



**LUCAS JOSIJUAN ABREU BACURAU**

## **A UTILIZAÇÃO DOS ATRIBUTOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS EM BENEFÍCIO DO PARTICULAR**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Administrativo no Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista.

Profa. Msa. Aline Sueli de Salles Santos

**Brasília/DF**

**2012**

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	1
1 CONSIDERAÇÕES SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DIREITO ADMINISTRATIVO.....	4
1.1 Administração Pública.....	4
1.2 Direito Administrativo.....	5
2 ATO ADMINISTRATIVO.....	8
2.1 Requisitos dos Atos Administrativos.....	11
2.2. Atributos dos Atos Administrativos.....	14
2.3 Atos Administrativos quanto à sua formação .....	16
3. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS EM BENEFÍCIO DE PARTICULAR EM FACE DA ADMINISTRAÇÃO E DE TERCEIROS.....	18
3.1 A Vinculação dos Atos Administrativos e seus Atributos a Princípio da Legalidade E da Segurança Jurídica.....	20
3.2 Os Atributos dos Atos Administrativos usados como Defesa para o Administrado. ....	24
3.3 A Relação dos Atos Administrativos Bilaterais em favor dos Particulares.....	25
4 JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES.....	27
4.1 Mandato de Segurança 22.357-0.....	27
4.2 Ação Civil Originária de 17 de junho de 1957.....	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47

## RESUMO

Esta monografia teve por objetivo buscar na literatura alguns aspectos sobre as utilizações dos atributos dos atos administrativos em benefício do particular. Foi por meio do livro “Em Busca do Acto Administrativo Perdido” de Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva, que procuramos inspiração para a realização desta pesquisa. Trata-se de pesquisa de natureza qualitativa utilizando análise bibliográfica. A discussão dos resultados teve como base, além dos estudos sobre os requisitos dos atos administrativos (competência; forma; finalidade; motivo e objetivo), procurou-se também entender sobre os seus atributos. Foram analisados dois julgados com a finalidade de mostrar como o ato administrativo pode ser utilizado em benefício do particular. Para tanto, buscou-se embasamento Jurisprudência de Tribunais Superiores.

Palavras-chaves: Direito Administrativo, atributo, ato administrativo, princípio da legalidade, princípio da segurança jurídica.

## Introdução

O estudo sobre as relações e utilizações dos atributos dos atos administrativos em benefício do particular constitui-se no tema central deste trabalho, onde se pretende explorar alguns aspectos do Direito Administrativo, principalmente quanto aos seus atos, por se diferenciarem dos atos de direito privado, bem como por garantirem prerrogativas exclusivas para a Administração Pública.

Nesse contexto, a escolha desse tema advém dessa ideia, pois, desejava-se saber se estes mesmos atributos podem ou não ser usados em favor do administrado. Essa inquietação levou-me a querer pesquisar sobre o assunto. Para tanto, assumiu-se uma perspectiva metodológica dogmática, baseando-se entre outras, na tese sugerida por Vasco Manuel da Silva de que o ato administrativo pode ser gerado através da colaboração entre as vontades dos setores públicos e privados, de forma tão eficaz a criar efeitos quanto aos contratos administrativos.<sup>1</sup>

Espera-se, a partir daí, contribuir para esclarecer como o ato administrativo poderá ser usado em favor do administrado. Além disso, se os atributos dos atos administrativos puderem ser usados em favor do particular, tal manifestação da Administração Pública servirá como forma de garantia para os particulares contra instabilidades políticas e, quem sabe, contra terceiros.

Assim, a relevância do tema no ponto de vista político pode ser caracterizada pela possibilidade de surgir uma nova forma de atuação de políticas públicas através da utilização dos atos administrativos como forma de garantir e efetivar direitos particulares.

Já a relevância social reside na possibilidade de que um ato administrativo possa ser usado para garantir o direito do particular, e não apenas o da Administração Pública.

No plano acadêmico buscou-se a relevância da nova forma de se utilizar os atributos dos atos administrativos, não como apenas um “privilégio”, mais sim, como uma característica que pode ser usada por ambos interessados na relação jurídica.

---

<sup>1</sup>SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA. Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003, p. 458-459.

Assim, delineou-se o problema desta pesquisa com a seguinte pergunta: será que os atributos dos atos administrativos podem ser usados em benefício do particular?

Em princípio, a doutrina costuma entender que os atributos dos atos administrativos são prerrogativas da Administração Pública, os quais podem ser opostos contra os administrados. Outro ponto é saber como essas prerrogativas podem garantir vantagens ao Poder Público pelo fato deste desenvolver atividades voltadas ao interesse da coletividade e pela necessidade que ela tem de cumprir os fins que lhe são legalmente definidos.<sup>2</sup>

Não se discute que os atos administrativos possuem tais atributos. A saber: a) presunção de legitimidade; b) imperatividade; e c) autoexecutoriedade. Todavia, e se esses atributos puderem ser usados como garantia para o particular? Isto é possível? O que isto implicaria? Essa garantia seria apenas em face da Administração Pública ou também se aplicaria contra terceiros?

Como hipótese, acredita-se que sim, os atributos dos atos administrativos podem, sim, ser utilizados em favor de interesses privados. De forma a gerar garantias tão ou até mesmo mais fortes que contratos, visto que os particulares seriam resguardados pela presunção de legitimidade do que fosse tratado no ato, da imperatividade em relação a terceiros e da autoexecutoriedade, podendo, até mesmo, gerar direitos a ser opostos contra terceiros.

Na elaboração deste trabalho procurou-se utilizar majoritariamente o tipo de pesquisa dogmática ou instrumental, ou seja, a pesquisa da monografia foi baseada em sua maioria por análise à doutrina, à legislação e, bem como quanto à jurisprudência.

Para abordar o problema, a técnica de pesquisa utilizada foi a do tipo bibliográfica, uma vez que os dados foram retirados principalmente por meio de análise bibliográfica. Subsidiariamente, utilizou-se de técnica de estudo de caso, quando tratamos de análise de julgados sobre o tema.

Este trabalho está organizado em quatro capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo apresenta uma breve consideração sobre Administração Pública e

---

<sup>2</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2011., p. 417.

Direito Administrativo. No segundo capítulo a discussão é sobre o Ato administrativo, o qual está subdividido em três subitens que apresentam os requisitos dos atos, os atributos dos atos administrativos, bem como nos atos administrativos quanto à sua formação. No terceiro capítulo, a discussão é sobre a possibilidade de utilização dos atos administrativos em benefício de particulares em face da administração e de terceiros. Por fim, o quarto capítulo foi reservado para a jurisprudência dos tribunais superiores.

# 1 Considerações sobre Administração Pública e Direito Administrativo

## 1.1 Administração Pública

O termo Administração Pública é entendido por Bobbio<sup>3</sup> como um conjunto das atividades que se destinam à execução de modalidades de tarefas e incumbências de interesse público ou comum no âmbito de uma coletividade. Para esse autor, essa noção da Administração abriga uma gama bastante ampla de ações. De um lado se posicionam as atividades de Governo, donde abarcam os poderes de decisão e de comando, ao passo que, do outro lado se posicionam os empreendimentos direcionados para o conseguimento dos objetivos públicos definidos por leis e por atos de Governo.

As inúmeras funções que se pode atribuir à ação administrativa, bem como a diversidade de atividades em que ela pode se manifestar, são apresentadas por Bobbio como atividade necessária a qualquer ordenamento, seja Geral ou Especial, semelhante às atividades da política e às de Governo.<sup>4</sup>

Outro ponto importante descrito por este autor diz respeito aos três elementos fundamentais intrínsecos ao fenômeno administrativo. O primeiro elemento é o institucional, o segundo é o organizativo e o terceiro elemento abrange a sua funcionalidade.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> BOBBIO, Noberto., MATTEUCI, Nicola., PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política vol.um de A a J.** tradução Carmen C. Varriale [ Et.al.]; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, p. 10.

