



Administração Pública e o princípio da segurança jurídica

29/03/2005

A importância do princípio da segurança jurídica, antes que passemos a conceituá-lo, remonta aos primórdios da elaboração da idéia do Estado Democrático de Direito e, neste pensar, assinala J.J GOMES CANOTILHO (1) se constituiria tal princípio em uma das vigas mestras da ordem jurídica, cujo entendimento é esposado por HELY LOPES MEIRELLES (2).

Segundo ALMIRO DO COUTO E SILVA (3) um *“dos temas mais fascinantes do Direito Público neste século é o crescimento da importância da segurança jurídica”*, que se liga visceralmente à moderna exigência de maior estabilidade das situações jurídicas, aí incluídas aquelas, ainda que na origem, apresentem vícios de ilegalidade. Para o jurista (4), *“a segurança jurídica é geralmente caracterizada como uma das vigas mestras do Estado de Direito. É ela, ao lado da legalidade, um dos subprincípios integradores do próprio conceito de Estado de Direito”*.

MAURO NICOLAU JUNIOR (5), eminente Juiz de Direito Titular da 48ª Vara Cível do TJRJ, assim postula: *“As pedras fundamentais em que se assenta toda a organização política do Estado Democrático de Direito são a dignidade humana e o respeito aos direitos individuais e sociais dos cidadãos, conforme destacado no preâmbulo e no artigo primeiro de nossa Carta Magna”*.

A segurança jurídica, espécie do gênero direito fundamental, ocupa lugar de destaque no ordenamento jurídico atual, tanto que o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito são postulados máximos de cumprimento inclusive pela legislação infra-constitucional.

Conforme nos ensina LUIS ROBERTO BARROSO (6), a *segurança* encerra valores e bens jurídicos que não se esgotam na mera preservação da integridade física do Estado e das pessoas: açambarca em seu conteúdo conceitos fundamentais para a vida civilizada, como a continuidade das normas jurídicas, a estabilidade das situações constituídas e a certeza jurídica que se estabelece sobre situações anteriormente controvertidas.

E, no dizer de ELODY NASSAR(7), *“Em nome da segurança jurídica, consolidaram-se institutos desenvolvidos historicamente, com destaque para a preservação dos direitos adquiridos e da coisa julgada”*. Agregando-se a esse conceito vem a força imperiosa da acomodação fática por via da consolidação dos direitos exercidos e não disputados que se origina no instituto da prescrição, vale dizer, a estabilização das situações jurídicas potencialmente litigiosas por força do decurso do tempo.

Essas respeitáveis posições doutrinárias, entretanto, não são ilações doutrinárias desvincilhadas de conotações práticas, haja vista o monumento legislativo que se erigiu com a promulgação da Lei nº 9.874/99, dispondo sobre o Processo Administrativo no âmbito da Administração Federal.

Aliás, tal diploma legal é, no dizer do ínclito Min. do STJ, HUMBERTO GOMES DE BARROS(8), *“certamente um dos mais importantes instrumentos de controle do relacionamento entre Administração e Cidadania. Seus dispositivos trouxeram para nosso Direito Administrativo o devido processo legal. Não é exagero dizer que a Lei nº 9.784/99 instaurou, no Brasil, o verdadeiro Estado de Direito”*.

Quem explicita com maestria a dimensão ontológica da segurança nas relações sociais é EDUARDO COUTURE(9) *“Em sendo indissociável da ordem jurídica a garantia da coisa julgada, a corrente doutrinária tradicional sempre ensinou que se tratava de um instituto de direito natural, imposto pela essência mesma do direito e sem o qual este seria ilusório; sem ele a incerteza reinaria nas relações sociais e o caos e a desordem seriam o habitual nos fenômenos jurídicos”*.

