

O TEMPO COMO FATOR DE ESTABILIZAÇÃO DOS EFEITOS DE ATOS ADMINISTRATIVOS VICIADOS: A MITIGAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

José Cantalice Viana Neto¹

Leonardo Medeiros Júnior²

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo discutir acerca da estabilização, em decorrência do tempo, dos efeitos gerados pelo ato administrativo viciado, sob a ótica de mitigação do princípio da legalidade. Para tanto, a metodologia usada foi a revisão da literatura e jurisprudência nacionais, onde de forma ilustrativa foram apresentados excertos de alguns julgados das cortes pátrias. Diante da descrição dos conceitos e requisitos pertinentes aos atos administrativos, da análise dos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da boa-fé, da análise da técnica da convalidação de atos administrativos, e da teoria de estabilização ou perpetuação dos efeitos de atos administrativos viciados, foi possível concluir que o tempo é o principal fator para haver a estabilização dos efeitos gerados pelos atos viciados, e que para a efetividade da teoria ora analisada é inevitável a colisão entre princípios gerais de direito, onde de um lado está o princípio da legalidade e do outro o conjunto dos princípios da segurança jurídica e boa-fé, os quais prevalecem, mitigando o pilar da legalidade.

Palavras-chave: Estabilização, atos administrativos viciados, princípios e efeitos.

TIME AS A FACTOR OF STABILIZATION'S EFFECT CAUSED BY DAMAGED ADMINISTRATIVE ACTS: THE LEGALITY'S PRINCIPLE MITIGATION

ABSTRACT

The main goal this paperwork is to bring the attention to talk about time flow as a cause of stabilization's effects generated from damaged administrative acts production, resulting in a mitigation of the legality principle. To develop this, it was necessary to review the national literature and the corresponding jurisprudence, using some excerpts of paternal judges cases to illustrate. With the description of some concepts and administrative acts requirements, the analysis of legality principle, legal certainty principle and good faith principle, the analysis of the administrative acts validation technique, and the theory of stabilization or perpetuation effects of damaged administrative acts, it was possible to conclude that time is the main factor to occur the stabilization effects caused by damaged administrative acts. Also was possible to understand that the effectiveness of this theory, which has been reviewed, is investable the collision of law's general principles, where in one hand is legality principle and in the other hand it is the legal certainty principle summed with good faith principle, which those are elevated, mitigating the legality pillar.

Keywords: Stabilization, damaged administrative acts, principles and effects.

¹ Discente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNIRN. E-mail: josecviana@hotmail.com

² Docente do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte – UNIRN. E-mail: leonardomjunior@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Na Administração Pública, em decorrência da dinâmica social, alguns atos administrativos são produzidos com a finalidade de constituir direitos aos administrados e outros para restringir direitos.

Celso Antônio Bandeira de Melo (2014, p.429) classifica os atos administrativos, quanto ao seu resultado sobre a esfera jurídica dos administrados, em atos ampliativos e atos restritivos. Ampliativos seriam aqueles que aumentam a esfera jurídica do administrado, concedendo-lhe direitos, antes não existentes. Já restritivos seriam aqueles em que a Administração Pública restringe a esfera jurídica do administrado, extirpando-lhe direitos, impondo-lhe obrigações, deveres ou ônus.

Nesta esteira, diante da clássica definição de Hely Lopes Meirelles (2007, p. 138), é possível também observar que o ato administrativo, além de resguardar, transferir, modificar, extinguir, declarar direitos, também os impõe, seja ao administrado ou a própria Administração.

Assim, diante de todas essas atribuições dadas ao ato administrativo, é de bom alvitre, que na sua elaboração sejam respeitados os princípios norteadores da Administração Pública, sobretudo, o da legalidade, para que haja a completa perfectibilização do ato e este possa gerar os efeitos desejados.

Ocorre que, em algumas situações, os atos são exarados com vícios, seja pela incorreta competência, pela desrespeitada finalidade, pela inadequada forma, pelo incorreto motivo ou mesmo pelo destoante objeto, a ensejar sua anulabilidade ou mesmo nulidade.

Embora seja dever da Administração extirpar tais atos, por serem considerados eivados, conforme entendimento consolidado por meio da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal³, há situações em que será possível a sua convalidação com a publicação de um novo ato ou mesmo a sua manutenção para a estabilização da relação gerada entre a Administração Pública e o administrado, em atenção ao princípio da segurança jurídica e da boa-fé. A doutrina costuma nomear de autotutela essa capacidade da Administração de rever seus próprios atos, anulando-os ou convalidando-os.

³ Súmula 473, STF - 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.

Posicionamento oposto a Autotutela tem sido apresentado quanto à possibilidade de não anulação ou convalidação do ato, ou seja, da não aplicação deste instituto, onde a Administração Pública, diante de um ato ilegal, nada faz, deixando-o perpetuar-se no mundo jurídico, a gerar os efeitos por ele instituídos.

Esta possibilidade de perpetuação do ato viciado, perante fatores que geram a estabilização de seus efeitos, visa, sobretudo, garantir ao administrado de boa-fé a segurança jurídica expectada, (CÂMARA, 2002).

Assim, o presente trabalho científico propõe-se a demonstrar a possibilidade de manutenção, em decorrência do tempo, de efeitos oriundos de atos administrativos viciados, sob a ótica de mitigação ao princípio da legalidade no âmbito da Administração Pública.

Para tanto, vislumbrando a melhor didática e assimilação do conteúdo, este artigo foi dividido nesta parte introdutória, e em tópicos que abordarão os aspectos gerais sobre atos administrativos; os princípios da legalidade, da segurança jurídica e da boa-fé; o instituto da convalidação de atos administrativos viciados; a teoria da estabilização, por meio do tempo, dos efeitos de atos viciados e por fim as considerações finais.

