



ANTONIO MARCOS MOUSINHO SOUSA

**O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NO DIREITO
CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO BRASILEIRO E O DIREITO DA
ADMINISTRAÇÃO DE ANULAR SEUS PRÓPRIOS ATOS – ARTIGO 54 DA
LEI Nº 9.784, DE 1999**

BRASÍLIA – DF

2010

ANTONIO MARCOS MOUSINHO SOUSA

**O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NO DIREITO
CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO BRASILEIRO E O DIREITO DA
ADMINISTRAÇÃO DE ANULAR SEUS PRÓPRIOS ATOS – ARTIGO 54 DA
LEI Nº 9.784, DE 1999**

Monografia apresentada como requisito à obtenção
do título de Especialista em Direito Constitucional,
no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu, do
Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Orientador: Prof. Paulo Gustavo Gonet Branco.

BRASÍLIA – DF

2010

ANTONIO MARCOS MOUSINHO SOUSA

**O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NO DIREITO
CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO BRASILEIRO E O DIREITO DA
ADMINISTRAÇÃO DE ANULAR SEUS PRÓPRIOS ATOS – ARTIGO 54 DA
LEI Nº 9.784, DE 1999**

Monografia apresentada como requisito à obtenção
do título de Especialista em Direito Constitucional ,
no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu, do
Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Orientador: Prof. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Aprovado pelos Membros da Banca Examinadora em ___/___/___, com menção
_____(_____).

Banca Examinadora

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

“Quando os homens são puros, as leis são desnecessárias; quando são corruptos, as leis são inúteis.”

(Benjamin Disraeli)

RESUMO

A presente monografia, apresentada como requisito à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*, do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, aborda o tema Princípio da Segurança Jurídica no Direito Constitucional Administrativo Brasileiro e o Direito da Administração de Anular seus próprios atos – artigo 54 da lei nº 9.784, de 1999, abrangendo estudos sobre os aspectos fundamentais, a aplicação do princípio em outros ordenamentos jurídicos, a inserção deste princípio no ordenamento jurídico brasileiro, o princípio na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a questão do prazo decadencial, a graduação dos efeitos da decadência, o requisito da boa-fé e como é feita a contagem do prazo decadencial. Além desses temas, abordou-se a competência para a prática do exercício de anular atos administrativos para impedir a decadência, bem como a aplicação retroativa da regra prevista na referida lei e, por fim, quais os critérios adotados em caso de aplicação do princípio em face de lei declarada inconstitucional.

ABSTRACT

This monograph, presented as a requisite in order to obtain the Constitutional Law Specialist degree in the *Latu Sensu* Post Graduation Course of *Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP*, broaches the theme “Juridical Security Principle in Brazilian Administrative Law and Administration Right to annul its own acts – Article 54 of Law 9.784 from 1999”, embracing studies about fundamental aspects of this principle, its application on other countries law, its insertion in Brazilian Law, the Federal Supreme Court’s jurisprudential view, questions about decadence deadlines, decadence effects gradation, the good faith principle requisite and how is the decadence deadline counting done. In addition to these themes, this work broached the competence to annul administrative acts in order to stop decadence deadline, such as the retroactive application of the rule previewed in the referred law and, in the end, which are the adopted criterions in case of principle application in face of a law declared unconstitutional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 Aspectos Fundamentais e Direito Comparado.....	11
1.1 Aspectos fundamentais do Princípio da Segurança Jurídica.....	11
1.2 A Segurança Jurídica em Outros Ordenamentos Jurídicos.....	12
2 Inserção do Princípio da Segurança Jurídica no Ordenamento Jurídico Brasileiro	17
3 O Princípio da Segurança Jurídica na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	20
4 O Artigo 54 da Lei nº 9.784, de 29.01.1999	25
4.1 Decadência ou Prescrição?.....	27
4.2 Graduação dos Efeitos da Decadência prevista no artigo 54 da Lei nº 9.784, de 1999. É possível?	29
4.3 O Requisito da Boa-Fé.....	31
4.4 Contagem do prazo decadencial previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99	33
4.5 Competência para a prática do exercício de anular atos administrativos para impedir a decadência do prazo decadencial previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/99... ..	35
4.6 A Regra do artigo 54, da Lei nº 9.784/99, não se aplica a situações anteriores à lei, quando incide apenas o princípio constitucional da segurança jurídica.....	36
5 O Princípio da Segurança Jurídica e a Lei Declarada Inconstitucional	38
CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

INTRODUÇÃO

Inicialmente é preciso estabelecer, segundo a doutrina, o conceito de segurança jurídica para, então, adentrarmos no estudo sobre a possibilidade de a administração rever seus atos dentro de determinado lapso de tempo.

O princípio da segurança jurídica está fundamentado no dispositivo constitucional que impede que a lei possa retroagir para afetar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal).

Este princípio, num primeiro momento, se contrapõe ou limita a aplicação do princípio da legalidade administrativa, principalmente quando se trata da possibilidade de a Administração Pública anular atos ilegais que tenham gerado benefícios favoráveis, como por exemplo, o caso de a Administração tenha concedido o benefício de aposentadoria a determinado servidor público e que, decorridos dez anos ou mais, decida em face de violação de determinados requisitos ou normas, anular o ato de aposentação, mesmo que o terceiro não tenha dado causa à ilegalidade.

Nesta situação estariam em conflito o princípio da legalidade, que exige que o administrador deve anular o ato eivado de ilegalidade, e o da segurança jurídica, que não permite que as relações jurídicas possam ser revistas ou modificadas indefinidamente, ainda que estejam abrigadas sob o pálio da ilegalidade.

Entretanto, o princípio da segurança jurídica deve ser aplicado com cautela, para não levar ao absurdo de impedir que a Administração possa anular atos praticados com inobservância da Lei. Nesses casos, não se trata de mudança de interpretação, mas de ilegalidade, esta sim a ser declarada retroativamente, já que atos ilegais não geram direitos.