Foi exatamente este quadro, decerto, que se tem pretendido evitar prosperar, isto é, a evolução do pensamento e da própria ciência jurídica sempre procurou afastar a insegurança e o caos nas relações sociais e jurídicas, ora agasalhando institutos como a prescrição, decadência e coisa julgada, ora desenvolvendo conceitos como o da segurança jurídica e inserindo na legislação ordinária o imperativo de seu atendimento. Outro não é o entendimento do comando insculpido no art. 1º da Lei nº 9.784/99, que determina a obediência ao princípio da **segurança jurídica**.

Ao consagrar objetivamente a incidência dos institutos da prescrição e da decadência no processo administrativo o que se está assegurando, em verdade, por meio dessas garantias processuais, é a altissonante ascendência dos direitos fundamentais indispensáveis à eficácia concreta do **direito à segurança**, inscrito como valor e como direito no preâmbulo e no *caput* do artigo 5º da Constituição de 1988, tal qual a definitividade da coisa julgada material.

A **segurança** não é apenas a proteção da vida, da incolumidade física ou do patrimônio, mas também e principalmente a **segurança jurídica**. Eis que, no dizer do culto magistrado MAURO NICOLAU JUNIOR(10), *“A segurança jurídica é o mínimo de previsibilidade necessária que o estado de Direito deve oferecer a todo cidadão, a respeito de quais são as normas de convivência que ele deve observar e com base nas quais pode travar relações jurídicas válidas e eficazes”*.

A topologia estratégica deste elevado princípio, que informa, conforme visto acima, vários institutos jurídicos, constitui um dos princípios gerais do direito situando-se na base das normas sobre prescrição e decadência, e das que fixam prazos para a Administração rever os próprios atos.

Neste pensar, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PRIETO(11) assim propugna: *“O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a conseqüente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública”*.



Naturalmente que a vetusta Súmula nº 473 do STF, reconhecendo na autotutela administrativa inclusive o poder de anular seus atos quando eivados de nulidade, porque deles não se originam direitos, vem a contrapor-se a este entendimento. Há que se sopesar, contudo, teleologicamente, o contexto em que se produziu tal súmula (editada em 3.10.1969) com a novel dogmática jusconstitucional garantidora de direitos e afirmativa do indivíduo, na esteira da Constituição Cidadã de 1988.

No entender do insigne ministro do STJ LUIZ FUX(12) *“Se é assente que a Administração pode cancelar seus atos, também o é que por força do **princípio da segurança jurídica** obedece aos direitos adquiridos e reembolsa eventuais prejuízos pelos seus atos ilícitos ou originariamente lícitos, como consectário do controle jurisdicional e das responsabilidades dos atos da Administração. (...) Em consequência, não é absoluto o poder do administrador, conforma insinua a Súmula 473”*.

Ainda na jurisprudência do STJ, é supinamente salutar à compreensão do texto ter-se em mente um excerto do voto da Exma. Min. LAURITA VAZ(13), *“Não pode o administrado ficar sujeito indefinidamente ao poder de autotutela do Estado, sob pena de desestabilizar um dos pilares mestres do estado democrático de direito, qual seja, o **princípio da segurança das relações jurídicas**”*.

O fundamento para o **princípio da segurança jurídica** é, no duto dizer de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO(14) *“O fundamento jurídico mais evidente para a existência da ‘coisa julgada administrativa’ reside nos princípios da segurança jurídica e da lealdade e boa fé na esfera administrativa. Sergio Ferraz e Adílson Dallari aduzem estes e mais outros fundamentos, observando que: ‘A Administração não pode ser volúvel, errática em suas opiniões. La donna è móbile — canta a ópera; à Administração não se confere, porém, o atributo da leviandade. A estabilidade da decisão administrativa é uma qualidade do agir administrativo, que os princípios da Administração Pública impõem’”*.

Subsidiando tal pensar vem a Lei nº 9.784/99, em seu art. 1º, parágrafo único, inc. XIII, vedar a aplicação retroativa de nova interpretação de matéria administrativa já anteriormente avaliada. A segurança jurídica tem íntima afinidade com a boa-fé. Se a Administração adotou determinada interpretação como a correta para determinado caso concreto vem, por respeito à boa-fé dos administrados, a lei estabilizar tal situação, vedando a anulação de atos anteriores sob pretexto de que os mesmos teriam sido praticados com base em errônea interpretação de norma legal administrativa.