A metodologia adotada para o desenvolvimento do presente trabalho foi a revisão da literatura e da jurisprudência nacional, apontando alguns casos práticos aonde foi utilizada a teoria a qual intitula este artigo.

2 O QUE SÃO ATOS ADMINISTRATIVOS

Antes de adentrar especificamente na proposta do presente artigo, demanda ressaltar os conceitos doutrinários de atos administrativos, apresentando seus elementos (requisitos) e as possibilidades de vícios apresentadas pela doutrina.

O conceito de ato administrativo não tem sido matéria uníssona pela doutrina pátria, e isso, segundo Carvalho Filho (2009, p. 94), se deve ao fato de a definição respeitar o exato perfil do instituto. Portanto, há a segmentação do ato administrativo sob dois critérios, quais sejam, objetivo e subjetivo.

Carvalho Filho (2009, p. 95) baseia seu conceito no critério objetivo, pois segundo ele, não deve ser considerado se a vontade de produzir o ato surgiu da Administração Pública ou de quem lhe faça às vezes, importando apenas de forma objetiva que o ato seja resultado da própria atividade administrativa.

Assim, o autor acima citado em sua obra intitulada – Manual de Direito Administrativo - conceitua o ato administrativo como: “Exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público.”

Em meio ao critério subjetivo surge a definição de Di Pietro (2014, p. 205). Para ela, ato administrativo é “ a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com a observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo próprio Poder Judiciário.”

Meirelles (2007), também adotando o critério subjetivo, elabora o seguinte conceito para ato administrativo:

“Toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.”

Bandeira de Mello (2014, p.389), segue o critério subjetivo, conceituando o ato administrativo como:

“declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.”

Em que pese haver posicionamentos diferentes entre os doutrinadores supramencionados acerca do conceito de ato administrativo, haja vista a ótica objetiva ou subjetiva adotada por cada um, é possível inferir que há em comum a ideia de que o referido ato é o meio pelo qual a Administração Pública externa sua vontade, com o intuito de gerar efeitos no mundo jurídico, e como tal deve respeitar os princípios gerais de direito, para a perfeita produção do ato, através de seus elementos formadores, abaixo analisados.

2.1 ELEMENTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Feita a breve explanação dos critérios adotados para o conceito de ato administrativo e sua definição, cumpre esclarecer quais os seus elementos (requisitos)⁴ formadores.

Alheio a discussão doutrinária acerca da terminologia adequada para demonstração dos itens básicos constitutivos da manifestação de vontade da Administração, serão adotados como sinônimos os termos elementos e requisitos, importando apenas demonstrá-los e apontar as máculas que os acometem, culminando na ilegalidade do ato.

Di Pietro (2014, p. 211), seguindo o que dispõe o art. 2º da Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular)⁵, adota a existência de 5 (cinco) elementos formadores do ato administrativo, quais sejam, a competência, a forma, o objeto, o motivo e a finalidade. Segundo ela, o sujeito produtor do ato deve ter a competência para sua edição, sendo esta entendida como o conjunto de atribuições das pessoas jurídicas, órgãos e agentes, fixadas pelo direito positivo.

No que se refere à forma, numa concepção restritiva, defini-se como a exteriorização do ato, já numa concepção ampla, seria definido sob qual a formalidade procedimental adotada para a produção deste ato.

Quanto ao objeto, trata-se este do conteúdo do ato, em outras palavras, é o efeito jurídico imediato por ele reproduzido.

Ainda, quanto ao motivo, a iminente autora afirma ser o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento para o ato administrativo.

Por último, trata a referida autora da finalidade, dizendo ser esta o resultado almejado pela Administração com a prática do ato, o efeito jurídico mediato, observado sob dois ângulos: amplo, traduzido em finalidade pública; e restrito, análise quanto ao resultado específico desejado, conforme a definição legal.

⁴ Consideram como elementos os seguintes doutrinadores - Odete Medauar, Maria Sylvia Zanella di Pietro. Noutra ponta, são requisitos para: Hely Lopes Meirelles, Cretella Júnior e Diógenes Gasparini.

⁵ Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

2.3 VÍCIOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Apontados os elementos, é imprescindível demonstrar o surgimento dos atos viciados, que necessariamente estarão relacionados aos requisitos ora demonstrados.

Di Pietro apud Humberto Fragola, afirma que o renomado autor italiano, usa da analogia com as ciências médicas para indicar os elementos que compõem o ato administrativo, ressaltando os vícios que cada um pode apresentar, semelhantemente a patologias do corpo humano.

Deste modo, o requisito competência pode ser maculado pelo sujeito que expede o ato sem ter sido investido por lei ou por delegação de vontade. Quanto ao 2º elemento, a forma, se esta não for seguida estar-se-á diante de ilegalidade patente, haja vista sua prescrição em lei. Ao 3º elemento, o objeto, a autora supracitada, aponta que este deve seguir os ditames do direito privado, devendo, portanto, ser lícito, possível, certo e moral. No que concerne ao motivo, por ser dividido em pressuposto fático e de direito, qualquer ausência de um desses pressupostos tornaria o ato eivado. Por último, quanto à finalidade, a falta de interesse público ou o distanciamento do resultado especificado em lei, tornaria o ato ilegal, pois estar-se-ia buscando com o desvio de finalidade a satisfação de interesse.

Assim, é imprescindível, para a validade e eficácia do ato administrativo, que os seus elementos não apresentem qualquer defeito, que estejam em consonância aos preceitos impostos pela lei e sobretudo, respeitem os princípios gerais de direito, em especial ao princípio da legalidade, oportunamente apresentado.