O presente trabalho objetiva a análise teórica da natureza jurídica e do conceito do instituto da segurança jurídica, com enfoque em suas disposições constitucionais e divergências doutrinárias, abordando, inclusive, sua origem e evolução históricas.

Cumprе ressaltar que o referido estudo tem como premissa o fato de que, em nosso ordenamento jurídico, há um aparente conflito entre os princípios da legalidade e o da segurança jurídica.

Inicialmente, apresenta-se um breve estudo sobre os aspectos históricos, com relatos de sua origem e aplicação no direito alemão, francês, espanhol e norte-americano.

O critério de pesquisa adotado foi o dogmático-instrumental, visto que se refere à apreensão de tradicionais conceitos dogmáticos, a fim de possibilitar a compreensão da base filosófica e científica do princípio estudado, bem como de sua introdução no ordenamento jurídico pátrio, conforme inserção promovida pela Lei nº 9.784, de 1999. Além disso, consta a análise de uma problemática real e atual, percorrendo o campo, principalmente, do Direito Constitucional e do Direito Administrativo.

Temos como ponto de partida a análise aprofundada e crítica da teoria doutrinária e jurisprudencial existentes sobre o tema, ensejando, conseqüentemente,

conclusões sobre a melhor solução a ser apresentada. Deste modo, o método científico a ser utilizado foi o dedutivo.

A aquisição do conhecimento foi baseada em vasta pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. Vale ressaltar que a análise restou descritiva e, quanto ao método de procedimento utilizado, destaca-se o histórico, o sócio-jurídico e o comparativo, caracterizado no exame dos casos já constatados que possuem relação com a problemática em questão e sua implicação na sociedade.

1. ASPECTOS FUNDAMENTAIS E A SEGURANÇA JURÍDICA EM OUTROS ORDENAMENTOS JURÍDICOS

1.1. Aspectos Fundamentais do Princípio da Segurança Jurídica

Inicialmente, se faz necessário uma abordagem sobre qual é o entendimento segundo a doutrina do Princípio da Segurança Jurídica, para, dessa forma, adentrarmos nos institutos que lhe comportam e dão efetividade.

A segurança jurídica depende da aplicação, ou melhor, da obrigatoriedade do Direito. Miguel Reale, discorrendo acerca da obrigatoriedade ou a vigência do Direito, afirma que *a ideia de justiça liga-se intimamente à ideia de ordem. No próprio conceito de justiça é inerente uma ordem, que não pode deixar de ser reconhecida como valor mais urgente, o que está na raiz da escala axiológica, mas é degrau indispensável a qualquer aperfeiçoamento ético*¹.

Miguel Reale afirma, ainda, que segundo postulado da ordem jurídica positiva: *em toda comunidade é mister que uma ordem jurídica declare, em última instância, o que é lícito ou ilícito*².

Com efeito, vislumbramos que a obrigatoriedade do direito compõe a segurança jurídica, estando a mesma vinculada ao valor de justiça da cada sociedade.

¹ Miguel Reale, *Filosofia do Direito*. São Paulo. Saraiva, 1996.

² Idem.

Segundo Carlos Aurélio Mota de Souza, a segurança está implícita no valor justiça, *sendo um 'a priori' jurídico*. O autor afirma ainda que *se a lei é garantia de estabilidade das relações jurídicas, a segurança se destina a estas e às pessoas em relação; é um conceito objetivo, a priori, conceito finalístico da lei*³.

Acerca dos elementos que dão efetividade ao princípio, temos que a segurança jurídica *é assegurada pelos princípios seguintes: irretroatividade da lei, coisa julgada, respeito aos direitos adquiridos, respeito ao ato jurídico perfeito, outorga de ampla defesa e contraditório aos acusados em geral, ficção do conhecimento obrigatório da lei, prévia lei para a configuração de crimes e transgressões e cominação de penas, declarações de direitos e garantias individuais, justiça social, devido processo legal, independência do Poder Judiciário, vedação de tribunais de exceção, vedação de julgamentos parciais, etc*⁴.

Destarte, podemos concluir que o princípio da segurança jurídica possui dependência com direitos e garantias fundamentais da nossa Carta Magna, sendo estas os institutos que lhe darão maior efetividade.

1.2. A Segurança Jurídica em Outros Ordenamentos Jurídicos

Interessa-nos examinar como o princípio da segurança jurídica é tratado em outros ordenamentos jurídicos, sem se olvidar para os riscos do método comparativo, em que não se deve buscar a importação pura e simples de instituições jurídicas de outros ordenamentos para aplicação ao nosso sistema de normas. O uso do método comparativo serve como instrumento de aprofundamento do estudo do princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro.

³ Carlos Aurélio Mota de Souza, *Segurança jurídica e jurisprudência: um enfoque filosófico jurídico*, São Paulo, LTr, 1996, pág. 128.

No Direito Alemão o princípio da segurança jurídica tem envergadura constitucional, porquanto atendido como subprincípio do Estado de Direito. Em um primeiro momento, foi visto pelo Tribunal Constitucional Federal somente a partir de um aspecto objetivo, respeitante aos limites à retroatividade dos atos estatais, para, posteriormente, ter seu sentido ampliado para o aspecto subjetivo da proteção à confiança dos cidadãos na conduta do Estado.

Interessa-nos ressaltar o aspecto subjetivo, atinente à proteção da confiança, onde se sublinham limitações à modificação de atos estatais mesmo quando eivados de ilegalidade como assevera Almiro do Couto e Silva, *o aspecto da confiança legítima na Alemanha prende-se predominantemente à questão da preservação dos atos inválidos, mesmo nulos de pleno direito, por ilegais ou inconstitucionais, ou, pelo menos, dos efeitos desses atos, indiscutível a boa-fé*⁵.

