça, Brasília-DF, 28 de abril de 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>>. Acesso em 05/03/2020).

Em outra oportunidade, o Supremo entendeu pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado pela Lei de Improbidade Administrativa, no julgamento do RE-RG 852.475 (tema 897):

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o

Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 852475**. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Antônio Carlos Coltri e outros. Rel. Min. Alexandre de Moraes, Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin. Brasília-DF, 8 de agosto de 2018. Diário da Justiça, 25 de março de 2019. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>>. Acesso em 05/03/2020).

Ainda sobre a questão das ações de ressarcimento ao Erário, destaca-se também que está pronto para julgamento o RE-RG 636.866 (tema 899), no qual a Corte Constitucional decidirá acerca da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas:

ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE (ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. 1. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. 2. Repercussão geral reconhecida.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 636886**. Recorrente: União. Recorrido: Vanda Maria Menezes Barbosa. Rel. Min. Teori Zavascki. Brasília-DF, 2 de junho de 2016. Diário da Justiça, 15 de junho de 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11172910>>. Acesso em 05/03/2020).

Tais temas não serão objeto específico de análise do presente estudo, que pretendeu, tão somente, comentar de forma tangencial acerca do fato de que as questões relacionadas com a aplicação do princípio da segurança jurídica vêm tomando forças também na seara jurisprudencial, em oposição à concepção clássica fundada essencialmente no princípio da legalidade (COUTO E SILVA, 2015, p. 93).

Retomando-se, a segurança jurídica, objeto específico do presente tópico, deve ser considerada como o conhecimento prévio das “regras do jogo” pelos envolvidos. Aqui, em especial, importante destacar que esta atua como delimitador do poder conferido ao Estado, uma vez que o instrui mediante arcabouço normativo essencial que deve ser formal e, em especial, materialmente observado pela Administração Pública.

Mesmo porque, não pode a Administração exorbitar o poder que lhe foi legitimamente conferido na relação processual. Conforme bem apontam Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari “A Administração é sempre sujeito no processo administrativo. Além de poder ser *parte*, ela é *juiz* da ‘ação’ administrativa.” (DALLARI & FERRAZ, 2012, p. 160).

É sob esse contexto que a definição prévia do *iter* procedimental a ser efetivamente observado pelo condutor do processo administrativo se revela importante, na tentativa de conferir um grau de certeza e objetividade minimamente esperado pelos interessados particulares, afastando-se o grau de pessoalidade de um participante que é, ao mesmo tempo, parte e juiz. Repise-se que, no processo administrativo verifica-se, geralmente, uma relação *bipartite* (NOHARA, 2018, p. 260), na qual o Estado afigura-se, ao mesmo tempo, como parte e julgador.

Essa seria a própria concretização do princípio da impessoalidade, concatenado ao princípio da segurança jurídica e mesmo ao princípio da eficiência! Sobre tal aspecto:

Faz-se necessária, para garantir a segurança das relações jurídicas e preservar a boa-fé, a observância de ‘um mínimo de coerência e firmeza nas decisões administrativas’, para não sujeitar o administrado a ‘mandos e desmandos desinfluentes’, típicos dos órgãos administrativos que dão prioridade ao subjetivismo em detrimento da racionalidade. (NOHARA & MARRARA, 2018, p. 120).

Com as devidas vênias para esclarecer o pretendido com uma nova metáfora, é preciso entender que em um jogo de futebol, por exemplo, os jogadores devem estar previamente instruídos acerca das regras e condições que serão observadas na partida. Não podem as regras ser modificadas no decorrer do jogo conforme a vontade do “dono da bola” ou do “dono do gramado”, uma vez que isto seria iludir os depositários da confiança em um jogo honesto.

Assim, de posse de tal quadro geral da Lei nº 9.784/99 e retomando-se a estrutura em que foi construída a presente dissertação, em um primeiro momento, tratou-se da segurança jurídica, em especial, sob o seu aspecto subjetivo. A partir desse capítulo, o fenômeno da segurança jurídica e da *processualização* será tratado sob o viés objetivo (COUTO E SILVA, 2004, p. 273), uma vez que o enfoque principal do presente estudo diz respeito aos limites temporais à retroatividade dos atos do Estado:

No direito alemão e, por influência deste, também no direito comunitário europeu, “segurança jurídica” (Rechtssicherheit) é expressão que geralmente designa a parte objetiva do conceito, ou então simplesmente o “princípio da segurança jurídica”, enquanto a parte subjetiva é identificada como “proteção à confiança” (Vertrauensschutz, no direito germânico) ou “proteção à confiança legítima” (no direito comunitário europeu), ou, respectivamente “princípio da proteção à confiança” ou “princípio da proteção à confiança legítima”. (COUTO E SILVA, 2004, p. 275).

A esse respeito já decidiu o Supremo Tribunal Federal, conforme o recente julgado abaixo:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROVIMENTO DERIVADO. SUBSISTÊNCIA DO ATO ADMINISTRATIVO. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. 1. O Supremo Tribunal Federal, em algumas oportunidades, e sempre ponderando as particularidades de cada caso, já reconheceu a subsistência dos atos administrativos de provimento derivado de cargos públicos aperfeiçoados antes da

pacificação da matéria neste Tribunal, em homenagem ao princípio da segurança jurídica. Precedentes. 2. O princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em sua perspectiva subjetiva, a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precipuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF) 4. Agravo interno a que se nega provimento.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n. 861595**. Agravante: Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Agravada: Rosângela Antônia Moreira. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília-DF, 27 de abril de 2018. Diário da Justiça, Brasília-DF, 22 de maio de 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14854759>>. Acesso em 27/02/2020).

Por certo que a referida diferenciação entre os aspectos “subjetivo” e “objetivo” da segurança jurídica proposta pelo professor Almiro do Couto e Silva não é estanque, uma vez que ambos se constituem como elementos que configuram a segurança jurídica. Mesmo porque, a noção de segurança jurídica, apesar de multifacetária, circunscreve-se num amplo espectro que vai desde a existência das instituições à clareza das normas jurídicas e dos acordos firmados, protegendo-se a confiança legítima dos particulares em relação à Administração Pública e se proibindo que essa última adote comportamentos contraditórios (ARAGÃO, 2012, p. 66).

Entretanto, apenas para fins didáticos, adotar-se-á a metodologia do administrativista para se permita um enfoque maior, a partir deste capítulo, na questão dos limites temporais à atuação do Estado.

Em especial sob a ótica do Direito Administrativo, e ainda no primeiro capítulo, avaliou-se, por exemplo, o instituto da convalidação dos atos administrativos, na medida em que o transcurso do tempo poderia permitir a validação posterior de

atos administrativos tidos por ilegais, uma vez que os agentes neles envolvidos depositaram a sua confiança na presunção de legitimidade e da auto-executoriedade do referido entendimento proferido pela Administração Pública (JUSTEN FILHO, 2016, p. 287). O art. 55 da Lei nº 9.784/99¹⁵ dispõe expressamente sobre a referida possibilidade, contudo, não será objeto de estudo específico da presente dissertação.

No presente capítulo, pretende-se abordar este aspecto: o da consolidação das situações no tempo. Nesse sentido, a Lei nº 9.784/99 dispõe expressamente em seu artigo 54 que:

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.

O prazo referenciado no dispositivo legal supratranscrito será objeto de mais extensa análise no último tópico do presente capítulo. Antes, contudo, importante avaliar os conceitos dos institutos da *prescrição* e da *decadência*. Mesmo porque, nas palavras de Heleno Torres (2011, p. 48):

A estabilidade, estimabilidade, calculabilidade ou previsibilidade do direito integram a segurança jurídica na ordem temporal, pela previsão expressa das garantias de não-surpresa e vedação de regulação *ex post facto*, e, assim, o respeito aos direitos adquiridos, à autoridade da coisa julgada, enquanto preservação da regra *pater e legem quaim ipse fecisti*, segundo a qual a autoridade deve suportar e respeitar a regra editada, além de determinação clara e objetiva de prazos de prescrição e decadência.

¹⁵ Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

No tópico a seguir, serão brevemente delineadas as noções de gerais de prescrição e decadência aplicáveis aos processos administrativos.

3.2. PRESCRIÇÃO OU DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA?

Considerando-se o enfoque do princípio da segurança jurídica sob a ótica do fenômeno da consolidação das situações pelo transcurso do tempo, importante trazer a discussão terminológica acerca do uso da expressão “prescrição administrativa” ou “decadência administrativa”.

Para tanto, inicialmente se faz necessária a diferenciação entre os dois institutos. Ambos se apresentam como fundamento a necessidade de consolidar no tempo as situações jurídicas, homenageando o princípio da segurança jurídica. Originalmente desenvolvidos na esfera do direito civil e na teoria geral do processo, os dois vêm sendo incorporados ao âmbito do Direito Administrativo: enquanto a decadência consiste na extinção do direito subjetivo, a prescrição tutela a extinção do direito de ação (JUSTEN FILHO, 2016, p. 1251).

Rememore-se que o Direito Administrativo é um ramo próprio do Direito Público. Dessa forma, embora a corrente dissertação avalie institutos tradicionalmente utilizados na esfera do Direito Civil, importante reprimir que o objetivo do estudo é o de avaliar a problemática do transcurso do tempo sob uma ótica autônoma do Direito Administrativo.

Acerca da diferença básica conceitual dos institutos, bem ensina José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 3):

[...] a prescrição recai sobre a pretensão do titular do direito, para alguns autores, ou sobre a ação, para outros. Significa que o direito já existe, assim como também já existe a pretensão de tutelá-lo quando

hostilizado por algum fato violador ou ameaçador de violação. A inércia para exercitar a pretensão em determinado lapso de tempo conduz diretamente à sua extinção e indiretamente à perda do próprio direito, ficando esta sem a possibilidade de proteção por falta da ação judicial.

A decadência, ao contrário, incide diretamente sobre o direito e indiretamente sobre a ação. Na verdade, esse fato extintivo vem à tona nas hipóteses em que a lei ou a convenção subordina a eficácia do direito ao seu exercício em determinado período de tempo, de modo que, não o fazendo, o titular acaba por vê-lo extinto.

Portanto, verifica-se que os referidos institutos se diferenciam, na prática, pelo fato de a *decadência* regular a consolidação fática do direito subjetivo material em si, enquanto que a *prescrição* se refere ao direito de ação decorrente da relação jurídica infirmada sob o direito material em questão (JUSTEN FILHO, 2016, p. 1248). Em outras palavras, o instituto da prescrição pressuporia a necessária intervenção do Poder Judiciário, no exercício da tutela jurisdicional.