Como a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por decorrência da aplicação cogente do princípio da segurança jurídica, não se afigura admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo, muitas vezes deflagradas por interesses pretensamente jurídicos, mas que são, em análise mais aprofundada, plenamente escusos. Esta instabilidade institucional não se coaduna com o Estado Democrático de Direito e a necessidade de se preservar a dignidade da pessoa humana, por decorrência direta da norma constitucional.

É que a dignidade humana restaria seriamente danificada se por ventura fosse cabível extemporânea revisão mesmo *ex officio* de atos administrativos que deitaram raízes no mundo jurídico, quando praticados de boa-fé e houve produção de efeitos favoráveis ao administrado. A nova ótica constitucional que adrede alcançou os fundamentos do Direito Administrativo torna forçoso o reconhecimento da aplicação inescapável da principiologia constitucional na seara administrativa, um campo fértil para violações de direitos praticadas sob a égide do autoritarismo, cuja lembrança recente deixada pelos “anos de chumbo” a todos alcançou.

Nesse diapasão é de se ressaltar o seguinte aresto, da lavra do Desembargador SÉRGIO PITOMBO(15) *“De fato o ordenamento jurídico impõe limites à prerrogativa da Administração Pública rever e modificar ou invalidar seus atos. Um desses limites, fundado no **princípio da boa-fé e da segurança jurídica**, reside na mudança da orientação normativa interna ou jurisprudencial. Assim é que a alteração da orientação da Administração, no âmbito interno ou em decorrência de jurisprudência, não autoriza a revisão e invalidação dos atos que, **de boa-fé**, tenham sido praticados sob a égide de orientação então vigente, os quais, por assim dizer, geram **direitos adquiridos**.”*

Um caso peculiar de subsunção às normas regulamentares do processo administrativo federal se constitui no poder-dever de fiscalizar seus filiados conferido às chamadas autarquias profissionais, como o CREA, o CRM, a OAB, etc., por força de leis federais próprias e específicas das atividades profissionais. Aquelas autarquias, que além serem entidades prestadoras de serviço público, são regidas por normas de direito público e, a princípio, não têm como se eximir de nortear seus processos administrativos, disciplinares ou não, às normas processuais já referidas, em que se destaca o necessário respeito ao princípio da segurança jurídica no formato detalhado pela lei em comento.

Nesse pensar é a lição do procurador de Justiça e Doutor em Direito, FÁBIO MEDINA OSÓRIO(16) *“Se uma dada entidade é regulada pelo Direito Público, sendo obrigatória a filiação do particular nessa entidade para o exercício profissional, é comum que a legislação estabeleça poderes sancionatórios a esses órgãos fiscalizadores, poderes que se submetem ao Direito Administrativo Sancionador, ainda que a atividade fiscalizada se paute por normas de direito privado, normas deontológicas, de ética institucional. (...) É fundamental ao reconhecimento do caráter público das funções de determinadas Corporações ou Colégios profissionais, que, nessa medida, atuariam praticamente ‘em nome’ do Estado na imposição de sanções administrativas a seus membros, em que pese o fato de o órgão sancionador não ser, rigorosamente, uma autoridade administrativa ou judiciária.”*

Independente do âmbito de aplicação da Lei nº 9784/99, faz-se mister ressaltar a função garantidora do processo administrativo, que é vislumbrada por ODETE MEDAUAR(17) no seguinte sentido: *“O processo administrativo vem finalizado à garantia jurídica dos administrados (particulares e servidores), pois tutela direitos que o ato administrativo pode afetar. Isso porque a atividade administrativa tem de canalizar-se por parâmetros determinados, como requisito mínimo para ser qualificada como legítima. No esquema processual o cidadão não encontra ante si uma Administração livre, e sim uma Administração disciplinada na sua atuação”.*

Esse aspecto garantista para o administrado encontra eco na doutrina do magistrado e professor FLÁVIO ROBERTO DE SOUZA(18) para quem os impedimentos à invalidação do ato administrativo são de ordem dúplice: (a) *curso de tempo (prazo decadencial de 5 anos)*; e (b) *situação consolidada (boa-fé e segurança jurídica)*.