Convém destacar o célebre caso da viúva de Berlim, Julgado pelo Tribunal Administrativo Superior de Berlim em 1956 e confirmado pelo Tribunal Federal Administrativo em 1957, em que se reconheceu o direito à proteção da confiança legítima invocada por uma viúva de um funcionário que residia na então República Democrática

⁴ Eliezer Pereira Martins, *Segurança jurídica e certeza do direito em matéria disciplinar*. Publicado no site <http://www.jus.com.br>.

⁵ SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da Administração de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/1999). Revista Eletrônica de Direito do Estado (disponível na internet em <http://www.direitodoestado.com.br>) Acesso em: 05 de abril de 2010.

Alemã. A viúva foi oficialmente notificada para que se mudasse para Berlim Ocidental, a fim de que fosse mantida sua pensão; baseada nesta informação da Administração, efetivou sua mudança de residência, arcando com todos os gastos que isto importava, e continuou percebendo a pensão; tempos depois, comprovou-se que ela não atendia aos pressupostos legais e que a informação que havia recebido era equivocada, pelo quê lhe foi exigido que devolvesse as somas indevidamente percebidas. Deduzidos estes fatos em Juízo, o Tribunal concluiu que nem a invalidação *ex nunc* era cabível, sendo mantida a pensão à viúva.

No direito positivo francês a noção de segurança jurídica não está expressamente edificada, havendo no chamado *bloc de constitutionnalité*⁶ duas noções próximas: a primeira concerne ao art. 2º da Declaração de 1789 – segundo o qual a segurança seria um direito natural, a par da igualdade, da liberdade e da propriedade – e, sobretudo, ao dispositivo insculpido no art. 7º do mesmo diploma, que consagra o *habeas corpus*; já a segunda noção liga-se à garantia de direitos inscrita no art. 16 da Declaração, a qual, a par da separação de poderes, constituiria pressuposto de existência da Constituição.

Sob o aspecto consultivo, o Conselho de Estado Francês exige o respeito à hierarquia de normas, clareza dos enunciados, coerência do corpo normativo, implementação de regimes transitórios e proibição de validações legislativas, exceto se motivadas por imperativos de interesse geral. No tocante às atribuições jurisdicionais, farta jurisprudência estriba-se na segurança jurídica, merecendo destaque o célebre aresto *Dame*

⁶ O “bloco de constitucionalidade” é formado pela Constituição de 1958, pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, pelo “Preâmbulo da Constituição de 1946, contendo uma declaração de direitos econômicos e sociais e, finalmente, pelos princípios fundamentais reconhecidos pelas leis da República anteriores a 1946 (José Acosta Sanches, *Formación de la Constitución y Jurisdicción Constitucional*, Madri, Tecnos, 1998, p. 311)

Cachet – no qual se impede a invalidação de um ato criador de direitos -. E o aresto *Société Du Journal l'Aurore* – por meio do qual se firma o princípio geral de irretroatividade dos atos administrativos-, além da teoria dos funcionários de fato, em vista da qual reputam-se válidos os atos praticados por agente cuja investidura deu-se de moto irregular, malgrado sob uma aparência de legalidade.

Já no Direito Espanhol o princípio da segurança jurídica foi incorporado expressamente ao texto da Constituição de 1978, em seu art. 9.3, na condição de princípio geral do ordenamento jurídico. Mais recentemente, na nova redação dada pela Lei nº 4/1999 ao art. 3º da Lei do Regime Jurídico das Administrações e do Procedimento Administrativo Comum de 1992, fez-se constar o respeito da Administração aos princípios da boa-fé e da confiança legítima.

Sob o ponto de vista da confiança legítima, dois importantes julgados do Tribunal Supremo Espanhol devem ser lembrados, nos quais se admite a responsabilidade do Estado por alterações legislativas radicais que redundaram na frustração de expectativas a que o próprio Poder Público deu causa. Num deles, em 1993, reconheceu-se a uma empresa pesqueira o direito à indenização pela eliminação de isenções tributárias de que desfrutava, como consequência da adesão da Espanha ao Tratado de Adesão à Comunidade Económica Européia. Noutro julgamento, o mesmo Tribunal reconheceu o direito à indenização decorrente de alteração legislativa que, ao declarar certos terrenos insuscetíveis de edificação por motivações ambientais, impossibilitou a consumação, por uma empresa privada, de plano urbanístico já aprovado pela Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares.

No direito norte-americano, a Suprema Corte dos Estados Unidos de há muito admite que, em consideração à boa-fé dos interessados ou à segurança jurídica, possa ser negada à sentença declaratória de inconstitucionalidade de lei a eficácia *ex tunc* que ordinariamente é conferida a decisões dessa natureza. Contudo, a Suprema Corte Americana guia-se, nestes casos, por considerações pragmáticas, sem se preocupar em definir os aspectos teóricos ou identificar princípios constitucionais que sirvam de premissa para a decisão, ou seja, sem expressamente reconhecer à boa-fé ou à segurança jurídica a qualidade de princípio constitucional. No entanto, só um princípio constitucional poderia atenuar ou mesmo afastar o princípio da supremacia da Constituição, ou da nulidade *ipso iure* da lei inconstitucional ou ainda da eficácia *ex tunc* da sentença declaratória de inconstitucionalidade.

2. INSERÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO – LEI Nº 9.784/1999

O princípio da segurança jurídica foi inserido entre os princípios da Administração Pública pelo artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29.01.1999.

O objetivo da inclusão desse dispositivo foi o de vedar a aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública. Essa ideia ficou expressa no parágrafo único, inciso XIII, do artigo 2º, que impõe, entre os critérios a serem observados, “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

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. Daí a regra que veda a aplicação retroativa.