Importante salientar que a referida distinção entre direito material e direito de ação se aplica totalmente ao Direito Administrativo. A diferença, no caso, estaria na peculiaridade de que a Administração Pública não precisa, necessariamente, recorrer ao Poder Judiciário para a tutela de seus interesses:

Uma das peculiaridades do direito administrativo reside em que é assegurada ao Estado, em um grande número de casos, a competência para promover a autotutela de seu interesse. A autoexecutoriedade dos atos administrativos significa a desnecessidade de a Administração Pública recorrer ao Estado-jurisdição para a satisfação de algumas de suas pretensões resistidas por particulares. Isso não significa, como já examinado, que a Administração Pública seja investida de competência para satisfazer toda e qualquer pretensão de que seja titular. Por exemplo, o sacrifício definitivo do direito de propriedade privada, quando o particular se recuse a uma solução amigável, depende da intervenção do Poder Judiciário.

Logo, existem hipóteses em que a satisfação da pretensão da Administração Pública em face de um particular depende da intervenção do Poder Judiciário. Em outras palavras, há casos em que o Estado-Administração depende da intervenção do Estado-jurisdição para obter tutela para uma pretensão. Nesses casos, será evidente a distinção entre a pretensão de direito administrativo da Administração

Pública (dirigida contra o particular ou contra outro ente estatal) e o seu direito de ação. (JUSTEN FILHO, 2016, p. 1249).

Desta forma, embora os institutos da prescrição e da decadência possuam o mesmo objetivo de conferir estabilidade e segurança jurídica mediante a consolidação das situações fáticas e jurídicas pelo passar do tempo, estes possuem efeitos e tutelas distintos.

Resta verificar, contudo, qual expressão melhor se amolda ao exercício da Administração Pública no que se refere às mudanças de entendimento quanto à validade de atos administrativos *a posteriori*, no exercício de sua autotutela administrativa.

Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari (2012, p. 319) afiliam-se à expressão *decadência* como a mais adequada para tratar do exercício da autotutela pela Administração Pública. Já as doutrinadoras Lúcia Valle Figueiredo (1995, p. 152) e Elody Nassar (2009, p. 161) utilizam a expressão *prescrição*.

O professor Hely Lopes Meirelles assevera a impropriedade de se utilizar a expressão *prescrição administrativa*, uma vez que, segundo o referido doutrinador, “a *prescrição*, como instituto jurídico pressupõe a existência de uma *ação judicial* apta à defesa de um direito, porque ela significa a perda da respectiva ação, por inércia de seu titular” (2016, p. 815).

Ainda segundo Meirelles, a expressão *prescrição administrativa* é impropriamente, utilizada para se referir ao fenômeno da preclusão, consubstanciada no escoamento de prazos para que o particular apresente alguma manifestação processual, ou mesmo em relação ao dever de autotutela da Administração em relação aos seus tutelados (2016, p. 815).

Em partes, primeiramente vamos afastar a questão da *preclusão*. A preclusão temporal quando uma faculdade processual não for exercida no momento adequado de um processo administrativo (JUSTEN FILHO, 2016, p. 1255).

A *prescrição* diz respeito à perda do direito de ação, aqui entendida pelo professor Meirelles (2016, p. 815) e pelo professor Justen Filho (2016, p. 1249) como a tutela do Poder Judiciário em relação ao direito material em discussão.

Por fim, a *decadência* diz respeito ao exercício da autotutela administrativa em face do próprio direito material em si. Assim, o professor Luciano Ferraz sintetiza:

O prazo quinquenal aludido no art. 54 é decadencial e não prescricional: o que se extingue, pelo decurso dele, ausente a má-fé do interessando, é o próprio direito da Administração Pública Federal de anular o ato administrativo. Esse direito à invalidação não possui pretensão (jurídica) que lhe corresponda, tal como se dá no caso da prescrição, pois nada há exigir no comportamento da outra parte [administrado], como também nenhum dever jurídico correspondente ao direito a invalidar.

Com efeito a prescrição é a “extinção de uma ação ajuizável em virtude da inércia de seu titular, durante um certo lapso de tempo, na ausência de causas preclusivas de seu curso”. Já a decadência é “a extinção do direito pela inércia de seu titular, quando sua eficácia foi, de origem, subordinada à condição de seu exercício dentro de um prazo prefixado, e este se esgotou sem que esse exercício se tivesse verificado”. (FERRAZ, 2011, p. 133).

Dessa forma, o presente estudo alinha-se à corrente de que, a teor do que dispõe o art. 54 da Lei nº 9.784, a Administração Pública, no exercício de sua autotutela administrativa, está sujeita a incidência de prazo de natureza *decadencial* e não *prescricional*.

Veja-se, importante se atentar um importante fator que também corrobora para a referida escolha e geralmente não é abordado na doutrina tradicional, qual seja, a impossibilidade de interrupção ou suspensão da decadência.

A esse respeito, vejamos o que dispõe o art. 207 do Código Civil a respeito da decadência:

Art. 207. Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição.

Em contraposição, vejamos os seguintes artigos relacionados à prescrição:

Art. 193. A prescrição pode ser alegada em qualquer grau de jurisdição, pela parte a quem aproveita.

[...]

Seção II

Das Causas que Impedem ou Suspendem a Prescrição

Art. 197. Não corre a prescrição:

[...]

Seção III

Das Causas que Interrompem a Prescrição

Art. 202. **A interrupção da prescrição**, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á:

[...]

Parágrafo único. A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper.

Portanto, restam cristalinas as seguintes diferenças apontadas por Carlos da Rocha Guimarães (apud ARDISSONE RIZZARDO, RIZARDO FILHO & RIZZARDO, 2017, p. 31):

1. A prescrição extingue somente o direito à ação, a decadência extingue o próprio direito.
2. O curso da prescrição pode ser interrompido; o da decadência não.
3. O curso da prescrição pode ser suspenso; o da decadência não, é fatal.

Frise-se que o disposto no Código Civil é plenamente aplicável ao processo administrativo, seja por aplicação dos referidos dispositivos por analogia ou preenchimento de lacunas, seja pelo fato de que a Lei nº 9.784/99 expressamente

indica em seu art. 2º, parágrafo único, inciso I¹⁶, que os processos administrativos devem observar critérios de *atuação conforme a lei e o Direito*. Mesmo porque, para José dos Santos Carvalho Filho (2013, pp. 65-66), os critérios que devem reger os processos administrativos possuem o sentido de “modo de proceder”:

CRITÉRIOS – *Critério* tem o significado de “**faculdade ou modo de apreciar, de distinguir, de conhecer a verdade**”, “**raciocínio, juízo**”, ou, ainda, “**modo de apreciar pessoas ou coisas**”.

Em outras palavras, e com base no texto da lei, temos então que **critérios** são os meios a serem adotados pelos administradores para apreciação de coisas e pessoas no processo administrativo. Nota-se, por conseguinte, que o sentido guarda compatibilidade com o **modo de proceder (modus agendi)** dos agentes da Administração que intervêm no processo e praticam atos integrantes do procedimento.

Ora, não pode o Administrador Público valer-se de uma suposta legalidade às avessas para não aplicar os preceitos do Código Civil e da doutrina civilista, enquanto origens dos institutos ora apreciados e estudados. A dualidade e dicotomia entre o público e o privado não pode ser levada a esse nível de maniqueísmo totalmente incompatível com o ideário de validade sistêmica do ordenamento jurídico.

No atual paradigma do Estado Democrático de Direito, surge a noção de que público e privado não são antagônicos, mas sim atuam em relação de complementariedade (CARVALHO NETTO, 2002, p. 78). Assim, verifica-se a existência de processos de publicização do privado e de privatização do público, não são de fato incompatíveis, mas sim complementares (BOBBIO, 2007, p. 26).

Isso deve se dar em prol do próprio conceito da Democracia, de maneira que as relações público-privadas devem possuir viés de interdependência e de

¹⁶ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
I - atuação conforme a lei e o Direito;

circularidade, de forma que o Estado Democrático de Direito faça jus à legitimidade pretendida pelas democracias constitucionais (FISCHGOLD, 2014, p. 86). Não obstante, não constitui objeto do presente estudo se estender muito mais sobre o referido assunto.

Agora resta analisar a importância das diferenças entre os referidos institutos acima identificadas aplicáveis aos processos administrativos. Para tanto, há, essencialmente, dois pontos a serem considerados: (i) a necessária remediação do desequilíbrio processual administrativo e (ii) a duração razoável do processo.

Sobre o primeiro ponto, não se nega que o Estado-administração possua uma série de direitos e prerrogativas que lhe conferem uma posição naturalmente superior às condições do administrado. Entretanto, é imperioso que tais prerrogativas não se transformem em mecanismos de dominação e exercício arbitrário de poder. Aqui, repise-se que a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da impessoalidade, conferindo viés objetivo e racionalidade às suas decisões;

Em um legítimo paralelo com o processo civil, a legislação processual assegura a paridade de tratamento¹⁷ na medida em que o Estado deve garantir aos jurisdicionados igualdade de acesso aos instrumentos processuais, não bastando uma alegada neutralidade, mas sim que estas possíveis desigualdades sejam imunizadas por meio do respectivo processo (ALVIM, 2017, p. 250).

Sob esse contexto, permitir que a Administração Pública, além de todas as suas prerrogativas de auto-executoriedade, imperatividade e presunção de veracidade e legitimidade, além da auto-tutela, possa usufruir dos benefícios de interrupção e suspensão do prazo no caso de prescrição para o exercício de sua autotutela é permitir, tão somente, que a dominação aconteça, em subversão ao

¹⁷ Art. 7º É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório.

próprio conceito do instituto. É deixar os indivíduos particulares para sempre a mercê dos instrumentos de dominação do Estado, contrariando a própria legitimidade deste e instaurando uma situação caótica do ponto de vista da segurança jurídica.

Sobre o segundo ponto, importante destacar que a Constituição Federal assegura a todos, no âmbito administrativo e judicial, a duração razoável do processo e a celeridade de sua tramitação, conforme previsto no art. 5º, inciso LXXVIII:

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

[...]

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Ainda, sobre o aspecto da duração razoável do processo, importante destacar que este se coaduna também com o princípio da eficiência, na medida em que “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional” (MEIRELLES, 2016, p. 105):

Com a EC 45/2004 a eficiência passou a ser um direito com sede constitucional, pois, no art. 5º, o inc. LXXVIII, que assegura “a todos no âmbito judicial e administrativo”, a “razoável duração do processo e os meios que garantem a celeridade de sua tramitação”. Essa norma exige rapidez na tomada de qualquer decisão e no seu cumprimento.

Diante de todo o exposto, o presente estudo filia-se à ideia de que o prazo previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99 é um prazo de natureza decadencial, e não prescricional, conforme as lições de Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari (2012, p. 319), do professor Justen Filho (2016, p. 1249) e de Hely Meirelles (2016, p. 815), divergindo apenas em relação ao seguinte ponto em relação aos dois últimos autores: o de que a natureza do prazo prescricional teria por requisito a preexistência de uma ação judicial, sendo necessária a intervenção do Poder Judiciário.