3 ABORDAGEM PRINCIPIOLÓGICA

Diante das apontadas máculas em cada elemento ou requisito, o resultado que qualquer delas trará para o ato administrativo será a sua invalidade, o seu vício, por ferir, segundo Celso Ribeiro Bastos “um dos sustentáculos fundamentais do Estado de Direito”, o princípio da legalidade.

Adentrando ao tema deste trabalho, questiona-se, diante da perpetuação destes atos viciados, maculados, se em detrimento do princípio da legalidade, haveria uma elevação do princípio da segurança jurídica e da boa-fé do

administrado, ou se haveria o embate entre eles, impedindo, assim, a estabilização dos efeitos de atos viciados na relação Administração-administrado.

Para tanto, é de bom tom que seja analisado cada um destes princípios, verificando suas aplicabilidades no ordenamento jurídico nacional.

3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Como dito por Bastos (2010, p. 356), o princípio da legalidade é um dos sustentáculos fundamentais do Estado de Direito, esculpido como direito fundamental na Constituição Federal de 1988⁶. A ele, tanto o particular, e sobretudo a Administração Pública, devem respeito.

Este princípio se materializa na lei, a qual expressa a vontade do legislador positivo, permitindo ao particular realizar tudo que o diploma legal não o proíba, e impondo a Administração seguir estritamente o que nela estiver prescrito. Para o autor supracitado, o desempenho administrativo será eficaz quando mais atrelado estiver à própria lei, cuja vontade deve sempre prevalecer.

Canotilho (2003), afirma que a atuação dos poderes públicos subordina-se a princípios constitucionais inderrogáveis, dentre eles o da legalidade. O autor exemplifica que este se concretiza no âmbito administrativo pelo princípio da preeminência ou prevalência da lei e pelo princípio da reserva da lei, retratando que a esta, a Administração Pública vincula-se, pautando sua atuação e seus atos.

Fernanda Marinela (2010, p. 30 e ss.) assevera ser o princípio da legalidade a base do Estado Democrático de Direito, garantindo que todos os conflitos sejam resolvidos pela lei. A autora citando Seabra Fagundes relembra sua célebre frase “Administrar é aplicar a lei, de ofício.”, e com isto conclui que a validade e eficácia da atividade administrativa ficam condicionadas à observância da norma legal.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 98 e ss.) ao tratar sobre o tema reporta a cabeça do art. 37 da Constituição Federal de 1988⁷, que, expressamente,

⁶ 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;

(...)

⁷ 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:

impõe à Administração Pública obediência a cinco princípios, dentre eles o da legalidade. O renomado autor afirma ser a atividade administrativa consagrada pelo referido princípio, o qual determina que esta atividade, consistente na expedição de comandos complementares à lei, só poder ser exercida em sua conformidade.

Diante da breve digressão doutrinária, é mais que notório, que a Administração Pública deve pautar-se no princípio da legalidade, na sua atuação para com o particular e com a própria Administração.

Desta feita, analisando especificamente os atos administrativos, como consequência do já exposto, este deve seguir aquilo determinado pela lei, pressuposto de sua validade e eficácia, sem o qual seu desvirtuamento geraria invalidade, ineficácia, e portanto, deveria ser retirado ou convalidado no universo jurídico. A partir desta máxima é que se depreende a presunção de legitimidade dos atos administrativos, gerando segurança e estabilidade às relações Administração-administrado.

Cumprido destacar a influência Neoconstitucional na Administração Pública, que sob a batuta da juridicidade, ensina que a atuação administrativa não deve apenas ser regada pelo princípio da legalidade, enxergado de forma estrita. A atuação da Administração deve pautar-se na concepção ampla de legalidade, onde além da lei, outras normas, regras e princípios devem ser respeitados, ou seja, o ato administrativo deve seguir não apenas o que expõe a regra legal, mas sim, a todo o ordenamento jurídico, conforme o ensinamento de Raquel Melo Urbano de Carvalho:

“A simples legalidade estrita da atuação estatal passou a ser considerada insuficiente a título de legitimação do direito. Nesse sentido, o sistema não seria legítimo se apenas cumpridas pelo Estado as regras legais que o integram, sendo necessária a ampliação da legalidade para a noção de juridicidade, em cujo bloco inserem-se valores como eficácia, moralidade, segurança jurídica e proporcionalidade. A regra legal tornou-se apenas um dos elementos definidores da noção de juridicidade, que, além de abranger a conformidade dos atos como tais regras, exige que sua produção (e desses atos) observe — não contrarie — os princípios gerais de Direito previstos explícita ou implicitamente na Constituição.”

Portanto, em face deste novo prisma de legalidade, é que se torna possível a ponderação de valores feita pela Administração, cuja tarefa primordial é expedir seus atos visando não apenas respeitar o primado da legalidade de forma estrita, mas também todo o arcabouço jurídico, entendido este como princípio da juridicidade.

3.2 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

O Estado Democrático de Direito Contemporâneo, pautado em diversos fundamentos, tem como objetivo reger a sociedade por meio de normas, criadas ante o poder legiferante da sociedade, transferido a seus representantes, garantindo a manutenção das relações sociais.

Segundo Couto e Silva (2003) apud Achterberg, o Estado de Direito Contemporâneo pode ser enxergado sob duas faces: a primeira seria o aspecto material, representado pelo ideal de justiça e de segurança jurídica; a segunda seria um ângulo formal, compreendido por vários componentes, quais sejam, existência de um sistema de direitos e garantias individuais, a divisão das funções do Estado, a legalidade da Administração Pública e, a proteção a boa-fé e confiança que os administrados têm na ação do Estado, quanto à sua correção e conformidade com as leis.