A segurança jurídica tem muita relação com a ideia de respeito à boa-fé. Se a Administração adota determinada interpretação como a correta e a aplica a casos concretos, não pode depois vir a anular atos anteriores, sob o pretexto de que os mesmos foram praticados com base em errônea interpretação. Se o administrado teve reconhecido determinado direito com base em interpretação adotada em caráter uniforme para toda a Administração, é evidente que a sua boa-fé deve ser respeitada. Se a lei deve respeitar o

direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por respeito ao princípio da segurança jurídica, não é admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas instáveis no tempo.

Veja-se o caso, por exemplo, em que a Administração tenha realizado concurso público para a contratação de servidores públicos e que, decorridos dez anos, decida ela, em face da violação de normas legais ou mesmo constitucionais, anular seu ato. Seria isso possível? Ainda que o terceiro que será diretamente prejudicado não tenha dado causa à ilegalidade? Evidente que não, mesmo que haja um contraponto do princípio da legalidade e o da segurança jurídica.

O mesmo se pode dizer do servidor público que, diante de um determinado sistema constitucional previdenciário, adquira e venha a exercer o direito a se aposentar com proventos integrais, preenchidos os requisitos legais exigidos para a concessão do benefício. Diante de mudança na ordem constitucional, por emenda à Constituição, venham a surgir novos requisitos básicos para a aposentadoria, tal como a idade mínima, perderá o benefício já concedido com base no regramento anterior. A nosso sentir, não, diante dos princípios constitucionais do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, alicerces constitucionais que respaldam a segurança jurídica das relações entre administrado e Administração.

A interpretação da lei pode mudar, ela frequentemente muda como decorrência e imposição da própria evolução do direito. O que não é possível é fazê-la retroagir a casos já decididos com base em interpretação anterior, considerada válida diante das circunstâncias do momento em que foi adotada.

Embora explicitamente inserido na Lei nº 9.784/99, o princípio não esgota todo o seu sentido, que informa vários outros institutos jurídicos, podendo mesmo ser inserido entre os princípios gerais do direito, porquanto não específico do Direito Administrativo. Com efeito, o princípio está na base das normas sobre prescrição e decadência, das que fixam prazo para a Administração rever os próprios atos, da que prevê a

súmula vinculante. O § 1º do artigo 103-A da Constituição Federal deixa expresso que o objetivo da súmula vinculante é afastar controvérsias que gerem grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

3. O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Para Gilmar Mendes, em face da insuficiência do princípio do direito adquirido para proteger situações jurídicas constituídas ou em via de consolidação, a própria ordem constitucional tem-se valido de uma ideia menos precisa e por isso mesmo, mais abrangente, que é o princípio da segurança jurídica enquanto postulado do Estado de Direito. Para ele, a revisão radical de determinados modelos jurídicos ou a adoção de novos sistemas ou modelos suscita indagações relevantes no contexto da segurança jurídica.

Segundo Gilmar Mendes, ainda que se não possa invocar a ideia de direito adquirido para a proteção das chamadas situações estatutárias ou que se não possa reivindicar direito adquirido a um instituto jurídico, não pode o legislador ou o Poder Público em geral, sem ferir o princípio da segurança jurídica, fazer tabula rasa das situações jurídicas consolidadas ao longo do tempo. Situações consolidadas podem assentar-se até mesmo em um quadro inicial de ilicitude.

Já na visão de Luís Roberto Barroso a ideia de segurança jurídica envolve três planos: o institucional, o objetivo e o subjetivo. Do ponto de vista institucional, a segurança refere-se à existência de instituições estatais dotadas de poder e de garantias, aptas a fazer funcionar o Estado de direito, impondo a supremacia da lei e sujeitando-se a ela. Do ponto de vista objetivo, a segurança refere-se à anterioridade das normas jurídicas em relação às situações às quais se dirigem, à estabilidade do Direito, que deve ter como traço geral a permanência e continuidade das normas e a não-retroatividade das leis, que não deverão produzir efeitos retrospectivos para colher direitos subjetivos já constituídos. E, do ponto de vista subjetivo, a segurança jurídica refere-se à proteção da confiança do administrado, impondo à Administração o dever de agir com coerência, lealdade e respeitando as legítimas expectativas do administrado. Essa ideia, sobretudo no campo das relações obrigacionais e

contratuais, compreende também a boa-fé objetiva, a lisura do comportamento e a vedação do locupletamento.

A segurança jurídica assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material.

Vejamos trecho de estudo de Miguel Reale, citado pelo Ministro Gilmar Mendes⁷ sobre a revisão dos atos administrativos:

Não é admissível, por exemplo, que, nomeado irregularmente um servidor público, visto carecer, na época, de um dos requisitos complementares exigidos por lei, possa a Administração anular seu ato, anos e anos volvidos, quando já constituída uma situação merecedora de amparo e, mais do que isso, quando a prática e a experiência podem ter compensado a lacuna originária. Não me refiro, é claro, a requisitos essenciais, que o tempo não logra por si só convaler, - como seria, por exemplo, a falta de diploma para ocupar o cargo reservado a médico, - mas a exigências outras que, tornadas no seu rigorismo formal, determinariam a nulidade do ato.

Nessa linha de concretização parcial dessa ideia, a Lei nº 9.784, de 29.1.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece em seu artigo 54 o prazo decadencial de cinco anos, contados da data em que foram praticados os atos administrativos, para que a Administração possa anulá-los.

Para ilustrar, mencione-se a decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida em 27 de maio de 2004, que considerou não poderia mais ser revista, com fundamento na ilegalidade da admissão, a contratação de empregados pela INFRAERO ocorrida em 1991 e 1992, tendo em vista o tempo decorrido (mais de dez anos) e a presunção de legitimidade do ato de admissão quando de sua edição – controvérsia sobre necessidade ou não de concurso

⁷ Curso de Direito Constitucional, 2ª Ed., Editora Saraiva, 2008, pág. 488/489

público para admissão nas empresas públicas e sociedades de economia mista (MS 22.357, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ, de 5.11.2004).