Frise-se, a natureza do prazo previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, objeto específico do presente estudo, é um prazo de natureza decadencial e quanto a isto não há qualquer divergência em relação ao posicionamento dos autores acima referenciados. No exercício de sua prerrogativa de autotutela, a Administração Pública está sujeita ao prazo decadencial de 5 (cinco) anos, o qual não se interrompe, não se suspende e deve se dar em estrita observância aos princípios constitucionais da duração razoável do processo e da eficiência, como desdobramento daquele.

Conforme bem aponta Rafael Valim (2013, p. 91):

No âmbito do Direito Administrativo, tem-se, de um lado, as pretensões do administrado em face da Administração, na via administrativa e judicial, e, de outro, o exercício do dever-poder (função) da Administração, por si ou pela via judicial, em face do administrado. Interessa-nos aqui um breve comentário sobre a eliminação da possibilidade da própria Administração prover sobre dada situação. [...] Vale dizer: ceifa-se o exercício *in concreto* do poder, que não é de ordem *adjetiva*, senão *substantiva*. Donde concluir-se que em se tratando do exercício da função administrativa, ocorre *decadência* e não prescrição.

Por isso, sustentarem, com inteira razão, os professores Celso Antônio Bandeira de Mello, Weida Zancaner e Almiro do Couto e Silva que o prazo previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99 é *decadencial* e não prescricional. Ali se amputa a possibilidade de a Administração prover sobre determinada situação, ou seja, aniquila-se, *in concreto*, o seu próprio dever-poder. Disso se segue, logicamente, que, ultrapassado este prazo, frente ao perecimento do próprio “direito” da Administração, também a esta se fecha a via jurisdicional.

Contudo, com as mais devidas vênias, entende-se que não há como se negar que a atuação da Administração Pública também se submete a prazos de natureza prescricional no exercício de suas atividades administrativas, não sendo razoável admitir que apenas no caso de existência de uma eventual uma ação judicial é que este prazo deve ser observado.

Assim, embora não se constitua como objeto específico do presente estudo, importante tecer algumas breves considerações sobre os prazos

prescricionais aplicáveis à Administração Pública. Para tanto, retomemos o conceito de prescrição:

A prescrição é causa extintiva da pretensão de direito material pelo seu não exercício no prazo estipulado pela lei. [...] é causa extintiva do direito ou da pretensão de direito material pela desídia de seu titular, que deixou transcorrer o tempo ser exercitar seu direito. (ANDRADE NERY & NERY JUNIOR, 2015, p. 329).

Portanto, “a ideia da prescrição é autorizada pela necessidade de estabilização como também pelas virtudes pacificadoras do esquecimento” (NASSAR, 2009, p. 45), causado pela inércia do titular do direito material tutelado.

A esse respeito, importante destacar que os prazos de natureza prescricional se aplicam à Administração Pública, por exemplo, no exercício de seu *jus puniendi*, ou seja, na persecução processual para a imposição de sanções administrativas. Sobre tal aspecto bem aponta Fábio Medina Osório (2019, p. 105) sobre o conceito de sanção administrativa:

Consiste a sanção administrativa, portanto, em um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva e com finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo.

Portanto, em se tratando de Direito Administrativo Sancionador, é flagrante a aplicação de prazos de natureza prescricional à Administração Pública, uma vez que toda e qualquer pretensão punitiva deve estar sujeita a uma barreira temporal, com fundamento no princípio da segurança jurídica:

A prescrição é um instituto normal e sempre presente no Direito Administrativo Sancionador, ainda que sua regulação ocorra, mais

diretamente, na legislação infraconstitucional. Falamos em “princípio” da prescrição, mas ela decorre, em verdade, do princípio da segurança jurídica. Entendemos que toda e qualquer pretensão punitiva deva estar submetida a limites temporais para seu exercício, sob pena de violação à segurança jurídica inerente ao Estado de Direito. A previsibilidade mínima das relações, associada à expectativa legítima de que as pessoas possam mudar seus valores e perfis, recomenda e até exige que o Estado exerça suas prerrogativas sancionatórias dentro de limites temporais básicos, previamente delimitados. (OSÓRIO, 2019, p. 455).

Não se nega aqui, todavia, que do mesmo ilícito possam decorrer, por exemplo, situações que ensejem a persecução processual para a anulação do ato (sujeito ao prazo decadencial no exercício de sua autotutela) e para a penalização (sujeita aos prazos prescricionais previstos em lei).

Apenas a título de breve comentário, a Lei nº 9.873/99 dispõe acerca da prescrição da ação punitiva da Administração Pública Federal, no exercício do poder de polícia, nos seguintes termos:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Verifica-se, portanto, que o prazo geral prescricional para o exercício da pretensão punitiva pela Administração Pública é de 5 (cinco) anos, sendo que quando o fato objeto do *jus puniendi* estatal também se constituir como um tipo penal, o prazo prescricional deverá obedecer a respectiva legislação da esfera do Direito Penal, conforme indicado no §2º supratranscrito.

Por fim e considerando-se ainda o parágrafo 1º legislação acima referenciada, uma outra hipótese de aplicação de prazo de prescricional à atividade administrativa, e independentemente de sua natureza sancionatória, nesse caso, está na possibilidade de aplicação da *prescrição intercorrente*.

Esse tipo de prescrição é verificado no *curso do processo já instaurado* (daí o seu nome) em razão da inércia da parte interessada para dar andamento ao feito. No entendimento deste estudo, esse prazo prescricional aplica-se a todos os processos administrativos, em virtude da necessária observância dos princípios da duração razoável do processo e da eficiência. Ora, não seria possível admitir que, mesmo após instaurados os processos administrativos pela Administração Pública, estes ficassem sem solução definitiva de forma indefinida ao longo do tempo. Mesmo porque, nas palavras do saudoso Rui Barbosa, “justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta” (BARBOSA, 1999, p. 40).

Conforme expressamente indicado no §1º do art. 1º da Lei nº 9.873/99, a prescrição intercorrente incide em processos administrativos paralisados há mais de 3 (três) anos, pendentes de julgamento ou despacho, uma vez que restaria configurada a desídia da Administração Pública, sem prejuízo da responsabilização funcional do servidor que tenha dado causa à prescrição.

Em conclusão:

- i. os prazos de natureza prescricional aplicam-se à Administração Pública no exercício da atividade sancionatória bem como em situações de prescrição intercorrente, não pressupondo, necessariamente, a preexistência de uma ação judicial; e
- ii. a natureza do prazo previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99 é decadencial, sendo esse aplicado ao Estado no exercício de sua

autotutela Administrativa, o qual não se interrompe, não se suspende, e deve ser observado em estrito cumprimento aos princípios da duração razoável do processo e da eficiência.

Partindo-se dessas conclusões, é possível avançar para a análise específica do disposto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, conforme será abordado a seguir.

3.3. O PRAZO DECADENCIAL QUINQUENAL PREVISTO NA LEI Nº 9.784/99

Para analisar de forma específica os elementos do art. 54 da Lei nº 9.784/99, importante retomar a sua expressa redação:

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.

Antes de se adentrar especificamente no estudo dos elementos que constituem o artigo acima referenciado, importante tecer breves considerações sobre alguns dispositivos similares no direito comparado. Nesse sentido, bem sintetiza Giovani Bigolin (2007, pp. 105-107):

Na Espanha, a introdução do fenômeno da estabilização dos atos administrativos na comunidade jurídica se deu pelo caminho legislativo. A recente Lei do Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum, Ley 30, de 26 e novembro de 1992, contém, a respeito dos limites da competência revisora dos atos ilegais, dispositivo expresso no art. 106: “As competências para revisão não poderão ser exercitadas quanto por prescrições de ações, pelo tempo transcorrido ou por outras circunstâncias, seu exercício resulte contrário à equidade, à boa-fé, aos direitos dos particulares ou às leis”.

[...]

Na Itália, por sua vez, não existe a previsão de termo para o exercício da competência administrativa de revisão dos atos administrativos. O

que interessa é investigar a presença, em cada caso, do interesse público concreto e atual na eliminação dos efeitos do ato administrativo, exigência que representa uma garantia para o destinatário. O decurso do tempo acentua o interesse na repristinação da legalidade e consolida as situações objetivas de vantagem baseadas na providência legítima.

[...]

Também, na Alemanha, prevalece o posicionamento pela excepcionalidade da retirada do ato administrativo inválido. O § 48 da Lei do Procedimento Administrativo alemão, de 25 de maio de 1976, prevê: “Um ato administrativo que concede ou que é condição de uma prestação pecuniária instantânea ou duradoura (*laufende*) ou de uma prestação em espécie divisível (*teilbare Sachleistung*), não pode ser revogado por invalidade se o beneficiário confiou na estabilidade do ato administrativo, e a sua confiança, ponderando o interesse público na revogação, é digna de proteção.

[...]

No art. 136 do Código de Procedimento Administrativo português, está prevista espécie de preclusão para o ato administrativo anulável, anunciando o dispositivo que o ato administrativo é insuscetível de impugnação perante os tribunais. Assim, decorrido o prazo legal para sua impugnação, o ato anulável é sanado pelo decurso do tempo.

Dessa forma, podemos perceber uma certa semelhança entre alguns elementos nas referenciadas legislações, embora a corrente dissertação não tenha por objetivo se estender nas minúcias acerca de estudo de direito comparado. Retomando a análise da legislação pátria, já debatemos extensamente sobre a natureza decadencial do prazo previsto no *caput* do artigo 54 da Lei nº 9.784/99. Assim, resta analisar os outros três elementos básicos indicados: (i) atos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários; (ii) salvo comprovada a má-fé; e, por fim (iii) o prazo de 5 (cinco) anos.

Sobre a existência de efeitos favoráveis em decorrência do ato administrativo supostamente viciado, salienta-se o elevado grau de subjetividade de tal expressão. O que seriam efeitos favoráveis? Seriam estes efeitos de cunho meramente patrimonial? É possível presumir que a anulação de um ato administrativo, gera, necessariamente, novos efeitos desfavoráveis àqueles que tinham depositado a sua confiança na presunção de veracidade e legitimidade?

Via de regra, é mais comum verificar a presença do requisito “efeitos favoráveis” na seara patrimonial, quando da eventual percepção de valores ou proventos de boa-fé pelo administrado. Entretanto, entende-se que o requisito não pode se submeter unicamente a essa lógica, sob pena de simplificação. É possível (e necessário) ampliar o horizonte de possibilidades de aplicação do “efeito favorável” para, por exemplo, considerar a permissão para a participação de um candidato em um concurso público, ou mesmo para se considerar os benefícios concedidos para determinadas empresas em um processo licitatório.