Para o citado autor, em outro artigo publicado em 2004, o princípio da segurança jurídica, elevado a direito e garantia fundamental, é representado na Constituição Federal Brasileira no art. 5º, XXXVI⁸ e divide-se em duas partes, objetiva e subjetiva, conforme seus ensinamentos:

“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. Diferentemente do que acontece em outros países cujos ordenamentos jurídicos freqüentemente têm servido de inspiração ao direito brasileiro, tal proteção está há muito incorporada à nossa tradição constitucional e dela expressamente cogita a Constituição de 1988, no art. 5º, inciso XXXVI.

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

Nas lições de Bandeira de Mello (2014) depreende-se a importância assumida pelo princípio da segurança jurídica, tratado com princípio geral de Direito e como tal

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:

(...)

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

(...)

é equiparado a vetores normativos subjacentes ao sistema jurídico-positivo, inerente a construção corporificada no ordenamento.

O autor imediatamente citado, utilizando da ideia de Couto e Silva (2003) atribui ao princípio ora tratado uma das garantias que os administrados terão de não serem modificadas as orientações firmadas pela Administração em dada matéria, mantendo os efeitos das decisões administrativas.

Destarte, é evidente que as relações jurídicas sejam permeadas de segurança, sendo esta uma das funções da atuação administrativa, como bem ensina CÂMARA (2002) – “parte da atuação administrativa se volta precipuamente para garantir, para dar segurança – contorno de certezas – a uma dada situação que lhe é posta.”

Assim, a Administração ao exercer sua prerrogativa de autotutela, deve sempre ponderar, para não incorrer em desvirtuamento da justiça garantida pelo princípio ora tratado, ensejando, em determinadas situações até mesmo o não exercício desta autotutela, ou da não convalidação dos atos viciados, mantendo sua existência com a finalidade de não haver o agravamento da situação do administrado, outrora beneficiado.

3.3 PRINCÍPIO DA BOA-FÉ

Couto e Silva (2003) distingue o princípio da boa-fé do princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança e complementa afirmando que a noção de boa-fé surgiu no Direito Romano, firmando-se no direito privado quer no sentido subjetivo, como na posse *ad usucapionem*, quer no sentido objetivo, modelado na *actiones bona fidei*, que diz respeito à lealdade, correção e lisura do comportamento das partes reciprocamente.

Gonçalves (2010, p. 54 e ss.) menciona os arts. 113 e 422 do atual Código Civil Brasileiro⁹ para tratar do tema, complementando que a partir da boa-fé, as partes devem se comportar de forma correta, durante todo o trâmite do negócio jurídico e até mesmo durante sua execução. O civilista ainda reitera, que diferentemente do Código Civil anterior, o de 2002 inovou ao tratar da boa-fé

⁹ Art. 113. Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração.

Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

objetiva, ao invés da boa-fé subjetiva. À boa-fé objetiva atribui-se a concepção ética do termo e não a psicológica. O autor afirma que a objetiva se constitui em uma norma jurídica fundada em um princípio geral de Direito, no qual todos devem se comportar de boa-fé nas suas relações recíprocas.

Em suma, a validade dos negócios jurídicos está condicionada ao comportamento escorreito das partes, que objetivamente devem pautar-se pela boa-fé, sem atuação distoante, dissuadida, maculada.

Couto e Silva (2003) além de destacar a origem deste pilar no direito privado, também assegura sua influência e aplicação no direito público, conforme ensina:

“Conquanto a boa fé objetiva tenha um relevo maior no campo do direito das obrigações, especialmente em razão do vasto espectro de deveres anexos que a ela se vinculam e do papel que desempenha como base teórica da *culpa in contrahendo*, da responsabilidade pré e pós-negocial, é irrecusável, modernamente, sua importância em todo o território do direito privado.

Mas não só; sua influência estende-se também ao direito público, podendo ser percebida muito marcadamente nos contratos administrativos e na responsabilidade pré-negocial do Estado.

Pois é substancialmente essa mesma concepção de que, nas relações jurídicas, as partes nelas envolvidas devem proceder corretamente, com lealdade e lisura, em conformidade com o que se comprometeram e com a palavra empenhada (a *fides* como *fit quod dicitur* da definição ciceroniana) que, em última análise, dá conteúdo ao princípio da segurança jurídica, pelo qual, nos vínculos entre o Estado e os indivíduos, se assegura uma certa previsibilidade da ação estatal, do mesmo modo que se garante o respeito pelas situações constituídas em consonância com as normas impostas ou reconhecidas pelo poder público, de modo a assegurar a estabilidade das relações jurídicas e uma certa coerência na conduta do Estado.”

Portanto, consoante se observa a partir do posicionamento doutrinário, é necessário para a manutenção das relações jurídicas entre Administração Pública e particular, que além do ato administrativo estar em conformidade com os preceitos legais, é imprescindível também que o administrado comporte-se sempre pautado pela boa-fé.

4 A CONVALIDAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS

Opondo-se ao instituto da Autotutela da Administração Pública, surge na doutrina administrativista a teoria da convalidação dos atos administrativos, o qual segundo Carvalho Filho (2009) também pode ser denominada de aperfeiçoamento ou sanatória.

Segundo o autor supracitado, a teoria consiste em aproveitar atos administrativos com vícios superáveis, confirmando-os no todo ou em parte. Para tanto, reafirma, o ato deve estar maculado por um vício sanável, pois se insanável não poderá ser aproveitado. Segue o referido administrativista dizendo que o processo de convalidação assume três formas: a ratificação, onde um novo ato é exarado para sanar o defeito do ato inválido, anteriormente praticado, suprimindo sua ilegalidade; a reforma, na qual o órgão da administração decide expedir um novo ato suprimindo a parte inválida do ato anterior, mantendo a parte válida, e por fim; a conversão, onde a Administração, após retirar a parte inválida do ato a substitui por uma nova parte, a qual passa a compor um novo expediente, surgido da parte válida anterior com a nova parte.