<sup>4</sup> BOBBIO, Noberto., MATTEUCI, Nicola., PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política vol.um de A a J.** tradução Carmen C. Varriale [ Et.al.]; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, p. ???.

<sup>5</sup> BOBBIO, Noberto., MATTEUCI, Nicola., PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política vol.um de A a J.** tradução Carmen C. Varriale [ Et.al.]; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, p. ???.

Bobbio entende que “a ação administrativa é essencialmente orientada para a conquista dos meios indispensáveis à conservação e reforço do poder régio constituído.”<sup>6</sup>

Segundo Vasco Manuel da Silva a utilização do ato administrativo, em relação a sua organização administrativa, possui uma estrutura concentrada e centralizada; e em relação a sua fiscalização administrativa, se baseia em um sistema de justiça delegada<sup>7</sup>, a qual tenta conciliar o interesse da Administração Pública com a proteção dos direitos dos particulares.

## 1.2 Direito Administrativo

O Direito Administrativo surgiu na França, no período da revolução francesa. Sua construção foi moldada com base na jurisprudência de um órgão conhecido como Conselho de Estado, o qual era responsável por resolver as discussões entre a Administração e os administrados (Celso Antônio Bandeira de Mello).<sup>8</sup>

Esse órgão tinha como peculiaridade o fato de pertencer ao Poder Executivo, estando assim, alheio ao Poder Judiciário.<sup>9</sup> Tal fato decorre da própria revolução francesa e da sua visão peculiar da separação dos poderes. De modo que a legislação criada nesse período (artigo 7º do decreto de 22 de Setembro de 1789, artigo 13º da lei 16-24 Agosto de 1790, artigo 3º da Constituição de 5 de Setembro de 1791, decreto de 16 do “Frutidor, ano III da Revolução”), baseava-se no princípio da separação dos poderes; na proibição dos tribunais comuns de julgarem assuntos relacionados com a Administração; e na determinação de que a resolução dos litígios administrativos não poderia ser submetida ao controle jurisdicional.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> BOBBIO, Noberto., MATTEUCI, Nicola., PASQUINO, Gianfranco. Dicionário **de política vol.um de A a J**. tradução Carmen C. Varriale [ Et.al.]; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, p. 12.

<sup>7</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. , **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003,pp. 39 e 40.

<sup>8</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28º edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2011, p.38 e 39.

<sup>9</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28º edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2011, p.39.

<sup>10</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003, p. 11 e 12.

Como consequência dessas normas, a própria Administração é quem deveria julgar os litígios propostos contra ela.<sup>11</sup> E graças a esse motivo foram criados o Conselho de Estado e, para julgamentos de nível local, os Conselhos de Prefeitura.<sup>12</sup>

O Conselho de Estado era um órgão de natureza consultiva e que, além disso, possuía competência para julgar conflitos administrativos em matéria recursal, ou seja, não tinha poder para analisar nem conhecer questões conflituosas de primeira instância, as quais eram julgadas pelos ministros da pasta correlata. Esse Conselho de Estado também possuía a competência recursal das decisões emanadas pelos Conselhos de Prefeitura.<sup>13</sup>

Todavia, em seu início as decisões do Conselho tinham caráter meramente opinativo, uma vez que, o Conselho de Estado apenas propunha a decisão a ser tomada pelo Chefe de Estado, o qual, na prática, se limitava a acolher a proposta, fazendo a homologação da decisão feita pelo Conselho. Contudo, pelo simples fato do Chefe de Estado poder decidir de forma diversa, este período ficou conhecido como o período da justiça retida, e tal denominação se devia justamente ao fato de que as decisões do Conselho de Estado poderiam ser alteradas<sup>14</sup>.

Com a lei de 24 de maio de 1872, acabou com a necessidade de homologação do Chefe de Estado das decisões do Conselho de Estado, apesar de que aquele ainda mantivesse o poder de revisar as decisões do Conselho. Esse período ficou conhecido como o da justiça delegada.<sup>15</sup>

Apesar dessa alteração, o Conselho do Estado continuava a ter a sua atuação limitada ao julgamento de recursos. Esse aspecto só foi alterado com uma decisão do Conselho de Estado, no aresto “Cadot”, exarado em 13 de dezembro do ano de 1889.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28º edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2011, p.41.

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28º edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2011, p.41.

<sup>13</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28º edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2011, p.41.

<sup>14</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28º edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2011, p.41.

<sup>15</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28º edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2011, p.41e 42.

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28º edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2011, p.42.

Esse órgão foi responsável pela criação das bases teóricas do Direito Administrativo, as quais acabaram influenciando os países regidos pelo sistema jurídico romano- germânico, inclusive o Brasil<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28<sup>o</sup> edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2011, p.42.

## 2 Ato Administrativo

Ato administrativo é toda ação praticada no exercício da função administrativa, não importando qual órgão o exerce, muito menos a jurisdição que tem o poder de revê-lo (Gordillo).<sup>18</sup>

Já Hely Lopes Meirelles conceitua o ato administrativo como:

“(...) 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 obrigação aos administrados ou a si própria”<sup>19</sup>.

De forma que, para Meirelles, os atos administrativos bilaterais seriam contratos administrativos.<sup>20</sup>

Tendo isso em vista, para que surja o ato administrativo é necessário que a Administração faça uso do princípio da Supremacia do Interesse Público para impor a sua vantagem perante o particular. Além disso, é preciso que essa vontade esteja apta a produzir efeitos jurídicos para com o administrado, a Administração Pública ou para os servidores e, por fim, que o ato administrativo seja feito por agente competente, possua finalidade pública e siga a forma definida legalmente.<sup>21</sup>

Nesse sentido, Justen Filho define o ato administrativo como “uma manifestação de vontade funcional apta a gerar efeitos jurídicos, produzida no exercício de função administrativa”.<sup>22</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello sugere que o ato administrativo é uma declaração feita pelo Estado no exercício de prerrogativas públicas, que é

---

<sup>18</sup> GORDILLO, Augustín. **Tratado de Derecho Administrativo, 3 tomo: El Acto Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 2003, 6ª edição.. pp. I-4 até I-10.

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p. 150.

<sup>20</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2007, p. 150 e 151.

<sup>21</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2007, p.151.

<sup>22</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 261.

manifestada por meio de providências jurídicas complementares da lei com o objetivo de dar cumprimento à referida declaração, as quais podem ser passíveis de controle de legitimidade do órgão jurisdicional competente.<sup>23</sup>

Celso Antônio explica que esse conceito possui determinadas características, quais sejam: a) O ato administrativo é uma declaração jurídica, ou seja, possui efeitos de direito, como por exemplo, criar, extinguir, transferir, declarar ou modificar direitos ou obrigações; b) O ato administrativo advém de um ato praticado pelo Estado, ou então por alguém que esteja investido de prerrogativas estatais, tais como no caso de um concessionário de serviço público; c) O ato administrativo é exercido no uso de prerrogativas públicas. Melhor definindo, o Estado se utiliza da Supremacia do Interesse Público sobre o privado, se valendo das regras de Direito Público; d) É providência jurídica complementar à lei, característica essa que diferencia o ato administrativo de uma lei. Também é importante citar que se caso o ato for diretamente definido pela Constituição, então o ato administrativo terá que ser plenamente vinculado; e) Apesar de serem atos administrativos, eles se sujeitam ao exame de legitimidade feito por órgão jurisdicional.<sup>24</sup>

Ao contrário de Hely Lopes, Celso Antônio não define a unilateralidade como uma característica do ato administrativo, destacando o controle de legitimidade e a sua complementaridade à lei como características essenciais para o ato.