Diversas decisões do STF têm rejeitado a possibilidade de revogação ou anulação de atos administrativos sem a observância do direito ao contraditório e à ampla defesa, ou em razão de decurso de tempo razoável, e têm proclamado a subsistência de atos concretos a despeito da declaração de inconstitucionalidade de lei que lhes dava base legal (MS 24.927/RO, Rel. Cezar Peluso, DJ de 25.08.2006; MS 24.268/MG, Rel. Gilmar Mendes, DJ de 17.9.2004; RMS 24.699/DF, Rel. Eros Grau, DJ de 1º/7/2005; RE-ED/PR 351.489, Rel. Gilmar Mendes, DJ de 9.6.2006; RE 452.721, Rel. Gilmar Mendes, DJ de 3.2.2006).

Em recente decisão do STF, o Ministro Celso de Mello cassou acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) que suspendiam vantagem paga a servidor público já transitada em julgado. O caso chegou ao Supremo no Mandado de Segurança nº 25805⁸, que teve a liminar deferida pelo ministro em 2006 e agora ele confirmou a suspensão em julgamento monocrático de mérito, baseado na Emenda Regimental nº 28/2009 que passou a permitir aos ministros decidir monocraticamente o mérito daquilo que já tiver jurisprudência dominante no Supremo. O MS 25805/DF buscava o restabelecimento da parcela correspondente à URP de 26,05% paga há mais de 13 anos à impetrante e cujo pagamento foi cassado pelo TCU.

Segundo a decisão do Ministro Relator, o Tribunal de Contas da União não dispõe, constitucionalmente, de poder para rever decisão judicial transitada em julgado nem para determinar a suspensão de benefícios garantidos por sentença impregnada da autoridade da coisa julgada, ainda que o direito reconhecido pelo Poder Judiciário não tenha o beneplácito da jurisprudência prevalecente no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

⁸ MS 25805/DF, Rel. Celso de Mello, Decisão de 22/03/2010 - DJE nº 55, divulgado em 25/03/2010.

O Ministro Relator apoiou-se no entendimento que reconhece no decurso do tempo a possibilidade de constituir, ainda que excepcionalmente, fator de legitimação e de estabilização de determinadas situações jurídicas. Ele esclareceu que a decisão se baseia nos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da proteção da confiança, sendo os dois últimos projeções específicas do postulado da segurança jurídica.

Segundo Celso de Mello, os postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público, em ordem a viabilizar a incidência desses mesmos princípios sobre comportamentos de qualquer dos poderes ou órgãos do Estado (os Tribunais de Contas, inclusive), para que se preservem, desse modo, situações administrativas já consolidadas no passado.

Em sua decisão, o ministro citou ainda a “Proteção da Confiança”, segundo a qual a fluência de longo período de tempo culmina por consolidar justas expectativas no espírito do administrado (cidadão) e, também, por incutir, nele, 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, de um lado, e o Poder Público, de outro.

Na importante decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 25805/DF, o Ministro Celso de Mello, como fundamento de seu *decisum*, transcreve trecho de obra de J.J. Gomes Canotilho⁹:

⁹ J. J. GOMES CANOTILHO (“Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 250, 1998, Almedina):

Estes dois princípios - segurança jurídica e protecção da confiança - andam estreitamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da protecção de confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexas com elementos objectivos da ordem jurídica - garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito - enquanto a protecção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos. A segurança e a protecção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos. Deduz-se já que os postulados da segurança jurídica e da protecção da confiança são exigíveis perante 'qualquer acto' de 'qualquer poder' - legislativo, executivo e judicial.

4. O ARTIGO 54 DA LEI Nº 9.784, DE 29.01.1999

No que se refere ao Direito Administrativo, a situação atual está bem definida, ao menos quanto à Administração Pública Federal, em face da regra prevista no artigo 54 da Lei nº 9.784, de 1999:

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

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

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

Com o artigo 54 da Lei ordinária nº 9.784, de 1999, ao prever expressamente o princípio constitucional da segurança jurídica, estabelecendo verdadeira regra jurídica, o legislador determinou que após o transcurso do prazo de cinco anos sem que a autoridade administrativa tivesse exercido o direito de anulação de ato administrativo favorável, ela decairia desse direito, a menos que o beneficiado pelo ato administrativo tivesse agido com má-fé.

A regra, inspirada em princípio constitucional da segurança jurídica, não exige qualquer ponderação entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica. Como anteriormente à edição dessa regra era necessário proceder. O legislador ordinário é que efetuou essa ponderação, decidindo-se pela prevalência da segurança jurídica, quando verificadas as circunstâncias perfeitamente descritas no preceito. Atendidos os requisitos

estabelecidos na norma, isto é, transcorrido o prazo de cinco anos e inexistindo a comprovada má-fé dos destinatários, opera-se, de imediato, a decadência do direito da Administração Pública federal de extirpar do mundo jurídico o ato administrativo por ela exarado, quer pelos seus próprios meios, no exercício da autotutela, quer pela propositura de ação judicial visando a decretação de invalidade daquele ato jurídico. Com a decadência, mantém-se o ato administrativo com todos os efeitos que tenha produzido, bem como fica assegurada a continuidade dos seus efeitos no futuro.

Após a edição da Lei nº 9.784/99, mormente pela inclusão de seu artigo 54, o artigo 114 da Lei nº 8.112, de 1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União, restou revogado parcialmente. Esse dispositivo é o que prevê que a Administração deverá rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade. Ora, com a novel regra, o exercício do poder-dever da Administração de anular seus atos administrativos viciados de ilegalidade ficou limitado pelo prazo decadencial de cinco anos.

Veja bem, se no prazo decadencial de cinco anos, venha a se configurar uma situação excepcional que ponha em confronto os princípios da legalidade e da segurança jurídica, haverá a necessidade de ponderação, seja pelo Poder Judiciário seja pela própria Administração Pública, para apurar qual dos dois deverá prevalecer. Após o transcurso do prazo, decairá desse direito tanto a Administração Pública quanto o próprio Poder Judiciário, em caso de provocação.