Em exemplo relacionado à seara patrimonial, podemos citar o tema 531 da sistemática dos recursos repetitivos do Superior Tribunal de Justiça, cuja 1ª Seção, no julgamento do REsp 1.244.182-PB, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, firmou o seguinte entendimento:

É indevida a devolução ao erário de valores recebidos de boa-fé, por servidor público ou pensionista, em decorrência de erro administrativo operacional ou nas hipóteses de equívoco ou má interpretação da lei pela administração pública.

(BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1244182**. Recorrente: Universidade Federal da Paraíba. Recorrido: marcos Jacome de Almeida. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Brasília-DF, 10 de outubro de 2012. Diário da Justiça, Brasília-DF, 19 de outubro de 2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1186250&num_registro=201100591041&data=20121019&formato=PDF>. Acesso em 27/02/2020).

Recentemente, em relação ao tema supratranscrito, o STJ irá discutir nos âmbito dos Recursos Especiais nº 1.769.306 e 1.769.209, do mesmo relator, se a abrangência do tema 531 abarca o pagamento de valores de boa-fé percebidos pelo servidor público, quando pagos por erro operacional da administração, conforme tema 1009 da sistemática dos recursos repetitivos:

O Tema 531 do STJ abrange, ou não, a devolução ao Erário de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público quando pagos indevidamente por erro operacional da Administração Pública.

Sobre a ressalva da má-fé, importante destacar que essa construção preserva a ideia de proteção à confiança uma vez que o administrado, de boa-fé, teria depositado sua fidúcia em um ato administrativo que detém presunção de veracidade, legitimidade e de autoexecutoriedade. Situação diversa seria se aquele administrado, por exemplo, por eventual conhecimento prévio ou influência acerca da plena invalidade do ato, tenha se quedado silente para se beneficiar de forma indevida da situação. A esse respeito:

A má-fé tem que ser apreciada com a análise de todos os elementos que cercam a conduta. A Lei RJ nº 5.247/09 enunciou que “**sem o prejuízo da ponderação de outros fatores, considera-se de má-fé o indivíduo que, analisadas as circunstâncias do caso, tinha ou deveria ter consciência da ilegalidade do ato praticado**”. Em que pese a tentativa da lei de dar cunho de maior objetividade à ideia, o certo é que sempre há de remanescer certa subjetividade.

[...]

A consolidação do ato inquinado de vício de legalidade há de favorecer ao beneficiário se a este não pode ser atribuída conduta ardilosa ou fraudulenta com o objetivo de instigar a prática do ato ilegal. Contudo, se a ilegalidade proveio de erro administrativo, e o administrado em nada contribuiu para a prática do ato, deve ser-lhe assegurado o direito à subsistência do ato se a Administração não o corrigir no prazo de cinco anos. (FILHO CARVALHO, 2013, p. 273).

Entretanto, importante salientar que a Administração Pública não pode pressupor a má-fé do interessado, sem que haja comprovação inequívoca de sua ocorrência (NOHARA & MARRARA, 2018, p. 434). Mesmo porque, há que ser observado em interpretação extensiva o princípio constitucional da presunção de inocência, insculpido no art. 5º, inciso LVII, da CF/88¹⁸.

¹⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

Ainda sobre a questão da presença da boa-fé do interessado, importante se atentar para a seguinte questão: e a anulação de atos de que decorram efeitos favoráveis em que se verifique a má-fé do interessado? Para sintetizar bem às correntes doutrinárias sobre tal assunto bem aponta Ricardo Marcondes Martins (2014, p. 302):

No âmbito federal, o art. 54 da Lei nº 9,784/99 estabelece que esse prazo para que a União invalide atos administrativos de efeitos favoráveis ao administrado, e editados com boa-fé. A *contrario sensu* esse prazo não se aplica aos atos de efeitos desfavoráveis ou editados com má-fé. Em relação a eles, quatro posições surgiram na doutrina: 1) para Vladimir da Rocha França o exercício da potestade de invalidar é insusceptível de decadência. 2) Para Celso Antônio Bandeira de Mello e Mônica Martins Toscano Simões aplica-se o prazo de dez anos, pois é o prazo prescricional geral previsto no Código Civil de 2002. 3) Para [...] Clarissa Sampaio Silva aplica-se o prazo de cinco anos, porém este corre não da publicidade do ato, mas da ciência da fraude. 4) Para Sérgio Ferraz a cláusula excludente dos atos praticados com má-fé é inconstitucional e, assim inaplicável; eles decaem no prazo de cinco anos contados da publicidade do ato, da mesma forma que os atos praticados com boa-fé.

Sem desprestigiar o entendimento dos demais doutrinadores, acertada está a segunda orientação: a lei federal exclui a incidência do prazo de cinco anos para os atos que não geram efeitos favoráveis aos administrativos e para os atos praticados por má-fé. [...] Razoável, porém, invocar, em concretização ao princípio da estabilização das relações, o prazo de dez anos, prazo geral da prescrição civil [...].

O autor filia-se, portanto, ao entendimento de que aplicar-se-ia o prazo de 10 (dez) anos para os atos que não gerassem efeitos favoráveis aos administrados, ou que fossem praticados de má-fé.

Contudo, o presente estudo entende ser mais razoável a posição adotada por Clarissa Sampaio Silva (2001, pp. 122-123), conforme o terceiro posicionamento citado por Ricardo Marcondes Martins, sendo aplicável o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para estes casos, mas contados a partir da percepção da ilegalidade e não da publicação do ato em si. Nesse sentido, a autora aponta que:

Nas situações anteriormente analisadas, os particulares envolvidos em relações jurídicas viciadas encontravam-se de boa-fé, o que, somado a outros fatores, como o decurso do tempo, por exemplo, permitiu a manutenção da situação ou dos seus efeitos.

Ou seja, a existência da boa-fé do particular faz com que o ato viciado apenas possa ser eliminado dentro do prazo de cinco anos contados a partir da prática deste.

Todavia, não se pode negar a ocorrência de hipóteses em que os envolvidos laborem de má-fé para obter alguma vantagem ilícita perante o Poder Público, hipóteses em que, em princípio, impõe-se a invalidação do ato viciado com a recomposição ao *status quo* anterior e a aplicação, se for o caso, das sanções de ordem administrativa e penal cabíveis à espécie.

Mesmo em tais situações é relevante ponderar-se o fato de a Administração estar ou não cônica da ocorrência ardil, da fraude, bem como (em caso positivo), de possível tolerância dela em relação ao defeito. Ora, se a Administração, ciente de que o ato apresenta vício, cuja responsabilidade seja imputada ao particular, não adota as providências no sentido de eliminá-lo do cenário jurídico, manifestando tolerância em relação a este, pode-se dizer que incidentalmente finda por contribuir para que o transcurso de tempo acabe por absorver o vício.

Assim, nestas circunstâncias, também há de se falar na decadência administrativa, no tocante à invalidação de tais atos, observando-se que o referido prazo de cinco anos deve ser contado a partir do momento em que a Administração teve ciência da conduta fraudulenta do particular, e não da prática do ato em si.

Um outro aspecto que poderia ser abordado em relação à ciência da Administração Pública sobre o ato viciado, praticado de má-fé pelo administrado, diz respeito ao fato de que a inércia da Administração feriria os princípios da moralidade e da impessoalidade. Isso porque, caso a referida situação não se submetesse ao prazo decadencial de 5 (cinco) anos, contados a partir da ciência da Administração sobre a fraude, poder-se-ia admitir que os agentes públicos fizessem, com o perdão da expressão, “vista grossa” para uma determinada ilegalidade, perseguindo tão somente os atos ilegais cujas vantagens favorecem um grupo em específico, por exemplo, e ficando com uma “moeda de troca” para anular outros atos que favorecem outros grupos, a qualquer momento, estimulando, assim uma corrupção sistêmica.

Assim, em relação ao prazo quinquenal, insta salientar que este se constitui como regra geral aplicável ao Direito Público. Com as mais devidas vênias para

discordar do autor acima referenciado, entende-se não ser necessária a analogia com o prazo do direito civil no caso vertente.

Novamente, não se está a negar a possibilidade de tal interpretação analógica, mesmo porque os próprios institutos da prescrição e da decadência tem como origem a doutrina civilista. Como bem aponta Luís Roberto Barroso (2004, p. 23): “Os domínios do Direito Privado e do Direito Público convivem, modernamente, com grandes espaços de superposição”.

Contudo, o Direito Público possui um extenso arcabouço normativo que indica o prazo quinquenal, e não decenal, ainda que estas se refiram a prazo de natureza prescricional. Veja-se, ainda no ano de 1932 o ordenamento jurídico brasileiro já possuía legislação que estabelecia o prazo de 5 (cinco) anos, conforme o Decreto nº 20.910/1932:

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

Claro está que, se tiver ocorrido a prescrição, a invalidação não poderá ocorrer.

Frise-se que a referida legislação menciona o prazo de 5 (cinco) anos e, contudo, se refere ao instituto da prescrição, sendo necessário fazer as devidas adaptações para se avaliar o instituto da decadência. Da mesma forma, embora a referida legislação se aplique a pretensões do particular em face da Administração Pública, é possível afirmar, pelo princípio da simetria e da isonomia, que o prazo para a situação reversa (pretensões da Administração Pública perante o particular) também deve ser o prazo de 5 (cinco) anos.

Sobre este ponto bem apontava Lúcia Valle Figueiredo (1995, p. 152), ainda no ano de 1995, que as situações tuteladas pelo direito não devem ser tratadas de mão única, devendo a Administração respeitar o mesmo prazo de 5 (cinco) anos para suas pretensões em face do particular:

O Direito repele, sem dúvida, situações pendentes. Deveras, o instituto da prescrição visa, exatamente, a estabilidade das situações constituídas pelo decurso do tempo.

Entendemos ser de cinco anos o prazo prescricional, prazo normal para se atacar as relações travadas pela Administração Pública.

Não endossamos, pois, com todo o respeito pela opinião dos outros conceituados autores, o prazo prescricional de 20 anos.

Temos afirmado que as situações jamais são de “mão única”. Assim como as ações contra a Administração Pública devem respeitar o prazo prescricional de cinco anos, também entendemos que a invalidação do ato não possa se dar em prazo maior. (FIGUEIREDO, 1995, p. 152).