Colaborando com essa ideia, Almiro Couto e Silva considera que os atos administrativos podem ser tanto unilaterais como bilaterais. Nesse sentido, o autor define que os atos administrativos que dependem da manifestação de vontade para adquirir eficácia seriam atos administrativos bilaterais, como por exemplo, é o caso da nomeação e a aposentadoria voluntária de um funcionário público. De forma que, a unilateralidade não é característica suficiente para diferenciar ato de contrato administrativo.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28<sup>o</sup> edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2011., p. 385.

<sup>24</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28<sup>o</sup> edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2011., p. 385.

<sup>25</sup> SILVA, Almiro do Couto E. Atos Jurídicos de Direito Administrativo Praticados por Particulares e Direitos Formativos, **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., 11-31, 2004, p. 75.

Segundo essa perspectiva, Vasco da Silva remete à história do direito administrativo para explicar a evolução da ideia de ato administrativo.

Surgido na França, o ato administrativo tinha como função inicial separar o que poderia ser analisado pelo Poder Judiciário e o que deveria ser julgado pela própria Administração. Servindo assim, como uma forma francesa de garantir a separação dos poderes.<sup>26</sup>

Desse modo, o ato administrativo surgiu primeiramente como uma noção processual, para só depois adquirir sua conceituação material. E isso se deu em razão da origem histórica do Direito Administrativo, o qual advém da atuação da Justiça e da criação de jurisprudência pelos Tribunais Administrativos. Sendo que foi nesse período que surgiu a maioria das principais noções jurídico-administrativas, entre as quais, o próprio ato administrativo.<sup>27</sup>

Por essa característica embrionária, o ato administrativo possui estreita relação com o processo administrativo. Essa relação foi fundamental para que a noção de ato administrativo evoluísse, seguindo igualmente os dois momentos de evolução do processo administrativo.<sup>28</sup>

Em um primeiro momento, Freitas do Amaral (*Apud* Vasco da Silva, 2003) diz que o ato administrativo era visto apenas como forma de delimitar as ações da Administração Pública que seriam excluídas por lei da fiscalização do judiciário. Para depois ser utilizado como forma de definir as atuações da Administração Pública que poderiam ser sujeitas ao controle dos tribunais administrativos.<sup>29</sup>

Nesse contexto, o conceito do ato administrativo mudou da ideia de ser uma garantia para a Administração para ser uma garantia para os particulares. Desse

---

<sup>26</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. , **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003, pp. 43 e 44.

<sup>27</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. , **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003, p.44.

<sup>28</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. , **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003, p.44.

<sup>29</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. , **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003, pp.44 e 45.

modo, o conceito de ato administrativo passa a ter duas funções aparentemente antagônicas.<sup>30</sup>

Se de um lado, o ato administrativo é considerado como um privilégio da Administração, o ato é a representação do poder administrativo no caso concreto, um ato unilateral cujo poder é capaz de ser imposto aos particulares de forma coativa. Por outro lado, o ato administrativo também constitui uma forma de garantia ao particular, no momento que gera um canal de acesso à justiça, o qual permite a defesa dos privados contra as atuações administrativas lesivas de seus direitos.<sup>31</sup>

Modernamente, o ato administrativo adquiriu novas facetas, não se limitando à definição de qual órgão é ou não competente para julgá-lo.

## 2.1 Requisitos dos Atos Administrativos

Hely Lopes Meirelles entende que os atos administrativos precisam seguir certos requisitos necessários para a sua formação.<sup>32</sup> Apesar de existir divergência sobre a classificação<sup>3334</sup>, a doutrina costuma classificar a competência, a forma, a finalidade, o motivo e o objeto como os requisitos dos atos administrativos, e para melhor entender o ato administrativo, esses requisitos serão analisados a seguir.

O primeiro requisito analisado é a competência. Neste item, a doutrina acerca dos requisitos é discrepante, alguns autores, como Hely Lopes Meirelles<sup>35</sup> e Fábio Bellote Gomes<sup>36</sup>, consideram que o primeiro requisito é o de competência, para

---

<sup>30</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Das Pereira da. , **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003, p. 45

<sup>31</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. , **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003, p. 46.

<sup>32</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p.150.

<sup>33</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28ª edição.p.390.

<sup>34</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora. 9ª edição, 2007, pp. 197 e 198.

<sup>35</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p.???

<sup>36</sup> GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva. 2ª edição, 2012, p. 95.

outros, como por exemplo, Bandeira de Mello, o requisito mais apropriado é o sujeito.<sup>37</sup>

Hely Lopes Meirelles entende que a competência administrativa é o poder imputado ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções, e é resultante de lei.<sup>38</sup> Nessa linha, Lúcia Valle Figueiredo também analisa esse requisito pelo lado da competência, e o conceitua como “o plexo de atribuições outorgadas pela lei ao agente administrativo para consecução do interesse público postulado pela norma.”<sup>39</sup>

Já para Celso Antônio Bandeira de Mello o enfoque para esse requisito mais apropriado é o sujeito. Bandeira de Mello entende ainda que o sujeito é o próprio autor do ato, e esse autor é quem possui poderes jurídico-administrativos suficientes para produzi-los.<sup>40</sup> Justen Filho também concorda com essa ideia, pois define o sujeito como um aspecto do ato.<sup>41</sup> Seguindo essa corrente, Diógenes Gasparini considera o agente público competente como um dos requisitos do ato administrativo.<sup>42</sup>

Apesar desse viés feito por Celso Antônio Bandeira de Mello que tem como enfoque o sujeito e não a competência, a maioria dos autores segue a análise pelo ponto de vista do Hely Lopes Meirelles, ou seja, analisam a competência como requisito.

O segundo requisito é a forma. De acordo com Bandeira de Mello a forma é a cobertura do ato.<sup>43</sup> Para Hely Lopes Meirelles, a forma é o revestimento externo e constitui requisito vinculado e fundamental ao seu acabamento.<sup>44</sup> Diógenes Gasparini define que a forma é o revestimento do ato, o modo como o ato aparece

---

<sup>37</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28º edição, p. ???

<sup>38</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p. 152.

<sup>39</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora. 9ª edição, 2007, p.200.

<sup>40</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28º edição, p. 391.

<sup>41</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 271.

<sup>42</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva. 11ª edição, 2006, p.62.

<sup>43</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28º edição.p. 391.

<sup>44</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p. 153.

que revela a sua existência.<sup>45</sup> Justen Filho define que a forma do ato administrativo é o modo como o ato é exteriorizado.<sup>46</sup> Lúcia Valle Figueiredo, a qual nomeia esse requisito como “formalidades legais”, analisa esse requisito como a obrigação da Administração de cumprir fielmente o procedimento administrativo estabelecido para a prática dos atos administrativos.<sup>47</sup>

O terceiro requisito é a finalidade, conforme Hely Lopes Meirelles é o objetivo de interesse público a ser atingido<sup>48</sup>. Bandeira de Mello argumenta que “a finalidade é o bem jurídico em que o ato deve atender.”<sup>49</sup> Para Justen Filho a finalidade é definida como “o resultado ou o interesse que se busca satisfazer por meio do ato”.<sup>50</sup>

Seguindo essa linha de pensamento, Diogenes Gasparini afirma que a finalidade é o requisito o qual impõe que o ato administrativo só pode ser praticado com o objetivo de seguir um interesse público, mais especificamente, um interesse da coletividade.<sup>51</sup>

Já para Lúcia Valle Figueiredo, esse instituto é mais complexo. Para a autora, a finalidade pode ser dividida em finalidade imediata e mediata. A finalidade imediata, a qual também pode ser conhecida com fim, serve para definir a categoria do ato administrativo. Em contrapartida, a finalidade mediata tem como objetivo seguir o interesse público que se encontra por trás da norma que definiu o ato.<sup>52</sup>

Motivo é o quarto requisito. Hely Lopes Meirelles entende que o motivo é a situação de direito ou de fato a qual determina ou permite a realização do ato administrativo.<sup>53</sup> Lúcia Valle Figueiredo considera que motivo é o pressuposto fático

---

<sup>45</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva. 11ª edição, 2006, p.64.