O autor ainda destaca que diferentemente da ratificação, a reforma e a conversão afetam o objeto do ato, pois não há a convalidação do elemento viciado, mas sim sua substituição. De forma complementar, o autor segue dizendo que o poder de convalidação é limitado, ainda que o defeito seja sanável, por duas barreiras, quais sejam, a impugnação do interessado, e o decurso do tempo.

Em que pese ser a convalidação uma alternativa para a anulação de atos viciados, há a limitação deste instituto por diversos fatores, quais sejam a possibilidade de sanar o defeito, a impugnação do interessado e o tempo. Portanto, a Administração, diante desses casos, estaria impossibilitada de convalidar tais atos, restando apenas a sua anulação, mesmo que tal conduta venha a trazer prejuízos ao administrado,

Di Pietro (2014, p. 258 e ss.) inicia sua abordagem ao tema apontando que a teoria da convalidação é assegurada no art. 55 da Lei 9784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal)¹⁰, e prossegue dizendo que a aplicação do instituto em análise nem sempre é possível, a depender do tipo de vício que atinge o ato, tornando-se imprescindível a análise dos cinco elementos compositores dos atos administrativos, identificados em tópico específico neste trabalho.

A autora ensina que no campo da competência, apenas seria possível a convalidação se a mesma não tiver sido outorgada com exclusividade. No que tange ao motivo e à finalidade, estes não poderão ser convalidados, pois ao motivo se

¹⁰ 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.

pressupõe uma situação fática ocorrida ou não, e quanto à finalidade, não poderia haver a correção de um resultado que estava na intenção do agente em cometê-lo. Por último, objeto e conteúdo ilegal não podem ser convalidados, pois para autora seria possível a sua conversão e não convalidação.

Bandeira de Mello (2014, p. 482) aduz que “a convalidação é o suprimento da invalidade de um ato com efeitos retroativos. Este suprimento pode derivar de um ato da Administração ou de um ato do particular afetado pelo provimento viciado.”

No mesmo sentido do autor supracitado, Câmara (2002) ensina que tanto a Administração, quanto o particular, podem ser produtores do ato convalidador, a Administração Pública quando expede novo ato com o fim de corrigir ato anterior, e o particular quando a sua manifestação era imprescindível para expedição de ato administrativo anterior que fora editado com violação desta exigência.

Jacinto Câmara (2002) lembra que o instituto da convalidação deve atender dois requisitos essenciais, quais sejam, que o ato convalidado possa ser produzido sem vício e que ainda não tenha havido a impugnação do ato viciado. Ele explica ser evidente a impossibilidade de convalidação de um ato viciado com a repetição do vício que o macula em um novo ato, e complementa “não se poderá convalidar pela impossibilidade de corrigir seus vícios”. Já, quanto ao segundo requisito, o autor afirma que a convalidação, além de atender ao princípio da legalidade, deve também atender ao pilar da segurança jurídica, sob a tentativa de preservar os efeitos gerados pelo ato a ser convalidado, portanto, o mesmo fundamento que corrobora para a convalidação – segurança jurídica – proíbe a aplicação do instituto para os atos que já tenham sofrido impugnação.

Assim, diante dos conceitos e peculiaridades tratadas neste capítulo, questiona-se acerca dos atos viciados produzidos que não são passíveis de convalidação, devem ser eles extirpados do mundo jurídico, mesmo na hipótese de terem gerado efeitos para o particular? Outra indagação é pertinente, seria possível a manutenção destes atos viciados e de seus efeitos, sob a tutela do princípio da segurança jurídica e em detrimento ao pilar da legalidade?

5 A TEORIA DA ESTABILIZAÇÃO DOS EFEITOS DE ATOS VICIADOS

A par da teoria da convalidação e na busca de manter a integridade das relações jurídicas Administração-administrado, foi desenvolvida a teoria da estabilização dos efeitos de atos viciados.

Defendida por Jacintho Câmara, Almiro Couto e Silva, entre outros doutrinadores e juristas nacionais, a teoria baseia-se na preservação dos efeitos gerados por atos viciados, que de antemão, em decorrência do poder revisional da Administração de anular seus próprios atos ilegais ou revogá-los por conveniência ou oportunidade, deveriam ser execrados do mundo jurídico.

Segundo esta teoria, a Administração Pública, diante de um ato viciado, nada deve fazer deixando o ato repercutir seus efeitos, sob a guarida dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé por ora tratados em capítulo próprio.

Câmara (2002) ao tratar desta teoria em seu artigo – A Preservação dos Efeitos de Atos Administrativos Viciados – brilhantemente aduziu:

“Na estabilização, o ato administrativo permanece como foi praticado, ou seja, ostentando o vício. Não há qualquer ação, seja da Administração, seja de algum particular interessado, no sentido de corrigir o vício que macula o ato. Entretanto, os efeitos por ele produzidos permanecem válidos, *imunes* a qualquer tentativa de desconstituí-los. Isso se dá porque sobre estes efeitos incidem normas jurídicas que o preservam. Preservam os efeitos fáticos-jurídicos produzidos pelo ato viciado, não o ato em si (processo), que é desconsiderado como veículo introdutor desses efeitos no mundo jurídico, tornando-se relevante apenas na geração de outros efeitos – não mais como ato propriamente dito, mas como fato jurídico, visto que não é mais uma norma que se obtém como efeito do ato, mas outras consequências jurídicas, tais como a punição do agente responsável pela prática do ato, ou a indenização de um terceiro prejudicado com a manutenção dos efeitos de um ato viciado.”