De fato, à época ainda pendia legislação específica sobre pretensões da Administração em face do administrado, de tal forma que parte da doutrina defendia o prazo prescricional previsto no Código Civil. Contudo, essa solução mostrava-se flagrantemente desarrazoada. A esse respeito, o Superior Tribunal de Justiça – STJ no REsp nº 2.251.993/PR, sob a sistemática dos recursos repetitivos conforme art. 543-C do antigo CPC¹⁹, pacificou a questão nos seguintes termos do informativo de jurisprudência nº 512, de 20 de fevereiro de 2013:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PRAZO PRESCRICIONAL DA PRETENSÃO INDENIZATÓRIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. PRAZO QUINQUENAL DO DEC. N. 20.910/1932. RECURSO REPETITIVO (ART. 543-C DO CPC E RES. N. 8/2008-STJ).

¹⁹ Art. 543-C. Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito, o recurso especial será processado nos termos deste artigo.

§ 1º Caberá ao presidente do tribunal de origem admitir um ou mais recursos representativos da controvérsia, os quais serão encaminhados ao Superior Tribunal de Justiça, ficando suspensos os demais recursos especiais até o pronunciamento definitivo do Superior Tribunal de Justiça.

§ 2º Não adotada a providência descrita no § 1º deste artigo, o relator no Superior Tribunal de Justiça, ao identificar que sobre a controvérsia já existe jurisprudência dominante ou que a matéria já está afeta ao colegiado, poderá determinar a suspensão, nos tribunais de segunda instância, dos recursos nos quais a controvérsia esteja estabelecida.

[...]

Aplica-se o prazo prescricional quinquenal - previsto no art. 1º do Dec. n. 20.910/1932 - às ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, e não o prazo prescricional trienal - previsto no art. 206, § 3º, V, do CC/2002. O art. 1º do Dec. n. 20.910/1932 estabelece que "as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem". Por sua vez, o art. 206, § 3º, V, do CC/2002 dispõe que prescreve em três anos a pretensão de reparação civil. Ocorre que, no que tange às pretensões formuladas contra a Fazenda Pública, deve-se aplicar o prazo prescricional do Dec. n. 20.910/1932 por ser norma especial em relação ao CC, não revogada por ele. Nesse aspecto, vale ressaltar que os dispositivos do CC/2002, por regularem questões de natureza eminentemente de direito privado, nas ocasiões em que abordam temas de direito público, são expressos ao afirmarem a aplicação do Código às pessoas jurídicas de direito público, aos bens públicos e à Fazenda Pública. [...]

(BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1251993**. Recorrente: Município de Londrina. Recorrido: Francisco Carlos de Melo Filho. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Brasília-DF, 12 de dezembro de 2012. Diário da Justiça, Brasília-DF, 19 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1203264&num_registro=201101008870&data=20121219&formato=PDF> Acesso em 04/03/2020).

Retomando-se a questão das legislações que indicam o prazo quinquenal, a Lei nº 9.873/99, citada no precedente acima e já previamente abordada no presente estudo, também indica o lapso temporal de 5 (cinco) anos:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Em outro exemplo de prazo, agora de natureza decadencial, temos também que o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) dispõe que o Fisco dispõe do prazo de 5 (cinco) anos para efetuar o lançamento do crédito tributário:

Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados:

I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado;

II - da data em que se tornar definitiva a decisão que houver anulado, por vício formal, o lançamento anteriormente efetuado.

Parágrafo único. O direito a que se refere este artigo extingue-se definitivamente com o decurso do prazo nele previsto, contado da data em que tenha sido iniciada a constituição do crédito tributário pela notificação, ao sujeito passivo, de qualquer medida preparatória indispensável ao lançamento.

Ora, se mesmo o Fisco se sujeita ao prazo quinquenal para efetuar o lançamento do respectivo crédito tributário, não poderia se aventar prazo superior para o Estado nos demais exercícios de sua atividade administrativa. E mais, conforme extensamente demonstrado acima, o prazo de 5 (cinco) anos não se configura como exceção, como desarrazoado, ou mesmo como inovação legislativa, constituindo-se, ao revés, como regra geral a que deve se submeter a Administração Pública.

A esse respeito bem sintetiza Luís Roberto Barroso sobre o prazo quinquenal (2004, pp. 28 e 29):

A analogia para determinação do prazo prescricional, na hipótese, deve ser estabelecida com o Direito Administrativo – e não com o Direito Civil – que sempre teve por regra, ainda quando não expressamente positivada, o prazo de prescrição de no máximo 5 (cinco) anos.

[...] É a constatação inevitável que se extrai do exame: (I) da legislação administrativa, (II) da doutrina, (III) da jurisprudência e (IV) do comportamento da própria administração. Acompanhe-se a demonstração do argumento, começando por exemplos legislativos:

a) Código Tributário Nacional

- art. 174: prazo prescricional de 5 anos para a cobrança de crédito tributário;

-art. 173: prazo decadencial de 5 anos para a constituição do crédito tributário;

Art. 168: prazo prescricional de 5 anos para ação de restituição de indébito;

b) Lei nº 8.884/94 (Lei do CADE), art. 28: infrações da ordem econômica prescrevem em 5 anos.

c) Decreto nº 20.910, art. 142: ação disciplinar contra funcionário público prescreve, no máximo, em 5 anos (no mesmo sentido dispunha a Lei nº 1.711/52, antigo Estatuto dos Funcionários Públicos

Civis da União). Também os prazos prescricionais para a punição disciplinar previstos nas Leis Complementares nºs 75/93 e 80/94 (Ministério Público Federal e Defensoria Pública), nunca são superiores a 5 anos.

e) Lei nº 8.429/92, art. 23: atos de improbidade administrativa prescrevem, no máximo, em 5 anos.

f) Lei nº 6.838/80, art. 1º: infrações disciplinares de profissionais liberais prescrevem em 5 anos. Também a Lei nº 8.906/94 (Estatuto da OAB), art. 43, prevê o prazo prescricional máximo de 5 anos para a punição.

Portanto, verifica-se que a redação do art. 54 da Lei nº 9.784/99 está de acordo com a tradição legislativa implementada em diversos normativos de direito público, restando incontroversa a aplicação do prazo quinquenal. Repise-se que tal prazo é de natureza decadencial, de tal forma que não se interrompe ou se suspende, como se dá com a prescrição.

Apenas retomando uma breve consideração em relação ao direito comparado, entende-se que o prazo de 5 (cinco) anos revela-se bastante razoável. Nesse sentido, o professor Almiro do Couto e Silva (2015, p. 119):

Aliás, é relevante ressaltar, nesse ponto, que o prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99 é dos mais longos que se conhece. Na França, como se viu, tal prazo, é de apenas dois meses (CE, *affaire Dame Cachet*, 1922); na Alemanha, de um ano (§ 48, alínea 4, da Lei de Processo Administrativo de 1976); e, Portugal, também de um ano (art. 141, alínea 2, do Código de Procedimento Administrativo). Sendo assim, não tem nenhum sentido que, volvidos cinco, dez, quinze ou até mesmo vinte anos a Administração Pública entenda, no Brasil, de anular ato administrativo em cuja manutenção os destinatários confiaram, porque revestido da presunção de legalidade que têm os atos do Poder Público.

Um aspecto interessante sobre o prazo de 5 (cinco) anos previsto na Lei de Processo Administrativo Federal está no fato de que os diplomas legislativos das esferas estadual e municipal tendem a replicar o referido lapso temporal.

Exemplificativamente, no âmbito do Distrito Federal, a Lei nº 2.834/01 limita-se a recepcionar, na íntegra, os dispositivos da Lei nº 9.784/99²⁰, que dispõe sobre o prazo decadencial de 5 (cinco) anos.

Já a Lei nº 5.427/09, que estabelece normas sobre atos e processos administrativos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, também indica o prazo decadencial quinquenal em seu art. 53²¹. No âmbito estadual (Estado de Goiás) e Municipal (Município de Goiânia), são referências, respectivamente, a Lei nº 13.800/2001²² e a Lei nº 9.861/16²³, que também indicam o prazo de 5 (cinco) anos.

Alguns estados não possuem leis de processo administrativo próprias, como é o caso dos estados do Acre, Amapá, Pará, Tocantins, Ceará, Paraíba, Mato Grosso, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina ou Rio Grande do Sul (KUNERT, 2018), por exemplo. O presente estudo não pretende fazer um mapeamento de todas

²⁰ Art. 1º Aplicam-se aos atos e aos processos administrativos no âmbito da Administração direta e indireta do Distrito Federal, no que couber, as disposições da Lei federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, com a redação conferida pela Lei federal nº 12.008, de 29 de julho de 2009. (Artigo alterado(a) pelo(a) Lei 6037 de 21/12/2017)

²¹ Art. 53. A Administração tem o prazo de cinco anos, a contar da data da publicação da decisão final proferida no processo administrativo, para anular os atos administrativos dos quais decorram efeitos favoráveis para os administrados, ressalvado o caso de comprovada má-fé.

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

§2º Sem prejuízo da ponderação de outros fatores, considera-se de má-fé o indivíduo que, analisadas as circunstâncias do caso, tinha ou devia ter consciência da ilegalidade do ato praticado.

²² 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.

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

²³ Art. 55. 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 contarse- 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.

as legislações na seara estadual, muito menos na seara municipal. Contudo, importante destacar que a estes entes federativos se aplica a Lei nº 9.748/99 por força do art. 69²⁴ do mesmo diploma legal.

Mesmo porque, repise-se que admitir-se o contrário seria permitir que o administrado ficasse a mercê da vontade legislativa do respectivo ente legislativo (DI PIETRO, 2020, p. 28), na medida em que lhe seria negada a provisão de direitos fundamentais com previsão expressa no texto constitucional, situação essa que não se pode admitir.

Corroborando com o entendimento acima sobre a aplicação do art. 54 da Lei nº 9.784/99 aos Estados e Municípios, que indica o prazo decadencial de cinco anos, importante trazer a conhecimento a recente redação do Enunciado de Súmula nº 633 do Superior Tribunal de Justiça:

A Lei 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

(BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 633**. Primeira Seção. Brasília-DF, 12 de junho de 2019. Diário da Justiça, Brasília-DF, 17 de junho de 2019. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2018_48_capSumulas633.pdf>. Acesso em 06/03/2020).

Especificamente quanto ao aspecto da aplicação da legislação federal “se inexistente norma legal específica que regule a matéria”, faz-se necessário trazer a debate a seguinte situação: e se exista norma local que regule a matéria de forma diversa? Qual delas deve prevalecer?

²⁴ Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.