<sup>46</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 261.

<sup>47</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora. 9ª edição, 2007, p.202.

<sup>48</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p. 152.

<sup>49</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28ª edição. p. 391 e 392.

<sup>50</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 261.

<sup>51</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva. 11ª edição, 2006, p.64.

<sup>52</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora. 9ª edição, 2007, p.203.

<sup>53</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p. 154.

o qual postula, exige ou possibilita que o ato seja praticado.<sup>54</sup> No mesmo sentido dos autores anteriores, Celso Antônio Bandeira de Mello argumenta que o “motivo é a situação objetiva que autoriza ou exige a prática do ato.”<sup>55</sup> Justen Filho explica que “o motivo é a causa jurídica eleita pelo agente para produzir o ato”.<sup>56</sup> Por fim, Diogenes Gasparini entende como motivo “a circunstância de fato ou de direito que autoriza ou impõe ao agente público a prática do ato administrativo.”<sup>57</sup>

Por fim, o quinto requisito é o objetivo. Segundo Hely Lopes Meirelles o objeto do ato administrativo é a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas referentes a pessoas, coisas ou atividades subordinadas à ação do Poder Público.<sup>58</sup> Para Bandeira de Mello o objeto é aquilo que o ato estabelece.<sup>59</sup> Ao passo que para Diogenes Gasparini, o objeto é algo que incide sobre o conteúdo do ato.<sup>60</sup>

Nesse requisito específico, a autora utiliza a nomenclatura de “causa” e usa o conceito definido por André Gonçalves Pereira (APUD Lúcia Valle Figueiredo 2008) “(...) causa é a relação de adequação entre os pressupostos do ato e seu objeto”.<sup>61</sup>

## 2.2 Atributos do Ato Administrativo

Os atributos dos atos administrativos são prerrogativas que os diferenciam dos atos de direito privado.<sup>62</sup> Todavia, é importante lembrar que esses atributos não

---

<sup>54</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora. 9ª edição, 2007, p.201.

<sup>55</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28ª edição. p. 391.

<sup>56</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 261.

<sup>57</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva. 11ª edição, 2006, p.66.

<sup>58</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p. 155.

<sup>59</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28ª edição. p. 391.

<sup>60</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva. 11ª edição, 2006, p.68.

<sup>61</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora. 9ª edição, 2007, p.204.

<sup>62</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p. 159.

se encontram atos regidos por normas de Direito Privado praticados pela Administração Pública.<sup>63</sup>

A classificação dos atributos é outro tópico bastante divergente no Direito Administrativo, de forma que, para esta análise, foram escolhidos apenas os atributos que possuem consenso entre os doutrinadores, a saber: A presunção de legitimidade, a autoexecutoriedade e a imperatividade.

Em relação à presunção de legitimidade, Celso Antônio Bandeira de Mello entende que a presunção de legitimidade é uma característica que reveste os atos administrativos, de forma a considerar que tais atos sejam presumidos verdadeiros e de acordo com o Direito. Todavia, tal presunção é *juris tantum*, ou seja, é relativa. Isto ocorre porque essa presunção só existe até o momento do ato ser questionado judicialmente,<sup>64</sup> caso em que à Administração terá o ônus probatório, uma vez que ela possui modos de comprovar que todos os atos ou fatos contestados estão de acordo com a lei.<sup>65</sup>

Para Hely Lopes Meirelles a presunção de legitimidade é um atributo inerente ao ato administrativo, de forma que, não importa a categoria ou espécie do ato administrativo, ele sempre possuirá esse atributo.<sup>66</sup> Complementa Hely que tal presunção advém do princípio da legalidade.<sup>67</sup>

Já a autoexecutoriedade, conforme argumenta Hely Lopes Meirelles, consiste na possibilidade dos atos administrativos poderem ser executados imediatamente pela própria Administração Pública, sem a necessidade de uma ordem judicial prévia.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva. 11ª edição, 2006, p.74.

<sup>64</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28ª edição. p. 419.

<sup>65</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora. 9ª edição, 2007, p.191.

<sup>66</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p. 159.

<sup>67</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p. 159.

<sup>68</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p. 162.

Tal atributo, como define Diogenes Gasparini, só se encontra nos casos quando for previsto em lei ou então quando a autoexecutoriedade for imprescindível para se garantir o interesse público.<sup>69</sup>

Além disso, esse atributo também não se faz presente nos atos praticados pela Administração Pública sob o regime de Direito Privado, ou seja, quando a Administração Pública atuar como particular.<sup>70</sup>

Por fim, a imperatividade é definida por Celso Antônio de Mello, como a característica do ato administrativo que faz como que ele se imponha a terceiros, independente de sua anuência.<sup>71</sup>

Renato Alessi (Apud Lúcia Valle Figueiredo, 2007) chama a Imperatividade do ato administrativo de “poder extroverso”, o qual pode ser definido, pela Lúcia Valle Figueiredo, como “a possibilidade unilateral de constranger terceiros à prática de prestações determinadas pela Administração.”<sup>72</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro lembra que os atos administrativos que outorgam direito – tal como é o caso de uma autorização ou concessão- e os atos administrativos declaratórios- como, por exemplo, é o caso de uma certidão- não possuem o atributo da imperatividade porque esses atos não impõem obrigações.<sup>73</sup>

### 2.3 Atos Administrativos quanto à sua formação

Os atos administrativos podem ser divididos quanto à sua formação em: a) Atos administrativos unilaterais, quando sejam formados pela declaração jurídica de uma só parte, que em regra é a Administração Pública. Entre esse tipo de ato, podemos citar a emissão de uma multa e a autorização; b) Atos administrativos bilaterais, que são aqueles formados pelo acordo de vontade entre as partes. São exemplos de atos administrativos bilaterais o contrato de concessão de serviço

<sup>69</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva. 11ª edição, 2006, p.77.

<sup>70</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva. 11ª edição, 2006, p.78.

<sup>71</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28ª edição. p. 419.

<sup>72</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora. 9ª edição, 2007, p.190.

<sup>73</sup> GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva. 11ª edição, 2006, p.76.

público, o ato de nomeação, o de aposentadoria de um servidor e o contrato administrativo firmado entre o vencedor de uma licitação e a Administração.<sup>74</sup>

Por questões de praticidade, o trabalho em voga, primeiramente, analisará os atos administrativos praticados unilateralmente e a sua relação e criação de efeitos perante os particulares, para só depois analisar os efeitos dos atos administrativos bilaterais especificamente.

Dessa forma, o próximo capítulo focará na análise dos atos unilaterais, podendo, em determinados casos, também se aplicar aos atos administrativos bilaterais.

---

<sup>74</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28ª edição. p. 428.

### 3 Possibilidade de utilização dos atos administrativos em benefício de particulares em face da Administração Pública e de terceiros

Os argumentos teóricos utilizados para embasar esta pesquisa se encontram, primeiramente, na ideia abordada pelo autor Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva sobre a modalidade de ato administrativo favorável ou constitutivo de direito.<sup>75</sup> De acordo com esse pensamento, o ato administrativo está em transformação, passando de um ato autoritário da Administração para se tornar, de acordo com H.Faber (*Apud* Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva, 2003), um meio de se criar ou confirmar um direito ou uma vantagem juridicamente relevante.<sup>76</sup>

Nesse livro há referência sobre as implicações quanto à unilateralidade dos atos administrativos, para o autor essa característica não é incompatível com a colaboração entre o público e o privado, pois o conteúdo pode ser benéfico para ambos os lados.<sup>77</sup>

Vasco da Silva observa que a utilização generalizada do ato administrativo fará com que a função na qual cria a estabilidade e, por conseguinte, garante a segurança jurídica, adicionalmente à prática de atos unilaterais, pode mudar o seu foco de ser entendida apenas como um benefício da Administração e passe a ser considerada, principalmente, uma vantagem para o administrado.<sup>78</sup>

Isso porque a unilateralidade da produção de efeitos do ato administrativo não é incompatível com o fato de o seu conteúdo poder ser elaborado em colaboração da Administração com particulares. Podendo, assim, constituir um meio eficaz de atuação administrativa, levando a atuação administrativa unilateral a novas formas

---

<sup>75</sup>.SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003, pp. 448-449.