Teixeira (2013) em artigo publicado em sítio da internet, também de forma incisiva destaca o conceito da teoria da estabilização dos efeitos de atos administrativos viciados, dispondo o seguinte:

“Pela teoria ora em testilha, o Princípio da Legalidade não pode ser aplicado como regra absoluta, sendo indispensável sua ponderação face aos demais princípios do ordenamento jurídico nacional. Vemos uma verdadeira mitigação do Princípio da Legalidade, surgindo da necessidade de se preservar outras máximas, tais como a segurança jurídica, a boa-fé, a confiança, etc. Dessa maneira, o ideal é que o Administrador não contrarie a norma legal. Mas se, ainda assim, praticar ato ilegal, este, em regra, pelo Princípio da

Legalidade, deve ser anulado (seja pela própria Administração em seu poder de tutela, seja pelo Judiciário). Todavia, considerando que o dever de legalidade não é absoluto, caso a retirada do ato comprometa outras regras e princípios tão importantes quanto o da legalidade, abalando consideravelmente a segurança jurídica e outros princípios, a manutenção do ato viciado é a única alternativa.

Assim, na estabilização dos efeitos não há convalidação do ato administrativo, ele não passa a ser válido, não perde seus vícios. Ao contrário, ele continua com os vícios que levariam à sua invalidação, mas, por outras questões (como Princípio da Segurança Jurídica) ele permanece aplicável no ordenamento jurídico e seus efeitos estabilizam-se.

Importa destacar aqui que o ato, mesmo que viciado, já estava a produzir seus efeitos naturalmente. O que ocorre com a estabilização é que tais efeitos passam a ser vistos como se decorrentes de ato legal fossem, isto é, não mais há espaço para questionamentos de até quando seriam eficazes e se uma possível invalidação os retiraria com eficácia retroativa ou não do mundo jurídico. **Deixam de oscilar no espaço das dúvidas, passando a ser fincados nos terrenos rochosos da certeza.**"

(destaque presente no original)

A teoria ora analisada é bem tratada por Weida Zancaner, citada no artigo de Câmara (2002), a autora explica o processamento da estabilização dos efeitos de atos viciados. Para ela, os atos inválidos geram consequências jurídicas, as quais, diante da dinâmica da realidade, podem converter-se em situações merecedoras de proteção, seja por força de alguma regra específica ou por estarem abrigadas por algum princípio de Direito, que aliados ao tempo, podem transformar o contexto outrora criado, vedando à Administração Pública a exercer a autotutela, pois acaso realizasse tal controle causaria maiores agravos ao Direito, por afrontar os princípios da segurança jurídica e da boa-fé.

Assim, diante da explanação teórica, é notório que o decurso do tempo é essencial para que haja a estabilização dos efeitos de atos viciados, garantindo ao administrado a continuidade dos efeitos adquiridos pela expedição do ato, que embora desrespeite o primado da legalidade, visto sob a ótica estrita, sobreleva outros princípios gerais de Direito, leia-se segurança jurídica e boa-fé.

A lei 9784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal), em seu artigo 54¹¹, resume que o direito da Administração de anular os atos administrativos, dos quais decorram efeitos favoráveis aos destinatários, decai em 5 (cinco) anos, a contar da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. Porém, há de se verificar

¹¹ 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.

que até antes do decurso deste prazo decadencial, os atos, mesmo que viciados podem não ser anulados em decorrência dos efeitos enraizados na esfera jurídica do administrado.

A jurisprudência nacional posiciona-se de forma cada vez mais tendente a aplicação da referida teoria, salvaguardada no decurso do tempo para a preservação das relações jurídicas criadas entre Administração e administrado, conforme se depreende de alguns julgados que oportunamente são apresentados seus excertos abaixo.

“Ato administrativo. Seu tardio desfazimento, já criada situação de fato e de direito, que o tempo consolidou. Circunstância excepcional aconselhar a inalterabilidade da situação decorrente do deferimento da liminar, daí a participação no concurso público, com aprovação, posse e exercício.”

(BRASIL, STF RE 85.179/RJ, Relator: Ministro Bilac Pinto. DJ 02-12-1977 PP-08748 – **destaques presentes no original**)

“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, STF MS 22.357/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES – **destaques presentes no original**)

“Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, **impetrado** com o objetivo **de questionar a validade jurídica** de deliberação **emanada** do E. Tribunal de Contas da União que, **ao apreciar** a legalidade da concessão de aposentadoria à parte ora impetrante, veio a recusar-lhe o concernente registro.

Embora a aposentadoria houvesse sido concedida ao impetrante **em 04/09/1997**, o E. Tribunal de Contas da União **somente** veio a apreciar-lhe a legalidade **em 09/03/2010**, ou seja, mais de 12 (doze) anos e 06 (seis) meses **após o deferimento administrativo** de tal benefício. **Entendo**, em juízo de estrita delibação, **que se reveste** de plausibilidade jurídica a

pretensão que o ora impetrante formulou **nesta** sede mandamental. **Impressiona-me**, ao menos para efeito de formulação de um juízo de caráter **estritamente** deliberatório, **a alegação de ofensa** ao postulado da segurança jurídica.

A fluência **de tão longo** período de tempo **culmina por consolidar** justas expectativas no espírito dos administrados (**ou** dos servidores públicos **ou**, ainda, dos pensionistas) **e**, também, **por incutir**, neles, **a confiança** da plena regularidade dos atos estatais praticados, **não se justificando** – ante a aparência de direito **que legitimamente resulta** de tais circunstâncias – **a ruptura abrupta** da situação de estabilidade **em que se mantinham**, até então, as relações de direito público **entre** o agente estatal (**ou** o seu pensionista), de um lado, **e** o Poder Público, de outro.