Em um debate que envolve além da aplicação subsidiária da legislação federal, mas também questões de direito intertemporal, a recente Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6019, de relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello discute a constitucionalidade do art. 10, inciso I, da Lei nº 10.177/98, do Estado de São Paulo, que dispõe sobre o prazo decadencial de 10 (dez) anos para revisão dos atos administrativos:

Artigo 10 - A Administração anulará seus atos inválidos, de ofício ou por provocação de pessoa interessada, salvo quando:

I - ultrapassado o prazo de 10 (dez) anos contado de sua produção;

No mesmo sentido e apenas para fins de enriquecimento do debate, a Lei nº 1.4141/06, que dispõe sobre o processo administrativo na Administração Pública Municipal no âmbito do Município de São Paulo, também indica o prazo decadencial de 10 (dez) anos, em contraposição à regra do prazo quinquenal observada em todos os demais diplomas legislativos:

Art. 48-A. A Administração, de ofício ou por provocação de pessoa interessada, anulará seus próprios atos, quando eivados de vício que os tornem ilegais, salvo se:

I - ultrapassado o prazo de 10 (dez) anos contados de sua produção;

O presente estudo não pretende se estender consideravelmente sobre tal aspecto, estando ainda pendente de julgamento a ADI 6019 pelo Supremo Tribunal Federal. Entretanto, em uma primeira análise, parece desarrazoado que a vontade legislativa por um prazo decadencial de 10 (dez) anos prevaleça sobre a regra geral de 5 (cinco) anos prevista em todo o arcabouço normativo correlato. A preexistência da legislação estadual de São Paulo, contudo, em relação à Lei nº 9.784/99, é matéria de direito intertemporal que merece minuciosa análise que não será objeto do presente estudo.

Filia-se, portanto, ao entendimento da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p. 28), no sentido de que a Lei nº 9.784/99 é uma norma de princípios básicos que devem ser observados pela Administração Pública. Vale transcrever, novamente, o disposto no art. 1º da referida legislação:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

A esse respeito, bem aponta José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 35):

O art. 1º é claro ao referir-se à normas básicas. Com essa alusão, o legislador quis indicar todo o quadro normativo que deve, primordialmente, incidir sobre os processos administrativos federais. As normas básicas, logicamente, não são as únicas regras incidentes, mas as que devem ser aplicadas com prevalência sobre quaisquer outras. [...] pode o administrador utilizar-se de regras suplementares, nunca ofensivas das normas básicas, que se façam necessárias em razão de certas particularidades passíveis de ocorrer na variadíssima esfera administrativa.

Por fim, retomando-se o debate sobre a legislação federal importante tecer algumas breves considerações a respeito dos §§ 1º e 2º do art. 54 da Lei nº 9.784/99, abaixo transcritos:

§ 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.

Sobre o §1º, destaca-se que o dispositivo aponta a data da percepção do primeiro pagamento como termo inicial da contagem do prazo decadencial. Não é caso de prescrição, quando a pretensão se renovaria a cada recebimento da vantagem. O instituto da prescrição aplicar-se-ia, nesse caso, apenas ao particular

que pretendesse rever os atos administrativos referentes aos seus pagamentos, e esta pretensão estaria regulada pelo art. 3º do Decreto nº 20.910/32²⁵. A esse respeito, Carvalho Filho (2013, p. 276):

Note-se, por oportuno, que a norma se refere à extinção de direito da Administração em face do administrado. Não se confunde, desse modo, com a extinção da pretensão do administrado em face da Administração. A perda ali, é da Administração; aqui, do administrado. Por isso é diverso o tratamento dispensado pelos Tribunais à perda da pretensão do administrado em face da Administração, aqui sim, gerador de prescrição. [...] Caso o ato ilegal produza efeitos patrimoniais favoráveis de caráter contínuo, tem-se que a partir de cada parcela individualizada nasce para o interessado a pretensão a determinado direito.

Apenas uma ressalva em relação ao *dies a quo* do prazo decadencial para os casos de que decorram efeitos favoráveis ao beneficiado, mas de que este se verifique a má-fé, o presente estudo se filia à posição de Clarissa Sampaio e Silva (BACELAR FILHO & MARTINS, 2014, p. 312), no sentido de que o prazo decadencial quinquenal deverá ser contado a partir do conhecimento da fraude, e não da publicidade do ato propriamente dita. Contudo, reitera-se que não pode a Administração Pública presumir a má-fé do particular.

No tocante ao disposto no § 2º do art. 54 da Lei nº 9.784/99, importante atentar para o fato de que o exercício da autotutela é entendido como a adoção de qualquer medida da autoridade que indique diligência para impugnar a validade do ato, sendo imprescindível, nesse caso, que o particular interessado tenha conhecimento de tal medida.

Não poderia ser outra a interpretação sistêmica da Lei nº 9.784/99, cujo art. 28 dispõe ser necessária a intimação os atos que resultem imposição de deveres,

²⁵ Art. 3º Quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos, a prescrição atingirá progressivamente as prestações à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo presente decreto.

ônus, sanções ou restrições²⁶ (FILHO CARVALHO, 2013, p. 277), ou mesmo por se considerar as noções de *processualidade*, consensualidade e participação necessariamente aplicáveis ao processo administrativo.

Ora, não pode o particular ser surpreendido com a mudança de entendimento *a posteriori*, já com a tomada de decisão ou tendência de invalidação do ato que lhe era favorável, sem que lhe seja oportunizada à prévia ciência. Permitir tal situação é afrontar diretamente também o princípio da segurança jurídica, na medida em que não é permitido ao particular influir no resultado do processo de invalidação de ato administrativo que ele, razoavelmente e de boa-fé, pressupunha como válido. Retomando-se a metáfora do jogo de futebol, é permitir que o “dono da bola” ou “do campo” mude as regras do jogo de futebol, retirando pontos favoráveis do time adversário, antes que esse chegue em campo para disputar a segunda partida do campeonato de pontos corridos, sendo surpreendido com a mudança da situação que lhe era favorável. Tal situação não se pode admitir.

Mesmo porque, as “regras do jogo” previstas sob um aspecto de processualidade administrativa devem garantir a neutralidade, a eficácia e a regularidade da atuação administrativa (SCHIMIDT-ASSMAN, 2003, p. 360).

Em conclusão, apenas para finalizar os comentários específicos acerca do § 2º do art. 54 da Lei nº 9.784/99, destaca-se o seguinte posicionamento de José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 273):

Há que se levar em conta, porém, que segundo o art. 54, §2º, a ser comentado adiante, é de se considerar que o direito de anular estará sendo exercido quando a Administração adotar qualquer medida de autoridade administrativa que estampe impugnação à validade do ato. A instauração de processo administrativo com o objetivo de anulação, necessária para assegurar ao titular o direito à ampla defesa e

²⁶ Art. 28. Devem ser objeto de intimação os atos do processo que resultem para o interessado em imposição de deveres, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse.

contraditório, por exemplo, configura-se como conduta administrativa que caracteriza exercício do direito pela Administração. Aqui, portanto, não se lhe pode imputar qualquer acusação de inércia quanto à autotutela.

Registre-se, por fim, que exercido o direito dentro do prazo decadencial, nada impede que sua consumação – pela providência anulatória – ocorra após os cinco anos. O que se exige é que a diligência administrativa seja deflagrada antes do término desse prazo.

Correto o posicionamento do professor Carvalho Filho, com algumas ressalvas e comentários específicos em relação à consumação pela providência anulatória. De fato, a instauração de processo administrativo de anulação antes do esgotamento do prazo decadencial de 5 (cinco) anos contados publicidade do ato que gerou efeitos favoráveis ao interessado (admitindo-se, para fins de simplificação, que este foi praticado de boa-fé), com sua respectiva intimação, é instrumento válido para demonstrar o pleno exercício da autotutela administrativa. Resta cristalino, nesse caso hipotético, que não há que se falar em decadência.

Entretanto, importante destacar que embora o referido autor tenha destacado a possibilidade de que a providência anulatória se dê após o prazo decadencial quinquenal, há que se demonstrar a devida cautela para não interpretar esse entendimento como uma carta-branca para a extensão desarrazoada do processo. Certamente, o entendimento do autor foi no sentido da possibilidade de que a finalização do processo se dê após o prazo decadencial quinquenal, contado a partir da publicação do ato. Contudo, não é razoável presumir que a instauração do referido processo administrativo possa se perpetuar indefinidamente no tempo.

Embora seja incontroverso que a instauração do processo culmine com o exercício do direito, afastando a decadência, há que se verificar que não pode o processo se estender por um prazo demasiadamente longo. Por isso mesmo defende-se que os processos administrativos estão sujeitos à incidência do fenômeno da prescrição intercorrente, conforme já tratado no presente estudo.

E qual o prazo que se propõe para a análise razoável do processo? Considerados os já referenciados princípios da duração razoável do processo e da eficiência administrativa, bem como considerada a possibilidade de resolução da demanda apenas na esfera judicial? Justamente o prazo de 5 (cinco) anos, considerado agora como prazo de natureza prescricional, que detém, por sua vez, as possibilidades de suspensão ou de interrupção, que deverão ser analisadas caso a caso.

Não obstante, a interessante análise sobre tal ponto não se constitui como objeto central da discussão do presente estudo, a qual foi centralizada na natureza decadencial do prazo previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, demonstrando o arcabouço legislativo que corrobora com a escolha pelo prazo quinquenal.

4. CONCLUSÃO

O presente estudo teve por objetivo avaliar as garantias constitucionais do devido processo legal aos processos administrativos, na medida em que Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo na esfera federal, apenas veio para consolidar e reforçar os fundamentos de processualidade já previstos na Constituição Federal de 1988, a qual dispõe serem aplicáveis os corolários do contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, tanto aos processos judiciais como aos processos administrativos, conforme art. 5º, incisos LIV e LV do texto constitucional.

Essa processualidade há de ser entendida como um instrumento e como decorrência da segurança jurídica, interpretada, por sua vez, como princípio normativo ordenador e definidor do ordenamento jurídico, conferindo estabilidade e previsibilidade às situações jurídicas que se pretende tutelar. Ainda que inexista dispositivo normativo expresso no texto constitucional sobre o referido princípio, a este não se pode negar vigência sob pena de violação de fundamento de validade do próprio ordenamento constitucional, na medida em que a concepção de segurança jurídica se entrelaça com a própria definição do Estado de Direito.

Para tanto, no primeiro capítulo da corrente dissertação, foi abordado conceito de segurança jurídica como fundamento próprio do Estado de Direito, na medida em que se predispõe a conferir segurança e objetividade nas relações sociais que se pretende orientar. Ainda nesse primeiro momento, restou demonstrada a passagem histórico-evolutiva do princípio da segurança jurídica no Estado de Direito, para um Estado Social e, em seguida, para um Estado Democrático de Direito, que permite a participação e a consensualidade na resolução das demandas do mundo jurídico, bem como em movimento de consolidação das instituições desse mesmo Estado.

Dentro desse contexto, foram avaliadas as expressões da segurança jurídica no Direito Administrativo, considerando-se, em especial, a separação tríade entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com enfoque especial na atividade administrativa exercida, em sua essencialidade, por aquele primeiro, ainda que não se descarte a importância do debate sobre segurança jurídica na atuação das esferas dos dois últimos. Igualmente, não se pretendeu afastar o direito à devida apreciação pelo Judiciário, pelo princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, insculpido no art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal de 1988, o qual, contudo, não foi objeto de análise direta da corrente dissertação.