<sup>76</sup>SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003, p. 449.

<sup>77</sup>SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003, p. 458-459.

<sup>78</sup> , SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. , **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003 p. 458.

de aplicação e, por conseguinte, em um aumento de sua utilização (Vasco da Silva).<sup>79</sup>

De modo que, os atos administrativos podem servir como forma de garantia ao particular, uma vez que esses atos possuem presunção de legitimidade, o que garante uma presunção *juris tantum* (relativa) de que os atos praticados estão em conformidade com a legislação.

Além disso, é necessário lembrar que a Administração Pública se obriga está em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, pois há que se obedecer, entre outros, o princípio da legalidade. Nesse contexto, Hely Lopes Meirelles entende que o administrador público está obrigado a obedecer à lei e às exigências do bem comum, não podendo se afastar, nem se desviar delas, sob pena de praticar ato inválido.<sup>80</sup>

O princípio da legalidade da administração, segundo Canotilho, se baseia em outros dois princípios fundamentais, quais sejam: O princípio da supremacia ou prevalência da lei, significando que a lei aprovada pelo legislativo tem superioridade e preferência em relação aos atos administrativos, de forma que, a lei vincula os atos da administração, proibindo a prática de atos contrários à alguma determinação legal. Outro ponto é o princípio da reserva de lei, o qual afirma que só se pode criar restrições a direitos, liberdades e garantias por meio de lei ou, pelo menos, mediante sua autorização.<sup>81</sup>

Canotilho ao abordar sobre o surgimento da Administração Pública constatou que se os códigos civis antigos determinavam o uso do princípio da igualdade nas relações jurídicas civis, era igualmente desejável que a legislação administrativa, mesmo não codificada, se pautasse com base em relações jurídico- funcionais, que garantissem a igualdade entre os sujeitos detentores de direito.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup>SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. , **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003, pp. 458 e 459.

<sup>80</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p. 87.

<sup>81</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição Coimbra: Almedina, 2003, p. 256.

<sup>82</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição Coimbra: Almedina, 2003, p. 123.

Logo, a existência de uma lei geral, igual para todos os exercícios da Administração Pública, só poderia ser garantida se fosse feita obedecendo às estipulações legais.<sup>83</sup>

### 3.1 A Vinculação dos Atos Administrativos e seus Atributos ao Princípio da Legalidade e da Segurança Jurídica

Por sua vez, a obra do saudoso Hely Lopes Meirelles traz importantes aspectos referentes ao princípio da legalidade, de modo a lembrar que:

O administrador público está(...) sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal conforme o caso.<sup>84</sup>

Ou seja, no exercício de sua função, o administrador público está vinculado à lei. Por isso, mesmo ao usar prerrogativas da Administração Pública- tais como os atributos do ato administrativo, as cláusulas abusivas dos contratos administrativos, o uso do poder de polícia ou, até mesmo, ao usar o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado,- o administrador precisa, primeiramente, agir respeitando o ordenamento legal. Assim, essas prerrogativas só poderão ser utilizadas, se respeitados os requisitos e limites definidos por lei para a utilização dessas ferramentas jurídicas.

Como exemplo, no caso específico dos atos administrativos, as mesmas Súmulas 346 e 473 do STF e o artigo 53 da Lei n.º 9.784 de 1999<sup>85</sup> que permitem a Administração anular os seus atos quando eivados de vícios e revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, também a limita ao exigir que o administrador precisa respeitar os direitos adquiridos. De forma que observando o princípio da legalidade, o administrador só pode fazer aquilo que a lei o autoriza.

---

<sup>83</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição Coimbra: Almedina, 2003, p. 123.

<sup>84</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2007, p. 87.

<sup>85</sup> BRASIL, art.54 da **Lei nº. 9784 de 1999**: atualizada até 21 -7 -2010. 10º edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

Além disso, Regis Fernandes de Oliveira lembra que apesar de certos atos administrativos possuírem conteúdo discricionário e de sua forma e fins poderem ou não ser discricionários, tanto a sua finalidade quanto formalidade será sempre vinculada.<sup>86</sup> Sendo que se houver “dissonância entre os motivos (pressupostos de fato) e o conteúdo, teremos um desvio de poder, limitado pela causa.”<sup>87</sup> Ou seja, mesmo em atos discricionários, o administrador não pode decidir algo que fuja ao interesse público ou das opções que lhe são dadas.

Posto isso, quando houver direito adquirido de um particular gerado por ato administrativo, não importa se o ato é discricionário ou vinculado, o ato não poderá ser anulado, nem revogado. E assim, sendo o ato válido, os seus atributos podem ser opostos contra qualquer um que se oponha ao ato.

E mesmo no caso do ato não ter gerado direito adquirido ou de possuir algum vício, enquanto não for alegado tal defeito, esse ato que beneficia particular está amparado pelo atributo de presunção de legitimidade, de forma a continuar produzindo efeitos enquanto (ou se) o ato não for revogado ou anulado (a depender do caso).

Nesse sentido, Giovani Bigolin aborda outro aspecto relevante para que o ato administrativo se preserve com o decorrer do tempo. A ideia do princípio da segurança jurídica como forma de proteger a confiança perante os atos praticados pela Administração Pública.<sup>88</sup> Com base nesse argumento, o Estado sofreria limitações que o impediriam de alterar ou modificar seus atos, quando estes gerassem consequências patrimoniais. De forma que, essa estabilidade se daria “em virtude da crença gerada nos beneficiários ou na sociedade em geral de que aqueles atos eram legítimos.”<sup>89</sup>

Desse modo, a prescrição dos atos administrativos de 5 anos regulada no art. 54 da Lei nº 9784/99 serve como meio de garantir a observância do princípio geral da segurança jurídica, o qual é definido por Canotilho como:

---

<sup>86</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Ato Administrativo**. 5ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p.103.

<sup>87</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Ato Administrativo**. 5ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, pp.103-104.

<sup>88</sup> BIGOLIN, Giovani. **Segurança jurídica: a estabilização do ato administrativo**. 1ª edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 81.

<sup>89</sup> BIGOLIN, Giovani. **Segurança jurídica: a estabilização do ato administrativo**. 1ª edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 81.

O princípio geral da segurança jurídica em sentido amplo (abrangendo, pois, a ideia de proteção da confiança) pode formular-se do seguinte modo: o indivíduo tem do direito poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçados em normas jurídicas vigentes e válidas por esses actos jurídicos deixados pelas autoridades com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico.<sup>90</sup>

Em outras palavras, o princípio geral da segurança jurídica significa que o indivíduo tem o direito de ter o seu direito adquirido por decisões,, atos administrativos ou normas legais anteriores, preservado. Mesmo com o surgimento de outra disposição em contrário, se esses atos estiverem amparados por normas jurídicas vigentes e válidas e também, com base nessas normas se ligarem a efeitos jurídicos previstos no ordenamento jurídico.