4.1. Decadência ou Prescrição?

É inegável que o prazo previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784, de 1999, é de decadência e não de prescrição. O que se extingue pelo transcurso do prazo, desde que não haja má-fé do interessado, é o próprio direito da Administração Pública Federal de pleitear a anulação do ato administrativo, na esfera judicial, ou dela própria proceder a essa anulação, no exercício da autotutela administrativa.

Pode-se imaginar que, por um exercício interpretativo, a decadência do direito à anulação só operaria no âmbito da autotutela administrativa, mas que o Poder Público, após o transcurso do prazo do artigo 54, teria ainda a possibilidade de pleitear a decretação da invalidade perante o Poder Judiciário.

Ora, é evidente que é o próprio direito à anulação que é extinto pela decadência, não importando em que âmbito será ele exercido, se na esfera administrativa ou perante o Poder Judiciário. Extinto o direito de anular pela decadência, não há mais como exercitá-lo, por qualquer maneira ou via.

Em outras hipóteses a lei pode estabelecer a decadência de determinado direito, a ser exercido no campo processual, como, exemplificativamente, o direito de impetrar mandado de segurança no prazo de 120 dias, sob pena de decadência do direito à utilização do remédio constitucional, mas neste caso a decadência atinge apenas o direito de exercer determinada ação processual e não o direito material, que poderá ser exercido por outras vias processuais.

Com o artigo 54 da Lei nº 9.784/99 ocorre algo diverso. O que é atingida pela decadência é o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos, não por uma ou mais ações, mas por qualquer tipo ou espécie de ação, quer de direito processual, quer de direito material. E em caso de pronunciamento judicial, a decadência prevista no artigo 54 deve ser conhecida de ofício pelo Juiz, conforme disposto no artigo 210 do Código Civil que prevê *deve o juiz, de ofício, conhecer da decadência, quando estabelecido por lei*, diferentemente do que acontece no caso de prescrição que, geralmente, tem que ser arguida, como prescreve o artigo 194 do mesmo diploma legal: *o juiz não pode suprir, de ofício, a alegação de prescrição, salvo se favorecer a absolutamente incapaz*.

4.2. Graduação dos Efeitos da Decadência Prevista no Artigo 54 da Lei nº 9.784, de 1999. É Possível?

Diante da previsão estabelecida no artigo 54 da Lei nº 9.784/99, verifica-se que com a decadência desaparece para a Administração o direito de anular seus atos administrativos. Com isso, passado o prazo de cinco anos, restará extinto, pela decadência, o direito à anulação, permanecendo o ato administrativo no mundo jurídico com todos os seus efeitos, como se válido fosse.

Seria ilógico afirmar que, após transcorrido o prazo quinquenal, não poderia mais a Administração modificar os efeitos produzidos no passado, mas poderia sustar os efeitos para o futuro do ato administrativo inválido.

Ora, verificados os seus pressupostos de incidência, isto é, transcurso do prazo de cinco anos e a boa fé do destinatário, caberá ao Juiz ou ao Administrador declarar a decadência, reconhecendo a extinção do direito à anulação do ato e de todos os seus efeitos, em qualquer tempo, no passado e no futuro. A decadência atinge o direito à anulação ou à invalidação na sua integralidade, dele nada sobra, pois a lei não estabelece nenhuma exceção nesse sentido.

Se não cabe à Administração Pública ou ao Juiz, na aplicação do artigo 54, aplicar qualquer ponderação, não há que se falar em qualquer espaço para estabelecer graduações, de maior ou menor intensidade, de maior ou menor extensão, ao reconhecer a decadência. Nos ditames de Almiro do Couto e Silva¹⁰ “É tudo ou nada: ou a decadência se consumou e o ato administrativo se tornou intangível por providência ulterior da Administração Pública, ou não se consumou, e o ato administrativo, então pode ser anulado. Não se pode confundir regra sobre decadência do direito a anular ato jurídico com regra legal que disciplina o ato de anulação ou de declaração de invalidade de ato jurídico. Neste último caso, pode a regra estabelecer quais os efeitos que terá a anulação, se os efeitos serão

¹⁰ *Id. ibid.*

ex tunc ou *ex nunc*, ou se haverá ainda situações intermediárias entre esses dois extremos, ou limites da eficácia no futuro (...). No plano do nosso Direito Constitucional encontramos símile, como já destacado, nas disposições do art. 27 da Lei 9866/99 e do art. 11 da Lei nº9882/99, que autorizam o Supremo Tribunal Federal a graduar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de lei. Cogitando-se, porém, de decadência, não há meio termo e inexistente qualquer possibilidade de graduação.”

4.3. O Requisito Da Boa-Fé

O princípio da boa-fé começou a ser aplicado no direito administrativo muito antes da sua previsão no direito positivo, o que veio a ocorrer com a Lei Federal nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. No artigo 2º, parágrafo único, inciso IV, a lei inclui entre os critérios a serem observados nos processos administrativos a “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”. Também está previsto no artigo 4º, inciso II, que insere entre os deveres do administrado perante a Administração o de “proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé.”

Na Constituição Federal, o princípio da boa-fé não está previsto expressamente, porém pode ser extraído implicitamente de outros princípios, especialmente do princípio da moralidade administrativa e da própria exigência de probidade administrativa que decorre de vários dispositivos constitucionais, como por exemplo, artigo 15, inciso V, artigo 37, § 4º e artigo 85, inciso V. Na Lei da Improbidade Administrativa (nº 8.429, de 1992), em seu artigo 11, considera-se como ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

O princípio da boa-fé abrange um aspecto objetivo, que diz respeito à conduta leal, honesta, e um aspecto subjetivo, que diz respeito à crença do sujeito de que está agindo corretamente. Se a pessoa sabe que a atuação é ilegal, ela está agindo de má-fé.