Nesse sentido, foi destacada a herança autoritária da atividade administrativa, centrada na figura do ato administrativo, e sua passagem para o modelo consensual via *processualização* ou *procedimentalização*, objeto de estudo específico do segundo capítulo do presente estudo. Mesmo porque, a noção de que apenas ao Poder Judiciário caberia a aplicação das noções básicas de *processualização* se constitui como referência de um paradigma passado ou maduro do Direito Administrativo, o qual não considera um ideal democrático de participação e controle da atividade administrativa pelos jurisdicionados.

Para além do debate terminológico sobre *processo* ou *procedimento* administrativo, foi evidenciada a importância da abertura do *iter* processual ao particular interessado, na medida em que este possa participar e influir no desenvolvimento do produto-final da atividade processual. Nesse contexto, a Lei nº 9.784/99 surge como importante mecanismo de garantias ao particular em face da Administração Pública, atuando de forma a objetivar a condução do processo administrativo, em mecanismo de intersecção com os princípios constitucionais da eficiência, da moralidade, da impessoalidade, dentre outros princípios aplicáveis à Administração Pública.

Mesmo porque, ao contrário do que se dá no processo judicial, a relação não é tripartite (partes e juiz), mas sim bipartite, de tal forma que a Administração

Pública atua, ao mesmo tempo, como órgão decisor e parte. Novamente, a *processualização* se mostra de extrema relevância para garantir que o produto-final do processo administrativo não transmita um viés unilateral, irrevogável e irretratável da vontade, muitas vezes pessoal, do Administrador Público, travestida de uma noção autoritária de interesse público, oponível e invencível a toda e qualquer situação.

Portanto, na medida em que permite instrumentos de participação e controle dos atos administrativos, além da definição apriorística de ritos que devem ser formal e materialmente observados pela Administração Pública, a *processualização* atua, ao mesmo tempo como decorrência e como instrumento de consolidação da segurança jurídica.

De posse dos conceitos iniciais de segurança jurídica e *processualização*, o presente estudo evoluiu para o debate específico acerca dos institutos da *prescrição* e da *decadência*, na medida em que o decurso do tempo é instrumento apto a formalizar e consolidar situações advindas de atos administrativos potencialmente eivados de ilegalidades, uma vez que os interessados envolvidos depositaram a sua confiança e boa-fé na validade do entendimento então proferido pela Administração, com fundamento na presunção de validade, legitimidade e autoexecutoriedade dos atos administrativos.

A esse respeito, importante reiterar que o presente estudo, embora tenha utilizado conceitos e institutos típicos de outras esferas da ciência jurídica, teve por objetivo avaliar o problema a partir de uma ótica própria do Direito Administrativo enquanto ramo do Direito Público autônomo.

Nesse sentido, o último capítulo teve como objeto o estudo do art. 54 da Lei nº 9.784/99, o qual dispõe acerca do prazo de natureza decadencial de 5 (cinco) anos para que a Administração exerça o seu poder de auto-tutela administrativa, em estrita observância ao princípio da segurança jurídica.

Firmou-se o entendimento de que o prazo previsto na referida legislação é de natureza decadencial, e não prescricional, em especial pela impossibilidade de interrupção ou de suspensão no primeiro caso. Todavia, não é certo afirmar que a Administração Pública não se submete a prazos de natureza prescricional, os quais podem ser interrompidos ou suspensos, conforme legislação específica. Exemplo disso se daria no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, ou mesmo na possibilidade de prescrição intercorrente nos processos administrativos.

Foram também avaliados os requisitos indicados para a incidência do prazo decadencial acima referenciado, em relação aos atos que tenham sido praticados de boa-fé e dos quais tenham se gerado efeitos favoráveis ao interessado. O presente estudo filiou-se à corrente de que todos os atos administrativos, ainda que praticados de má-fé (a qual, frise-se, não pode ser presumida pela Administração Pública) podem ser abarcados pelo prazo decadencial quinquenal, consistindo-se como única diferença entre os casos de boa-fé, tão somente, o *dies a quo* do referido prazo. No caso de praticados de boa-fé, o prazo decadencial contará a partir da publicização do respectivo ato administrativo, enquanto no caso da má-fé, o prazo de 5 (cinco) anos começa a correr a partir da ciência da referida fraude.

Por fim, conclui-se que o prazo de natureza decadencial de 5 (cinco) anos constitui-se como prática legislativa comum ao Direito Público, de tal forma que foram observadas as legislações correlatas que indicam certa uniformização pelo prazo de 5 (cinco) anos, ainda que possam existir legislações municipais e estaduais que contenham prazo decadencial diferente. Contudo, o presente estudo filia-se a ideia de uniformização do prazo quinquenal para a ação da Administração Pública, seja no exercício da sua autotutela, para instauração de processos administrativos anulatórios de atos administrativos eivados de vícios, seja para a conclusão de processos administrativos já em andamento, os quais podem se submeter aos prazos de natureza prescricional, que admitem as hipóteses de suspensão e interrupção, ao contrário dos prazos de natureza decadencial.

5. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ALESSI, R. **Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano**. 3ª. ed. Milão: Dott. A Giuffrè, 1960.
- ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 4ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALVIM, A. **Manual de Direito Processual Civil: teoria do processo de conhecimento**. 17ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- ANDRADE NERY, R. M. D.; NERY JUNIOR, N. **Instituições de Direito Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. II, 2015.
- ARAGÃO, A. D. S. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- ARDISSONE RIZZARDO, C.; RIZZARDO FILHO, A.; RIZZARDO, A. **Prescrição e Decadência**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- ATALIBA, G. **República e Constituição**. 3ª. ed. São Paulo: Malheirps, 2011.
- ÁVILA, H. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- ÁVILA, H. **Teoria da Segurança Jurídica**. 4ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BACELAR FILHO, R. F.; MARTINS, R. M. **Tratado de Direito Administrativo: Ato Administrativo e Procedimento Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 5, 2014.
- BACELLAR FILHO, R. F. A estabilidade do ato administrativo criador de direitos à luz dos princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, p. 291-313, abr./jun 2010. ISSN 15163210.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BARBOSA, R. **Oração aos Moços**. 5. ed. Rio de Jnaiero: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1999.
- BARROSO, L. R. A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99. **Ciência jurídica**, 18, jul./ago. 2004. 20-45.
- BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BARROSO, L. R. A Constitucionalização do direito e suas repercussões no direito administrativo. In: ARAGÃO, A. S. D.; NETO, F. D. A. M. **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63.
- BASTOS, C. R. **Hermenêutica e Interpretação Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 1999.
- BIGOLIN, G. **Segurança Jurídica: a estabilização do ato administrativo**. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2007.
- BINENBOJM, G. **Temas de Direito Administrativo e Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BINENBOJM, G. **Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política**. 14ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- CAHALI, Y. S. **Aspectos Processuais da Prescrição e da Decadência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

- CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional**. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.
- CARVALHO FILHO, J. D. S. **Processo Administrativo Federal**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- CARVALHO FILHO, J. D. S. **Manual de Direito Administrativo**. 30ª. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- CARVALHO FILHO, J. D. S. **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. São Paulo: Atlas, 2019.
- CARVALHO NETO, T. V. **O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.
- CARVALHO NETO, T. V. Processualização e Controle da Administração Pública. In: MEDAUAR, O., et al. **Contratos e Controle na Administração Pública: reflexões atuais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 361-384.
- CARVALHO NETTO, M. D. A contribuição do Direito Administrativo enfocado na ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício da Teoria da Constituição. **Revista do TST**, Brasília, v. 68, p. 67-84, abr./jun. 2002. ISSN 2.
- COUTO E SILVA, A. D. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 271-315, 2004. ISSN 237.
- COUTO E SILVA, A. D. **Conceitos Fundamentais do Direito no Estado Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2015.
- CUNHA, B. S. **Aplicabilidade da Lei Federal de Processo Administrativo**. São Paulo: Almedina, 2017.
- DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. **Processo Administrativo**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 28ª. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- DI PIETRO, M. S. Z. Aplicabilidade da Lei de Processo Administrativo Federal. In: COORDS. BITTENCOURT NETO, E.; MARRARA, T. **Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processos Administrati**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 23-44.
- DINIZ, M. H. **Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro interpretada**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3ª. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- ESCOLA, H. J. **El interés público como fundamento del derecho administrativo**. Buenos Aires: Imorenta, 1989.
- FERRAZ, L. Segurança jurídica positivada na Lei Federal nº 9.784/99. In: ORG. NOHARA, I. P.; MORAES FILHO, M. A. P. D. **Processo Administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99**. São Paulo: Atlas, 2011. Cap. 7, p. 121-140.
- FIGUEIREDO, L. V. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- FISCHGOLD, B. **Direito Administrativo e Democracia. A inconstitucionalidade do princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- FORTINI, C.; BUENO, A. R. Amplitude da segurança jurídica no processo administrativo correlacionada aos efeitos da Lei nº 13.655/18. In: COORDS. BITTENCOURT NETO, E.; MARRARA, T. **Processo administrativo**

- brasileiro:** estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processos Administrati. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 173-197.
- FREITAS, J. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- FREITAS, J. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- FURTADO, L. R. **Princípios Gerais do Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- GARRIDO, E. N.; DELGADO, I. M. **Derecho Administrativo Europeo en el Tratado de Lisboa**. Barcelona: Marcial Pons, 2010.
- GORDILLO. **Princípios gerais de Direito Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.
- JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. São Pauço: Revista dos Tribunais, 2016.
- KUNERT, M. L. D. M. Aspectos Pricipiológicos das Leis de Processo Administrativo Estadual. **Conteúdo Jurídico**, 5 abril 2018. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51515/aspectos-pricipiologicos-das-leis-de-processo-administrativo-estadual>>. Acesso em: 29 fevereiro 2020.
- LACERDA, D. M.; EHRHARDT JÚNIOR, M. Boa-fé objetiva ou proteção à confiança? Qual princípio aplicar nas relações entre o Estado e o particular tuteladas pelo Direito Administrativo. In: (COORD.) LOBO, F. A.; EHRHARDT JÚNIOR, M.; PAMPLONA FILHO, R. **Boa-fé e sua aplicação no Direito Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 371-398.
- MARQUES NETO, F. D. A. A Superação do Ato Administrativo Autista. In: MELO, P. M. **Nova Organização Administrativa Brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 156-226.
- MARQUES NETO, F. D. A. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. In: (ORG.), P. M. M. **Nova Organização Administrativa Brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 156-226.
- MARQUES NETO, F. D. A. A bipolaridade do Direito Administrativo e sua Superação. In: SUNDFELD, C. A.; JUKSAITIS, G. J. **Contratos Públicos e Direitos Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 353-409.
- MARQUES NETO, F. D. A. A bipolaridade do direito administrativo e sua superação. In: ORGS., C. A. S. E. G. J. J. **Contratos públicos e Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015. Cap. 14, p. 354-415.
- MEDAUAR. **Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- MEDAUAR. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MEDAUAR, O. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Fórum, 2008.
- MEDAUAR, O. Administração Pública: do ato ao processo. In: ARAGÃO, A. S.; MARQUES NETO, F. D. A. **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 405-419.
- MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