A função do princípio da segurança jurídica, conforme Gilmar Mendes é o de se adotar cláusulas de transição quando ocorrer alguma mudança radical em determinado instituto ou estatuto jurídico.<sup>91</sup>

Dessa forma, mesmo nos casos em que não se possa usar o direito adquirido para se proteger dessas situações de mudanças, tanto o Legislativo como o Poder Público em geral não poderão alterar as situações consolidadas pelo decorrer dos anos sem garantir um prazo neutro para que essas situações se normalizem, sob pena de incorrerem na violação do princípio da segurança jurídica.<sup>92</sup> Segundo Mendes, até mesmo as situações que se formaram com base em alguma ilicitude podem ser consolidadas pelo transcorrer do tempo.<sup>93</sup>

Nesse sentido, Otto Bachof (*Apud* Almiro do Couto e Silva, 1988) entende que “o princípio da possibilidade de anulamento foi substituído pelo da impossibilidade de anulamento, em homenagem à boa-fé e à segurança jurídica.” De forma que, o princípio da legalidade administrativa só teria prevalência nos casos em que a

<sup>90</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição Coimbra. Almedina, 2003, p. 257.

<sup>91</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010, p.583.

<sup>92</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010, pp.583e 584.

<sup>93</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010, p. 584.

vantagem é conseguida através de meios ilícitos utilizados pelo beneficiário do ato, com culpa ou dolo, ou então, quando resultar de ato que possa gerar responsabilidade do destinatário do ato em questão.<sup>94</sup>

Por fim, sendo o ato resguardado pela prescrição da Lei do Processo Administrativo (Lei n.º 9784/99), ou mesmo não sendo amparado por tal instituto jurídico, ainda sim, o ato administrativo seria amparado pelo atributo de presunção de legitimidade, o qual, como argumenta Celso Antônio Bandeira de Mello, quando entende que a presunção de ser “verdadeiro de acordo com o Direito, até se provar em contrário.” Desta forma, essa característica garante que os direitos estipulados em um ato administrativo possam ser arguidos contra a Administração ou terceiros.

Seguindo essa linha, Canotilho faz uma relação entre a segurança jurídica e a ideia de “força de caso decidido dos atos administrativos”. Definindo que o ato administrativo tende a imutabilidade por causa de duas características: A autovinculação da administração, visto que a mesma é autora dos atos e, também como “consequência da obrigatoriedade dos atos;” E, pela característica de tendente irrevogabilidade que o ato administrativo possui, que tem como objetivo garantir e proteger os interesses privados que se criaram através da edição do ato.<sup>95</sup>

Além do mais, existem outras características do ato administrativo que apesar de serem consideradas como privilégios da Administração Pública acabam servindo mais como um benefício aos cidadãos do que ao Estado. Um bom exemplo que foi identificado por Vasco da Silva é o caso da produção de efeitos imediatos dos atos administrativos, pois tem a prerrogativa de produzirem efeitos com a sua simples edição, podem gerar direitos e garantias ao particular. Direitos estes, que não podem ser livremente suprimidos, o que torna a situação do particular mais cômoda por diminuírem a possibilidade do Poder Público entrar em mora com a outra parte.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> SILVA, Almiro do Couto e., Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo, **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., p. 24, 11-31, 2004.

<sup>95</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª edição Coimbra. Almedina, 2003, p. 265.

<sup>96</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. , **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003 , p. 460.

### 3.2 Os Atributos dos Atos Administrativos Usados como Defesa para o Administrado

Até mesmo os atributos dos atos administrativos podem ser utilizados em favor dos particulares, visto a já citada presunção de legitimidade, que garante uma presunção relativa de que os atos administrativos são verdadeiros e que foram praticados conforme a lei. Presunção esta, que mesmo sendo relativa, garante segurança aos beneficiados pelo ato.

Além da presunção de legitimidade, a imperatividade e a autoexecutoriedade também podem ser usadas em favor dos administrados.

Celso Antônio de Mello diz que a imperatividade é uma característica do ato administrativo que faz como que ele se imponha a terceiros, independente de sua anuência.<sup>97</sup> Sendo assim, uma ferramenta mais poderosa que os contratos privados, os quais criam apenas efeitos *inter partes*.

Já a autoexecutoriedade, segundo Hely Lopes Meirelles, consiste na possibilidade dos atos administrativos poderem ser executados imediatamente pela própria Administração Pública, sem a necessidade de uma ordem judicial prévia,<sup>98</sup> também pode servir como uma ferramenta útil ao particular. Isto ocorre através de sua força executiva que é capaz de garantir ao beneficiado pelo ato uma forma de exigir o cumprimento do ato sem precisar se valer do caminho judicial para tanto.

Mas isso não quer dizer que a atuação unilateral dos atos administrativos não traga também garantias para o Estado. Mas, sim, que quando os atos administrativos forem favoráveis ou, então, criadores de direitos, eles garantirão, desde o momento de sua emissão, uma situação de estabilidade e de segurança jurídica para os particulares favorecidos pelo ato, que não existia anteriormente.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28ª edição. p. 419.

<sup>98</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p. 162.

<sup>99</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. , **Em Busca do Acto Administrativo Perdido**. ALMEDINA.Tese (Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas – Universidade Católica Portuguesa-Lisboa, PT. 2003 , p. 460.

### 3.3 A Relação dos Atos Administrativos Bilaterais em Favor dos Particulares

Os atos administrativos bilaterais, de acordo com Almiro do Couto e Silva, são aqueles que dependem da manifestação de vontade de um particular para terem a sua plena eficácia.<sup>100</sup>

Posto isso, pode-se observar que existem certas situações “em que a lei, cumpridos certos requisitos, ou mesmo o simples ato administrativo, colocam os particulares em posição jurídica de poder criar, modificar ou extinguir relação jurídica de direito administrativo, através da manifestação ou declaração de vontade” <sup>101</sup>do particular.

Esses poderes dado aos particulares são verdadeiros direitos subjetivos, da classe dos direitos formativos, os quais vinculam a Administração Pública a formar relações jurídicas concretas baseadas na existência de um ato administrativo anterior vinculante proposto pela Administração.<sup>102</sup>

Além disso, por se tratar de uma relação de vinculação e não uma obrigação de deveres, visto que os direitos formativos têm como característica o fato de serem desprovidos de pretensão, esses direitos não são atingidos pelo instituto da prescrição, mas sim por prazos preclusivos, que podem ser definidos através de lei ou por estipulação entre as partes.<sup>103</sup> Sendo assim, essa possibilidade pode ser vista como uma vantagem que os particulares possuem na hora de realizar atos bilaterais com o Estado.

---

<sup>100</sup> SILVA, Almiro do Couto e., Atos Jurídicos de Direito Administrativo Praticados por Particulares e Direitos Formativos, **Revista da Procuradoria- Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., p. 75, 11-31, 2004.

<sup>101</sup> SILVA, Almiro do Couto e., Atos Jurídicos de Direito Administrativo Praticados por Particulares e Direitos Formativos, **Revista da Procuradoria- Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., p. 76, 11-31, 2004.

<sup>102</sup> SILVA, Almiro do Couto e., Atos Jurídicos de Direito Administrativo Praticados por Particulares e Direitos Formativos, **Revista da Procuradoria- Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., pp. 79-81, 11-31, 2004.

<sup>103</sup> SILVA, Almiro do Couto e., Atos Jurídicos de Direito Administrativo Praticados por Particulares e Direitos Formativos, **Revista da Procuradoria- Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., pp. 81 e 82, 11-31, 2004.