Cumpre observar, neste ponto, **que esse entendimento – que reconhece** que o decurso do tempo **pode constituir**, ainda que excepcionalmente, **fator de legitimação e de estabilização** de determinadas situações jurídicas – **encontra apoio** no magistério da doutrina”

(BRASIL, STF MS 31.467 MC/DF. Relator: Ministro Celso de Mello, DJe – 192, Publicação em 01/10/2012 – **destaques presentes no original**)

“Desejo registrar – quanto ao lapso temporal para o exame da legalidade do ato concessivo de aposentadoria pelo E. Tribunal de Contas da União –, que dissinto, respeitosamente, da orientação majoritária manifestada, no tema ora em análise, pelo E. Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, tenho ressaltado, nesta Suprema Corte, em diversas decisões por mim proferidas (MS 25.805/DF, MS 26.384/DF, MS 27.506/DF, v.g.), que a fluência de um longo período de tempo culmina por consolidar justas expectativas no espírito dos administrados e, também, por incutir, neles, a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados, não se justificando, por isso mesmo – ante a aparência de direito que legitimamente resulta de tais circunstâncias – a ruptura abrupta da situação de estabilidade em que se mantinham, até então, as relações de direito público entre os particulares, de um lado, e o Poder Público, de outro:

“O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. A BOA-FÉ E A PROTEÇÃO DA CONFIANÇA COMO PROJEÇÕES ESPECÍFICAS DO POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE FATO – JÁ CONSOLIDADA NO PASSADO – QUE DEVE SER MANTIDA EM RESPEITO À BOA-FÉ E À CONFIANÇA DO ADMINISTRADO, INCLUSIVE DO SERVIDOR PÚBLICO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM TAL CONTEXTO, DAS SITUAÇÕES CONSTITUÍDAS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOCTRINA. PRECEDENTES. DELIBERAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUE IMPLICA SUPRESSÃO DE PARCELA DOS PROVENTOS DO SERVIDOR PÚBLICO. CARÁTER ESSENCIALMENTE ALIMENTAR DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL. PRECEDENTES. MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO.” (MS 27.083/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).”

(BRASIL STF, MS 26.956/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. DJe – 103. Publicação em 03/06/2013)

“No exercício desse dever-poder de correção dos atos inválidos, especificamente no tocante a identificação de pagamento a maior a servidor público ativo ou inativo, firmou-se o entendimento de que embora a Administração esteja livre para corrigir o ato administrativo, expurgando o vício da ilegalidade, os efeitos financeiros referentes ao ato então praticado não de ser respeitados em obediência à necessidade de estabilização das relações jurídicas pelo decurso do tempo. Obviamente, para tanto, é necessário que o servidor esteja de boa-fé, pois se o pagamento indevido se faz por artifícios do agente interessado ou cioso de que não lhe é devido, a má-fé importa em impossibilidade de aproveitamento dos efeitos do ato inválido.

Mutatis mutandis, o Tribunal de Contas da União pacificou o entendimento sobre o assunto no sentido de que: O pagamento, pela ilegalidade das concessões de reforma, aposentadoria e pensão, não implica por si só a obrigatoriedade de reposição das importâncias já recebidas de boa-fé, até a data do conhecimento da decisão pelo órgão competente.”

(BRASIL STJ. Agravo em Recurso Especial nº 488.898 - PE (2014/0058521-4). Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Publicação em 02/05/2014).

“Inobstante a vasta argumentação dos Interessados, percebe-se que **a falha é insanável**, posto que ficou clara a participação de referida empresa quando não deveria ter participado, em razão dos fins colimados pela mesma.

Nesse caso, a falha se reveste de maior gravidade, tendo em vista que, inabilitado um dos participantes do certame na modalidade convite, resta prejudicado o processo licitatório, haja vista a necessidade de, no mínimo 03 três propostas válidas, conforme súmula 248 do TCU que assim dispõe: não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º, do art. 22. da Lei nº 8.666/1993.

Assim, por todas as irregularidades acima descritas, verifica-se que o certame encontra-se eivado de forma grave, tendo em vista a vasta gama de irregularidades encontradas em seu bojo.

Destarte, a decorrência lógica da ilegalidade do certame, é também considerar a invalidade do contrato, posto que, este segue a sorte daquele. Em decorrência da gravidade das falhas no certame, acima relatadas, apontou-se a possível anulação do concurso público, em virtude do mesmo ser considerado ilegal.

Em análise a todos os argumentos/documentos e informações acostados aos autos esta representante do MPC faz as seguintes ponderações: A nosso ver, ficou evidenciada a **ilegalidade do certame**, uma vez que houve desrespeito às regras estabelecidas no Estatuto das Licitações — Lei 8.666/93, devendo os responsáveis pela ilegalidade serem punidos com aplicação de **multa severa** e nota de que, em tese, houve cometimento de **improbidade administrativa**, nos termos da lei 8.429/92. Contudo, pertinente à **anulação do concurso público, entendemos desarrazoada tal medida**, levando em conta o princípio da boa-fé dos, hoje, Servidores públicos, bem como a situação no caso concreto, o que acarretaria uma verdadeira catástrofe na máquina administrativa daquele Município, uma vez que anular o concurso e conseqüentemente todos os atos dele decorrentes só irá ocasionar prejuízos a própria administração.

Ora, o que nos parece é que a realização do concurso deu-se dentro da legalidade, embora a empresa escolhida para realizá-lo tenha sido escolhida através de um certame considerado ilegal, mas o concurso em si não foi prejudicado.

Assim, tendo em vista o exposto acima, somos pela regularidade do concurso público e conseqüentemente todos os atos dele decorrentes, homenageando, dessa forma, **a moderna doutrina da estabilização dos efeitos dos atos administrativos viciados**. Defendida pelo professor Jacintho Arruda Câmara.

Diante dos fatos apontados e considerando a ineficiente e inexpressiva oferta de argumentos/documentos da defesa, sugerimos que seja a TCE julgada PARCIALMENTE PROCEDENTE. com as cominações anteriormente sugeridas.”