A regra do artigo 54 da Lei nº 9.784, de 1999, por traduzir, no plano da legislação ordinária, o princípio constitucional da segurança jurídica, entendida como proteção à confiança, tem como pressuposto a boa-fé dos destinatários. A decadência do

direito da Administração à anulação não se consuma se houver má-fé dos destinatários. Não está em questão a má-fé da Administração Pública ou da autoridade administrativa. Assim, mesmo existente esta, se os destinatários do ato administrativo estavam de boa-fé e houve o transcurso do prazo quinquenal sem que o Poder Público houvesse providenciado a anulação do ato administrativo ilegal, configurar-se-iam todos os requisitos para a incidência e aplicação do artigo 54, perecendo, pela decadência, o direito à anulação.

A boa-fé a que alude o preceito, quer significar que o destinatário não tenha contribuído, com sua conduta, para a prática do ato administrativo ilegal.

4.4. Contagem Do Prazo Decadencial Previsto No Artigo 54 Da Lei nº 9.784/99

O prazo decadencial previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784, de 1999, é de cinco anos contados da data em que foram praticados. A data do ato comprova-se, geralmente, pelo meio utilizado para sua comunicação aos interessados (publicação oficial e outras formas previstas no artigo 26, § 3º da Lei nº 9.784, de 1999¹¹). Em caso de dúvida ou de discrepância entre a data do ato e a data da sua comunicação, há de prevalecer a data do ato, pois assim determina a lei. Como prazo decadencial que é, não é suscetível de suspensão ou de interrupção, como dispõe o artigo 207 do Código Civil Brasileiro.

O § 1º do artigo 54 estabelece por sua vez que, no caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á do primeiro pagamento. Vencimentos e demais vantagens remuneratórias de servidores públicos, proventos de aposentadoria, pensões, são prestações que se repetem no tempo, assim como sucede também com as subvenções. O primeiro pagamento, nesses casos, marca o início do prazo decadencial.

No passado, existiu no Brasil discussão sobre qual deveria ser o prazo de decadência do direito da Administração Pública de invalidar seus próprios atos administrativos. José Frederico Marques chegou a propor que esse prazo fosse o mesmo do mandado de segurança, de cento e vinte dias, como lembra Miguel Reale no seu livro *Revogação e Anulamento dos Atos Administrativos*¹², adaptando ao direito brasileiro, a solução adotada no direito francês, a partir da decisão do Conselho de Estado, no *affaire Dame Cachet*, de 1922, a qual fixou o entendimento de que a Administração Pública poderia anular seus atos administrativos ilegais no mesmo prazo estabelecido para a interposição do

¹¹ Art. 26 (...)

§ 3º A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.

¹² Forense, Rio, 1968 p.87

recurso por excesso de poder, o qual guarda alguma correspondência com o nosso mandado de segurança.

A realidade brasileira não recomendaria, entretanto, que se adotasse prazo decadencial de cento e vinte dias, que seria muito curto. O prazo estabelecido no artigo 54 da Lei nº 9.784, de 1999, de cinco anos, está em consonância com outros prazos prescricionais ou decadenciais, instituídos em nosso ordenamento jurídico. Apenas para comparar verifica-se ser de cinco anos o prazo para a propositura da ação popular, que é decadencial, em que pese o artigo 21 da Lei nº 4.717/65 declare que “a ação prevista nesta lei prescreve em cinco anos”. Tal prazo flui diretamente, não sendo suscetível de interrupção ou de suspensão, do mesmo modo como acontece com o prazo para a impetração do mandado de segurança. Também é de cinco anos o prazo para a propositura da ação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92, art. 23), igualmente de natureza decadencial e imune à interrupção ou suspensão. O prazo geral de prescrição de pretensões contra a Fazenda Pública é de cinco anos (Decreto nº 20.910/32). E, por fim, são de cinco anos os prazos, decadenciais e prescricionais, previstos nos arts. 168, 173 e 174 do Código Tributário Nacional.

4.5. Competência Para A Prática Do Exercício De Anular Atos Administrativos Para Impedir A Decadência Do Prazo Decadencial Previsto No Artigo 54 Da Lei Nº 9.784/99.

Estabelece o § 2º do artigo 54 da Lei nº 9.784, de 1999:

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

Por sua vez, o artigo 1º, § 2º, inciso III, da mesma lei define “autoridade” como sendo “o servidor ou agente público dotado de poder de decisão”.

Nesse sentido, só ato de quem esteja investido do poder de decidir sobre a anulação do ato administrativo em causa é que impede que se opere a decadência, seja ela a própria autoridade que exarou o ato administrativo, seja autoridade hierarquicamente superior ou a quem tenha sido legalmente atribuída competência pra revisar, em função de controle, a legalidade do ato administrativo. Desse modo, opiniões manifestadas em atos preparatórios, como pareceres e informações, não têm o condão de atingir esse resultado, a menos que aprovados por autoridade com poder decisório.

4.6. A Regra Do Artigo 54, Da Lei Nº 9.784/99, Não Se Aplica A Situações Anteriores À Lei, Quando Incide Apenas O Princípio Constitucional Da Segurança Jurídica.

O disposto no artigo 54 da Lei nº 9.784, de 1999, tem sua aplicação com vistas ao futuro e não ao passado. Isso importa dizer que o prazo de cinco anos previsto tem seu termo inicial na data em que a lei passou a vigor, mesmo porque a atribuição de eficácia retroativa à norma legal instituidora do prazo de decadência muito possivelmente atingiria situações protegidas pela garantia constitucional dos direitos adquiridos.

Por outro lado, a vigência do princípio constitucional da segurança jurídica é bem anterior à Lei nº 9.784, de 1999, e é ele que torna compatível com a Constituição o artigo 54 daquele mesmo diploma, quando confrontado com o princípio da legalidade.