Nesse sentido, é importante salientar que nesses atos bilaterais, tanto a atuação do Estado como determinados atos praticados por particulares no âmbito do direito administrativo são importantes para a solução de problemas na seara administrativa, principalmente em relação àqueles problemas vinculados aos atos administrativos que precisam da cooperação dos particulares para adquirir plena eficácia.<sup>104</sup>

Assim, a cooperação feita pelos particulares constitui uma forma de exercício de direito formativo, colocando o interessado em posição jurídica de poder criar por exteriorização unilateral de sua vontade, vínculo funcional com o Estado.<sup>105</sup>

Igual o que ocorre no direito privado, os direitos formativos em face do direito público podem ser: a) geradores, quando criam alguma nova relação entre administrado e Administração, como é o caso do direito de se aceitar a nomeação para cargo público; b) modificativos, quando o ato administrativo configura a possibilidade de mudança na relação jurídica entre administrado e o Estado, como, por exemplo, o pedido de licença de um servidor público para o tratamento de saúde, o qual suspende durante o tempo da licença, o dever de comparecer ao trabalho; e c) extintivos, quando algum ato busca por fim em determinada relação jurídica, entre os quais podemos citar o pedido de exoneração de cargo público.<sup>106</sup> De forma a englobar a maioria das relações bilaterais possíveis, entre os interesses do particular e o da Administração Pública.

Por fim, existe ainda a garantia de que o administrado só poderá ter o seu direito formativo relativo a algum dever exclusivo por parte do Estado extinto, na hipótese do próprio particular revogar a sua declaração de vontade e, mesmo assim, só se o ato administrativo não tiver sido exercido pela Administração.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> SILVA, Almiro do Couto e., Atos Jurídicos de Direito Administrativo Praticados por Particulares e Direitos Formativos, **Revista da Procuradoria- Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., p. 83, 11-31, 2004.

<sup>105</sup> SILVA, Almiro do Couto e., Atos Jurídicos de Direito Administrativo Praticados por Particulares e Direitos Formativos, **Revista da Procuradoria- Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., p. 83 e 84, 11-31, 2004.

<sup>106</sup> SILVA, Almiro do Couto e., Atos Jurídicos de Direito Administrativo Praticados por Particulares e Direitos Formativos, **Revista da Procuradoria- Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., pp. 84 até 86, 11-31, 2004.

<sup>107</sup> SILVA, Almiro do Couto e., Atos Jurídicos de Direito Administrativo Praticados por Particulares e Direitos Formativos, **Revista da Procuradoria- Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto

## 4 Jurisprudência dos tribunais Superiores

Neste capítulo serão analisado alguns aspectos de julgados de tribunais superiores, os quais mostram como o ato administrativo pode ser utilizado em benefício do particular. Tais acórdãos ponderam sobre efeitos e conseqüências de atos administrativos em determinadas situações.

### 4.1 Mandato de Segurança 22.357-0

O primeiro julgado estudado é o Mandado de Segurança 22.357-0, o qual trata do julgamento da contratação de servidores em um processo seletivo sem concurso público, realizado pela INFRAERO, em meados de 1990 e 1991.

Esse mandado de segurança tinha como objetivo anular o ato administrativo do Presidente do Tribunal de Contas da União, o qual determinou que a INFRAERO adotasse providências para regularizar as 366 admissões realizadas sem concurso público, no ano de 1991, sob pena de ser decretada a nulidade das contratações.<sup>108</sup>

A defesa tinha argumentado que no julgamento sobre as contas da INFRAERO, relativas ao exercício de 1990, no processo TC 016.810/91-0, foi exarado acórdão dos eminentes Ministros do TCU, publicado no D.O.U. de 03/12/92, julgando regulares as contas, apenas recomendado a realização de concurso público para futuras contratações.<sup>109</sup>

Todavia, em outro processo do TCU, referente às contas da INFRAERO relativas ao exercício de 1991, foi proferido acórdão que determinava que a INFRAERO tivesse o prazo de 30(trinta) dias úteis para adotar providências com vistas a regularizar as 366 admissões feitas irregularmente, sob pena de que as mesmas fossem decretadas nulas.<sup>110</sup>

Após essa decisão, foi impetrado um recurso de revisão. Esse recurso de julgamento estendeu o prazo para 195 (cento e noventa e cinco) dias para a adoção

---

Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., p. 88, 11-31, 2004.

<sup>108</sup> MS 22.357, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 5-11-2004.

<sup>109</sup> MS 22.357, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 5-11-2004.

<sup>110</sup> MS 22.357, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 5-11-2004.

das providências, a contar da data de 09.05.95, data em que a decisão foi publicada.<sup>111</sup>

Nesse mandado de segurança, “[...] os impetrantes, em síntese, os seguintes fundamentos que ensejariam a nulidade do acórdão do Tribunal de Contas da União: a) há afronta ao Princípio da Isonomia, sendo oferecido tratamento desigual a iguais; b) o ato impetrado fere o direito adquirido dos impetrantes, uma vez que a recomendação de adoção de concurso público para admissão de pessoal é posterior as suas contratações; c) finalmente, há observância equivocada da data a partir da qual não mais seriam permitidas admissões sem concurso público, sendo esta a data da publicação do Acórdão do Supremo Tribunal Federal, 23.04.93, e não a data da publicação da primeira deliberação do TCU a respeito da matéria, 06.06.90.”<sup>112</sup>

[...] Por certo, a obrigatoriedade de realização de concursos público para o provimento de cargos em empresas públicas e sociedades de economia mista prevista nos incisos I e II, do artigo 37, da Constituição Federal, não é mais objeto de controvérsias, tornando-se pacífico esse entendimento após decisão dessa Suprema Corte, proferida nos autos do Mandado de Segurança nº: 21.322, Ministro-Relator Paulo Brossard, publicado no Diário Oficial de 23.04.93.

Entretanto, antes do acórdão pioneiro do Supremo Tribunal Federal, a matéria inspirou intensa polêmica, em razão de aparente antinomia entre o disposto nos artigos 37, II e 173, §1º, da Constituição Federal, reconhecida pelo próprio Tribunal de Contas da União, conforme se extrai dos presentes autos.

Observa-se que, ao julgar regulares as contas da INFRAERO referentes ao exercício de 1990, com acórdão publicado em 03.12.1992, o Tribunal de Contas da União convalidou a situação das admissões pretéritas, recomendando apenas que não fossem efetuadas admissões futuras sem a realização de concurso público. Esse acórdão foi proferido pelo TCU embora já existisse decisão administrativa desse mesmo órgão, datada de 06.06.1990, decidindo pela obrigatoriedade da aplicação dos incisos I e II, do art. 37, da Constituição Federal, as empresas públicas e sociedades de economia mista, sendo facilmente constatado o caráter controverso da matéria.

Ademais, verifica-se que as contratações dos impetrantes, além de promovidas em razão de carência de pessoal qualificado, foram procedidas de rigoroso processo seletivo, em conformidade com o Regulamento da empresa, em atenção ao preceito à época inscrito no §1º do art. 173, da Carta Federal, não podendo, em face das circunstâncias, serem consideradas irregulares.

<sup>111</sup> MS 22.357, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 5-11-2004.

<sup>112</sup> MS 22.357, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 5-11-2004.

Faz se oportuno ressaltar que, com o advento da Emenda Constitucional N°19/98, o mencionado art.173, §1, da Carta Federal passou a vigorar com nova redação, não mais sujeitando as empresas públicas, as sociedade de economia mista e as suas subsidiárias, unicamente ao regime jurídico próprio das empresas privadas, mas determinado o estabelecimento, por lei, de um estatuto jurídico dispondo sobre vários aspectos a elas inerentes.)<sup>113</sup>

A legislação brasileira estabelece que a contratação de funcionários públicos seja feita por meio do concurso público, art. 37, inciso I e II da C.F, apesar disso, a INFRAERO contratou funcionários no ano de 1991, conforme a antiga redação do art.173, § 1º. Cabe ressaltar que esse artigo permitia que a contratação de funcionários em empresas públicas pudesse ser feita nos moldes do estabelecido nas empresas privadas.