Em resumo, se por um lado a Administração, para o devido atendimento a suas finalidades precípuas, é revestida de poderes e prerrogativas próprias e se relaciona com o administrado em posição de exercer seu *ius imperium*, por outro lado é igualmente verdade que tal acromegalia de poderes é mitigada pelos direitos fundamentais dos indivíduos, que ela não pode desrespeitar, sob pena de eivar de nulidade insanável sua atuação.

Dentre os princípios garantidores do Estado Democrático de Direito que necessariamente informam a conduta estatal, o princípio da segurança jurídica ocupa lugar destacado como consectário da dignidade da pessoa humana e da secular necessidade de estabilidade nas relações sociais. Assim, a decadência, que no seio do processo administrativo atua como freio do poder de autotutela da Administração, é de aplicação cogente mormente se conjugada à boa-fé do administrado.

Referências Bibliográficas

- 1 — CANOTILHO, J.J. GOMES, Direito Constitucional, Coimbra: Almedina, 1991, p.384.
- 2 — Meirelles, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 27ªed., São Paulo: Malheiros, 2002. p.94
- 3 — COUTO E SILVA, ALMIRO DO, RDA 204/24.
- 4 — COUTO E SILVA, ALMIRO DO, *idem*.
- 5 — NICOLAU JUNIOR, MAURO, Segurança jurídica e certeza do direito: realidade ou utopia num Estado Democrático de Direito ?, in www.jurid.com.br, disponível em 10/03/05, acesso em 25/03/05, p.21.
- 6 — BARROSO, LUÍS ROBERTO , Temas de Direito Constitucional, 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p.49.
- 7 — NASSAR, ELODY, Prescrição na Administração Pública, São Paulo: Saraiva, 2004, p.18.
- 8 — STJ, MS nº 8946/DF, j. 22.10.03, pub. DJU 17.11.03, p.197.
- 9 — COUTURE, EDUARDO, Fundamentos del Derecho Processal Civil, Buenos Aires: Depalma, 1974, nº 263, p.405, apud MAURO NICOLAU JUNIOR, *op.cit.*, p.21.
- 10 — NICOLAU JUNIOR, MAURO, *ibidem*.
- 11 — DI PRIETO, MARIA SYLVIA ZANELLA, Direito Administrativo, São Paulo: Atlas, 2001, p.85.
- 12 — STJ, REsp. nº 402.638/DF, j. 03.04.03, pub. DJU 02.06.03, p.187; RDDP vol. nº 5, p.237.

13 — STJ, REsp. nº 645856/RS, j. 24.08.04, pub. DJU 13.09.04, p.291.

14 — MELLO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE, Curso de Direito Administrativo, 18ª ed, São Paulo: Malheiros, 2005, p.427.

15 — RT 746, ano 1997, Apel. Cív. nº 27127.5/5-00, 7ª Câ., Rel. Des. SÉRGIO PITOMBO, j. 11.08.1997.

16 — OSÓRIO, FÁBIO MEDINA, Direito Administrativo Sancionador, São Paulo: RT, 2000, p.64.

17 — MEDAUAR, ODETE, Direito Administrativo Moderno, 9ª ed., São Paulo: RT, 2005, p.190.

18 — SOUZA, FLÁVIO ROBERTO DE, Direito Administrativo na Doutrina e na Jurisprudência — Coletânea de Textos CEPAD, Rio de Janeiro: Espaço Jurídico, 2003, p.124.

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/2005-mar-29/administracao_publica_principio_seguranca_juridica/