- MEIRELLES, H. L. **DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**. 42^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MELLO. **Grandes Temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MELLO, C. A. B. D. **Curso de Direito Administrativo**. 27^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MELLO, R. M. D. **Temas de Direito Administrativo: princípios constitucionais e direito administrativo sancionador**. São Paulo: Malheiros, v. 17, 2007.
- MENDES, G. F.; BLANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MONTESQUIEU, C. D. S. **O Espírito das Leis**. 3^a. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MOREIRA. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais, a Lei nº 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- MOREIRA NETO, D. D. F. **Curso de Direito Administrativo**. 16^o. ed. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2014.
- MOREIRA NETO, D. D. F. **O Direito Administrativo no Século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MOREIRA, E. B. As várias dimensões do processo administrativo brasileiro (Um direito-garantia fundamental do cidadão). In: COORD. BANDEIRA DE MELLO, C. A., et al. **Direito Administrativo e Liberdade: estudos em homenagem a Lúcia Valle Figueiredo**. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 359-373.
- MOREIRA, G. C. Os princípios constitucionais da Administração e sua interpretação: reflexões sobre a função administrativa no Estado Democrático de Direito. In: FIGUEIREDO, O.; VALLE, L. **Devido Processo Legal na Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 81-142.
- NASSAR, E. **Prescrição na Administração Pública**. 3^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- NOHARA, I. P. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- NOHARA, I. P.; MARRARA, T. **Processo Administrativo: Lei nº 9.784/1999 Comentada**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
- OSÓRIO, F. M. **Direito Administrativo Sancionador**. 6^a. ed. São Paulo: Thomson Reuters - Revista dos Tribunais, 2019.
- OSÓRIO, F. M.; SOUTO, M. J. V. **Direito Administrativo: estudos em homenagem a Diogo Figueiredo Moreira Neto**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- SAMPAIO SILVA, C. **Limites à invalidação dos atos administrativos**. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- SANITAGO, J. M. R. D. **La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo**. Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2000.
- SANTOS CUNHA, B. Aplicação da lei federal de processo administrativo (Lei Federal nº 9.784/99) a entes subnacionais: uma codificação processual às avessas? **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, p. 213-228, jul./set. 2011. ISSN 45.

- SARLET; MARINONI; MITIDIERO. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- SCHIMIDT-ASSMAN, E. **La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, 2003.
- SCHIRATO, V. R. O processo administrativo como instrumento do Estado de Direito e da Democracia. In: MEDAUAR, O.; SCHIRATO, V. R. **Atuais Rumos do Processo Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 9-54.
- SCHWIND, R. W. O sentido da LIND no direito atual. In: COORD. CUNHA FILHO, A. J. C.; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Anotada**. São Paulo: Quartier Latin, v. I, 2019. p. 45-50.
- SILVEIRA, M. D. P. **Segurança Jurídica e Ato Administrativo: por um regime de transição de avaliação cogente**. Tese (Doutorado em Direito). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, 2013.
- STOCO, R. Revisão dos atos administrativos após o decurso do prazo de cinco anos (a questão da preclusão temporal). **Revista dos Tribunais**, São Paulo, p. 41-53, 2009. ISSN 98.
- SUNDFELD. **Fundamentos de Direito Público**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- SUNDFELD, C. A. Processo administrativo: um diálogo necessário entre Estado e Cidadão. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, p. 39-51, jan./mar. 2006. ISSN 15163210.
- SUNDFELD, C. A. A Lei de Intrução às Normas do Direito Brasileiro e sua Renovação. In: COORD. CUNHA FILHO, A. J. C.; ISSA, R. H.; SCHWIND, R. W. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Anotada**. São Paulo: Quartier Latim, v. I, 2019. p. 33-39.
- TORRES, H. T. Temporalidade e Segurança Jurídica - irretroatividade e anterioridade tributárias. **Revista da PGFN/Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 45-62, jan./jun. 2011. ISSN 21798036.
- TORRES, H. T. **Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica**. 3ª. ed. São Paulo: Thomson Reuters - Revista dos Tribunais, 2019.
- VALIM, R. O princípio da segurança jurídica no direito administrativo. In: RAFAEL VALIM, J. R. P. O. A. N. D. P. **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 65-94.
- VALIM, R.; OLIVEIRA, J. R. P.; POZZO, A. N. D. **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

LEGISLAÇÃO CITADA

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 5 de outubro de 1988.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/DOUconstituicao88.pdf>.

Acesso em 08/01/2020.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

Diário Oficial da União, Brasília-DF, 11 de janeiro de 2002. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em

27/02/2020.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo

Civil. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 17 de março de 2015. Disponível

em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)

[2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em 27/02/2020.

BRASIL. Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às

normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 9 de

setembro de 1942. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>.

Acesso em 08/01/2020.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema

Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário

aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília-

DF, 27 de outubro de 1966. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em 15/01/2020.

BRASIL. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de

Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 17 de janeiro de 1973.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869impressao.htm>. Acesso em

27/02/2020.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo

administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial

da União, Brasília-DF, 1 de janeiro de 1999. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em 15/01/2020.

BRASIL. Lei n. 9.873, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de

prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública

Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Diário Oficial da

União, Brasília-DF, 24 de novembro de 1999. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm>. Acesso em 15/01/2020.

DISTRITO FEDERAL. Lei n. 2.834, de 7 de dezembro de 2001.

Recepciona a Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Diário Oficial

do Distrito Federal, Brasília-DF, 22 de dezembro de 2017. Disponível em:

<[http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDoc](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=2834&txtAno=2001&txtTipo=5&txtParte=;)

em 08/03/2020.

ESPANHA. Constituição Espanhola. Disponível em:

<https://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf>. Acesso em

20/02/2020.

GOIÂNIA. Lei n. 9.861, de 30 de junho de 2016. Regula o Processo

Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal. Diário

Oficial do Município de Goiânia, Goiânia-GO, 30 de junho de 2016.

Disponível em:

<http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/DiarioOficial/2016/do_20160630_000006355.pdf>. Acesso em 08/03/2020.

GOIÁS. Lei n. 13.800, de 18 de janeiro de 2001. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de Goiás.

Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia-GO, 23 de janeiro de 2001.

Disponível em:

<http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2001/lei_13800.htm>.

Acesso em 08/03/2020.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Disponível em:

<<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em 20/02/2020.

RIO DE JANEIRO. Lei n. 5.427, de 1º de abril de 2009. Estabelece normas sobre Atos e Processos Administrativos no âmbito do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 2 de abril de 2009. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=158523>>. Acesso em 08/03/2020.

SÃO PAULO. Lei n. 10.177, de 30 de dezembro de 1998. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.

Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo-SP, 31 de dezembro de 1998. Disponível em:

<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10177-30.12.1998.html>>. Acesso em 08/03/2020.

SÃO PAULO. Lei n. 14.141, de 27 de março de 2006. Dispõe sobre o processo administrativo na administração pública municipal. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo-SP, 28 de março de 2006.

Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2006/1414/14141/lei-ordinaria-n-14141-2006-dispoe-sobre-o-processo-administrativo-na-administracao-publica-municipal>>. Acesso em 08/03/2020.

JURISPRUDÊNCIA CITADA

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1244182**. Recorrente: Universidade Federal da Paraíba. Recorrido: marcos Jacome de Almeida. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Brasília-DF, 10 de outubro de 2012. Diário da Justiça, Brasília-DF, 19 de outubro de 2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1186250&num_registro=201100591041&data=20121019&formato=PDF>. Acesso em 27/02/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1251993**. Recorrente: Município de Londrina. Recorrido: Francisco Carlos de Melo Filho. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Brasília-DF, 12 de dezembro de 2012. Diário da Justiça, Brasília-DF, 19 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1203264&num_registro=201101008870&data=20121219&formato=PDF> Acesso em 04/03/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 633**. Primeira Seção. Brasília-DF, 12 de junho de 2019. Diário da Justiça, Brasília-DF, 17 de junho de 2019. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2018_48_capSumulas633.pdf>. Acesso em 06/03/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22357**. Impetrante: Ivete do Socorro Abreu de Sousa e outros. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília-DF, 27 de abril de 2004. Diário de Justiça, Brasília-DF, 5 de novembro de 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85726>>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24268**. Impetrante: Fernanda Fiuza Brito. Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas da União e Gerente de Recursos Humanos da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda. Rel. Min. Ellen Gracie, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília-DF, 5 de fevereiro de 2004. Diário da Justiça, Brasília-DF, 17 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86111>>. Acesso em 27 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n. 861595**. Agravante: Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Agravada: Rosângela Antônia Moreira. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília-DF, 27 de abril de 2018. Diário da Justiça, Brasília-DF, 22 de maio de 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14854759>>. Acesso em 27/02/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 594296**. Recorrente: Estado de Minas Gerais. Recorrido: Maria Ester Martins Dias. Rel. Min. Dias Toffoli. Brasília-DF, 21 de setembro de 2011. Diário da Justiça, Brasília-DF, 13 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1729772>>. Acesso em 02/03/2020.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 636886**. Recorrente: União. Recorrido: Vanda Maria Menezes Barbosa. Rel. Min. Teori Zavascki. Brasília-DF, 2 de junho de 2016. Diário da Justiça, 15 de junho de 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11172910>>. Acesso em 05/03/2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 669069**. Recorrente: União. Recorrido: Viação Três Corações Ltda. e Luiz Cláudio Salles da Luz. Rel. Min. Teori Zavascki. Brasília-DF, 3 de fevereiro de 2016. Diário da Justiça, Brasília-DF, 28 de abril de 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>>. Acesso em 05/03/2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 852475**. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Antônio Carlos Coltri e outros. Rel. Min. Alexandre de Moraes, Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin. Brasília-DF, 8 de agosto de 2018. Diário da Justiça, 25 de março de 2019. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>>. Acesso em 05/03/2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 346**. Plenário. Diário da Justiça, Brasília-DF, 13 de dezembro de 1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1576>>. Acesso em 27/02/2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. Plenário. Diário da Justiça, Brasília-DF, 10 de dezembro de 1969. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>>. Acesso em 27/02/2020.