Assim, as situações que se constituíram anteriormente à entrada em vigor do artigo 54 da Lei nº 9.784/99 devem ser solucionadas à luz do princípio da segurança jurídica, entendido como princípio da proteção à confiança, ponderado com o princípio da legalidade, exatamente como procedeu o Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 22357/DF¹³:

EMENTA: 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

¹³ MS 22357/DF, Rel. Gilmar Mendes, Decisão de 27/04/2004 – DJ de 05/11/2004.

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.¹⁴

¹⁴ MS 22357/DF, REl. Min. Gilmar Mendes, DJ de 05.11.2004

5. O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E A LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL

A declaração de inconstitucionalidade de lei tem, em regra, efeito *ex tunc*. Se a declaração é pronunciada em ação direta, a decisão expulsa o ato legislativo do mundo jurídico, como se nunca tivesse existido. E se, no caso concreto, algum ato administrativo for editado com base em lei inconstitucional, seus efeitos são automaticamente desfeitos com a declaração de inconstitucionalidade da lei, ou podem ser mantidos pelo princípio da segurança jurídica.

Os atos administrativos com base em lei inconstitucional que não mais se afigurem suscetíveis de revisão, além daqueles protegidos pela decadência ou prescrição, as chamadas fórmulas gerais de preclusão, são os que estão sob a direta proteção do princípio constitucional da segurança jurídica, aplicado mediante ponderação com o princípio da legalidade.

CONCLUSÃO

O princípio da segurança jurídica está atualmente reconhecido na legislação brasileira e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como princípio de valor constitucional, enquanto postulado do princípio do Estado de Direito, e que serve de limite à invalidação, pela Administração Pública, dos seus atos administrativos inquinados de ilegalidade ou de inconstitucionalidade.

Como princípio de natureza constitucional, a segurança jurídica tem aplicação na União, Estados, Distrito Federal, Municípios e demais entidades que integram as respectivas Administrações Indiretas.

No âmbito da União, a Lei do Processo Administrativo nº 9.784, de 29.01.1999, no seu artigo 54, consigna uma regra inspirada no princípio da segurança jurídica, que estabelece em cinco anos o prazo decadencial para a Administração Pública exercer o direito de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé dos beneficiários. Tratando-se de regra, a ponderação entre o princípio da legalidade e da segurança jurídica já foi realizada pelo legislador, cabendo ao aplicador apenas verificar se os pressupostos legais estão presentes.

O prazo previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784, de 1999, para anulação de atos administrativos é de natureza decadencial e não prescricional, portanto, não suscetível de interrupção ou suspensão. Deve-se ressaltar que apenas quanto aos atos nulos ou inexistentes é que não haveria de se falar em decadência ou prescrição, uma vez que, como abordado, cabe ao juiz decretar de ofício a invalidade do ato.

Ademais, os atos administrativos nulos são aqueles inconstitucionais ou ilegais, marcados por vícios ou deficiências gravíssimas, desde logo reconhecíveis pelo homem médio, e que agridem a ordem jurídica, como p. ex., o ato de aposentadoria de quem nunca foi servidor público. Estes atos não estariam sujeitos à proteção da decadência prevista no mencionado diploma legal, apenas os atos anuláveis estariam sujeitos à anulação e, portanto, sujeitos à decadência.

O requisito da boa-fé é uma das exigências para aplicação do princípio da segurança jurídica estabelecido no artigo 54 da Lei nº 9.784, de 1999. A decadência do direito da Administração à anulação não se consuma se houver má-fé dos destinatários. Não está em questão a má-fé da Administração Pública ou da autoridade administrativa, portanto, mesmo existente esta, se os destinatários do ato administrativo estavam de boa-fé e houve o transcurso do prazo quinquenal sem a anulação do ato administrativo ilegal, configurar-se-iam todos os requisitos para a incidência e aplicação do artigo 54, perecendo, pela decadência, o direito à anulação.

Por fim, para situações que se constituíram anteriormente à vigência da Lei nº 9.784, de 1999, não é possível estender-lhes o preceito do artigo 54 do referido diploma legal. A esses casos o que se aplica é o princípio da segurança jurídica, como substrato do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo / Luís Roberto Barroso – São Paulo : Saraiva, 2009. 451 p. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO BRASIL DE 1988. 05.10.1988.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. – Brasília: Senado Federal, Ed. Técnicas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 23 ed. – São Paulo : Atlas, 2010. 875 p.

FURTADO, Rocha Lucas. *Curso de direito administrativo*, 2. ed., rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 1277 p.

LEI N.º 9.784, de 29.1.99. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. DOU de 1º.2.1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 21. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 32. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 2. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2008. 1432 p.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. São Paulo. Saraiva, 1996.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (org.). *Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence*. 2 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2005, 415 p.

SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da Administração de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/1999). Revista Eletrônica de Direito do Estado (disponível na internet em <http://www.direitodoestado.com.br>) Acesso em: 05 de abril de 2010.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. *Segurança jurídica e jurisprudência: um enfoque filosófico jurídico*, São Paulo, LTr, 1996.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 22357/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 27 maio 2004. DJ de 05.11.2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 05 de abril de 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 24927/RO. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 29.05.2005. DJ de 25.08.2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 05 de abril de 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS nº 24.268/MG. Relator: Ministra Ellen Gracie. Rel. p/ Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 15.10.2003 fev. 2005. DJ de 1.04.05. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 05 de abril de 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. RMS n° 24699/DF. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, DF, 30.11.2004. DJ de 01.07.2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 05 de abril de 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma. RE-ED n° 351.489/PR. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 07.02.2006. DJ de 17.03.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 05 de abril de 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Monocrática. MS n° 25.805/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 22.03.2010. DJE n° 55, divulgado em 25.03.2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 05 de abril de 2010.

VALIM, Rafael. O princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo brasileiro. 1. ed. São Paulo : Malheiros, 2010. 149 p.