(Decisão citada por André Teixeira em seu artigo DOUTRINA EM FOCO: A teoria da Estabilização dos Efeitos dos Atos Administrativos. Publicado no sítio eletrônico <http://www.artedosconcursos.com/2013/06/doutrina-em-foco-teoria-da.html>. Acesso em 15/10/2014 - destaques presentes no original).

Infere-se, através das decisões citadas e de todo o posicionamento doutrinário traçado, que a teoria, ora apresentada, é a alternativa viável para garantir ao administrado de boa-fé a perpetuação dos efeitos gerados pelo ato administrativo viciado, independentemente da mácula que o acomete, afastando o princípio da legalidade, que em tese vedaria a perpetuação do ato viciado, elevando, assim, o princípio da segurança jurídica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de toda a análise literária e jurisprudencial acerca do tema proposto neste artigo, chega-se a conclusão que a Administração Pública, no exercício de suas funções, expede atos com o objetivo de resguardar, transferir, modificar, extinguir, declarar e impor direitos a particulares e a própria Administração, sempre respeitando os preceitos da lei, sob pena de incorrer em ilegalidade, tornando tais atos nulos.

Ademais, todos os elementos formadores do ato administrativo devem estar em consonância com o disposto na lei, ausentes de vícios, sem ferir os princípios norteadores da Administração Pública, sobretudo o da legalidade, para que possam ser declarados válidos e atinjam a eficácia objetivada. Porém, é comum que atos sejam emitidos sem a adequada observância de seus requisitos, tornando-se viciados, os quais, mesmo diante de tal vício, geram efeitos ao administrado, que de boa-fé, esperam a manutenção destes efeitos *incontinenti*, sob a guarida da segurança jurídica. E, diante destes atos eivados, à Administração Pública cabe exercitar o seu poder de Autotutela, extirpando tais atos ou os convalidando, mediante a confecção de novo ato, na tentativa de aniquilar o vício, aproveitando assim, seus efeitos. Como demonstrado, a par destes institutos, e com o respeito à segurança jurídica e boa-fé do administrado, surgiu a teoria da manutenção ou preservação dos efeitos dos atos administrativos viciados, a qual consiste na atuação negativa da Administração, que diante de atos viciados, contrários ao princípio da legalidade, nada faz para a sua anulação ou convalidação, deixando que seus efeitos permaneçam repercutindo no mundo jurídico.

A teoria da estabilização dos efeitos de atos viciados surge como alternativa viável para a Administração Pública, a qual ante a presença de atos maculados que não podem ser convalidados, seja porque o vício é insanável ou por ter havido

impugnação do ato pelo administrado, não necessitaria anulá-los, desconstituindo os efeitos por eles gerados. Agindo negativamente, deixando que o ato viciado continue a gerar os efeitos por ele propostos, a Administração mantém a garantia da segurança jurídica ao particular, o qual de boa-fé, confia e espera que a tutela a ele concedida seja perpetuada.

Por meio da análise literária e jurisprudencial acerca do tema ora estudado, verifica-se que o tempo é o principal fator da teoria da manutenção dos efeitos de atos administrativos viciados, garantindo a segurança jurídica expectada pelo administrado, que de forma objetiva, age de boa-fé.

Destarte, para a aplicação da teoria, é inevitável a colisão de princípios gerais de direito, de um lado o princípio da legalidade e de outro o conjunto formado pelos princípios da segurança e boa-fé, que ante a análise detida neste trabalho, verificou-se como resultado deste embate a mitigação ao princípio da legalidade em detrimento do tempo, responsável pela estabilização dos efeitos dos atos viciados, elevando assim, os princípios da segurança jurídica e boa-fé do administrado.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar no Mandado de Segurança 31.467/DF**. Impetrante: Dairu Batista de Castro. Impetrados: Tribunal de Contas da União e União. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 26 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=3198555&tipoApp=R> TF. Acesso em: 21 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 85.179/RJ**. Recorrente: Estado do Rio de Janeiro. Recorrido: Lindalva Medeiros de Garrido e outros. Relator: Ministro Bilac Pinto. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2885179%2E+OU+85179%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ovxj3sh>. Acesso em: 21 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 22.357/DF**. Impetrante: Ivete do Socorro Abreu de Sousa e outros. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 27 de maio de 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2822357%2E+OU+22357%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/lkdaavy>. Acesso em: 21 out. 2014.

CÂMARA, Jacintho Arruda. **A Preservação dos Efeitos dos Atos Administrativos Viciados**. Salvador: Revista Diálogo Jurídico. n. 14., 2002. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_14/DIALOGO-JURIDICO-14-JUNHO-AGOSTO-2002-JACINTHO-ARRUDA-CAMARA.pdf. Acesso em: 10 out. 2014.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7^a. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo. Parte Geral, Intervenção do Estado e Estrutura da Administração**. 1 ed. Salvador: JusPodivm, 2008.

CARVALHO FILHO, José Antônio. **Manual de Direito Administrativo**. 21^a. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COUTO e SILVA, Almiro do. **Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo**. Porto Alegre:

Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, 2003. Disponível em: http://www.pge.rs.gov.br/upload/revista_pge_57_sup.pdf. Acesso em: 18 out. 2014.

COUTO e SILVA, Almiro do. **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99)**. Porto Alegre: Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, 2003. Disponível em: http://www.pge.rs.gov.br/upload/revista_pge_57_sup.pdf. Acesso em: 18 out. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27^a. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 7^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. v.3.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4^a. ed. Niterói: Impetus, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33^a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

TEIXEIRA, André. **DOCTRINA EM FOCO: A teoria da Estabilização dos Efeitos dos Atos Administrativos**. Disponível em: <http://www.artedosconcursos.com/2013/06/doutrina-em-foco-teoria-da.html>. Acesso em: 15 out. 2014.