Nesse contexto, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal foi claro, ressaltado as exceções constitucionais em defender a imposição à efetividade do princípio constitucional do concurso público. Como regra a todas as admissões da administração pública, vedando expressamente tanto a ausência deste postulado, quanto seu afastamento fraudulento, através de transferência de servidores públicos para outros cargos diversos daquele para o qual foi originalmente admitido.<sup>114</sup>

Posto isso, entende-se que a doutrina é pacífica, incluindo as empresas públicas, as quais compõem a administração indireta entre os órgãos que devem se submeter ao processo de concurso público como condição para efetuar contratações de funcionários, salvo no caso de admissões para os cargos de funções de confiança.<sup>115</sup>

Contudo, na época da contratação, havia sérias dúvidas sobre qual era a forma correta de uma empresa pública contratar funcionários. Se de um lado, a Constituição Federal obrigava que as contratações fossem feitas por meio de concurso público, de outro, a Constituição determinava que as empresas públicas seguissem o regime jurídico das pessoas jurídicas de direito privado, inclusive quanto às obrigações trabalhistas. Neste caso, não era estipulado às empresas

---

<sup>113</sup> **MS 22.357**, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 5-11-2004.

<sup>114</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 26ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010, p. 351.

<sup>115</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007,, p. 366.

públicas nenhuma obrigação referente a concurso público, nem a observar os princípios da administração pública.

Por sua vez, as empresas privadas não se valiam de concurso para efetuar contratações, e por isso, a doutrina se dividia sobre o tema. Alguns, a favor, e outros contra a aplicação de concurso público para as empresas públicas.

De todo modo, a INFRAERO entendeu que ao fazer essa seleção com base no dispositivo constitucional (art.173§1º da Carta Magna) estaria aplicando procedimentos dentro legalidade. Apesar dessa dúvida doutrinária, a INFRAERO respeitou os princípios da moralidade e da impessoalidade ao fazer sua seleção de pessoal.

Neste caso, observa-se que houve respeito ao princípio da moralidade, uma vez que foram obedecidos os princípios da boa-fé e da lealdade, os quais estão compreendidos em seu domínio.<sup>116</sup>

Ao fazer sua seleção com base no dispositivo constitucional que parecia mais adequado à situação, percebe-se que a empresa teve boa-fé, bem como, sido leal ao se valer de processo seletivo, que garantia igualdade de chances aos concorrentes, para escolha de seus agentes. Atuando assim, de acordo com os princípios éticos.<sup>117</sup>

Outro princípio que apareceu nessa ação foi da impessoalidade. A empresa utilizou processo seletivo rigoroso, embora tenha optado pela modalidade de seleção interna, não houve privilégios a terceiros. Observando assim, conforme Coelho, o interesse coletivo ao gerar igualdade de condições entre os concorrentes para a busca do cargo.<sup>118</sup>

Outro ponto importante diz respeito aos atos administrativos<sup>119</sup>, pois estes têm como um de seus atributos a presunção de legitimidade, isto é, os atos

---

<sup>116</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28º edição. p. 119.

<sup>117</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28º edição. p. 119.

<sup>118</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010, p. 968.

<sup>119</sup> Atos administrativos que incluem este ato de admissão destes funcionários.

administrativos “se presumem verdadeiros e conforme o Direito, até que se prove ao contrário”.<sup>120</sup>

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles “essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração<sup>121</sup>.” Conforme o princípio da Legalidade, todos os atos administrativos devem ser realizados de acordo com a lei. Para Coelho, o princípio da legalidade vincula a Administração ao Direito.<sup>122</sup> Assim, Mello, citando Alessi, diz que a Administração Pública só pode ser exercida de acordo com a lei. A atividade administrativa é uma atividade baseada em comandos complementares à legislação.<sup>123</sup>

Em suma, os atos administrativos têm como atributo a presunção de legitimidade porque a Administração tem a obrigação de seguir o princípio da legalidade, ou seja, tem que obedecer a lei.

(...) É verdade, igualmente, que o próprio TCU houve por bem estabelecer o dia 23 de abril de 1993, data da publicação do acórdão no MS 21.322/DF, Plenário, rel. Paulo Brossard, como termo inicial a partir do qual haveriam de se tornadas nulas as admissões de pessoal. Neste julgamento, firmou-se o entendimento de que “as autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista estão sujeitas à regra, que envolve a administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” estão sujeitos ao princípio constitucional do concurso público para acesso aos cargos e empregos públicos. (...)

(...) A partir dessa data, portanto, a ninguém será dado questionar essa matéria, e, se dúvidas existiam, foram afastadas definitivamente, constituindo-se, assim, num marco definidor dessa exigência constitucional, consentâneo com o mérito dos diversos julgados desta Corte de contas.

Esse Acórdão pioneiro do Supremo Federal anima-me a sugerir, nestes autos, e em relação à tese que ora se discute em caráter definitivo, que se altere a data base a partir da qual deverão ser anuladas as admissões de pessoal, que passaria a ser a da publicação do referido Decisório, isto é, 23 de abril de 1993.

Esta proposta se assenta no fato de que as reiteradas decisões do Tribunal de Contas da União a respeito desse assunto de alta

<sup>120</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28ª edição. p. 419.

<sup>121</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editora. 33ª edição, 2007, p. 159.

<sup>122</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010, p. 966.

<sup>123</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28ª edição, p. 100.

indagação jurídica, além de jamais mandarem retroagir à data da vigência da atual Carta Magna a anulação das admissões, aleatoriamente fixaram a data da publicação de sua primeira deliberação sobre a matéria como aquela a partir da qual não mais seriam toleradas as admissões em causa. (06/060/1990)

Está certo, portanto, que, embora o Tribunal de Contas houvesse, em 06.06.90, firmado o entendimento quanto àquele nas empresas estatais, considerou aquela Corte que, no caso da INFRAERO, ficava a empresa obrigada a observar a orientação para novas contratações. Essa orientação foi revista no julgamento das contas do exercício de 1991, assentando o Tribunal que a empresa deveria regularizar as 366 admissões, sob pena de nulidade (fl.492)

(...) No entanto, tendo meu antecessor, Néri da Silveira, deferido, em parte, aos 02.10.95, a liminar, não se executou a decisão do TCU, objetivo do presente mandado de segurança.

Na hipótese, a matéria evoca, inevitavelmente, o princípio da segurança jurídica.<sup>124</sup>

Cabe ressaltar que essas contratações foram feitas em período anterior ao julgado do mandato de segurança 21.322, isto é, em 1993, por isso entendeu-se que poderiam ser realizadas. Mas, após o julgado não restaram mais nenhum tipo de dúvida quanto à forma de contratação das empresas públicas, pois sabe-se que a forma de contratação de funcionário no serviço público é por meio de concurso público.

Outro ponto a ser considerado é o art.5, inciso XXXVI, da CF que diz que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Ao passo que o parágrafo 1º do artigo 6º da LICC, define como ato jurídico perfeito aquele “já consumado segundo a lei vigente ao tempo que se efetuou”.

De acordo com essa ideia, Diniz entende que a nova lei só deverá incidir sobre os fatos que ocorrerem dentro de sua vigência, porque “a aplicação de uma nova norma ao ambiente de relações jurídicas já consolidadas não levará a bons resultados.”<sup>125</sup>

Apesar de não ser o caso de criação de nova lei, trata-se de um caso em que a norma não pode retroagir para data anterior à decisão do Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, considerando que existia uma grande dúvida jurisprudencial e doutrinária sobre o assunto, nessa época, e principalmente porque a própria Corte

<sup>124</sup> MS 22.357, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 5-11-2004.

<sup>125</sup> DINIZ, Maria Helena. **Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada**. 15ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2010., p.207.

Suprema definiu nesse julgado que a obrigatoriedade de concursos públicos para a contratação de servidores por empresas públicas só poderia ser exigida a partir de 23 de abril de 1993. Para Coelho, “ainda que bem fundamentadas, as viradas de jurisprudência não invalidam nem questionam as interpretações adotadas no passado”.<sup>126</sup> Este autor completa afirmando que ocorreu apenas uma alteração na “situação normativa”. De acordo com Larenz *apud* Coelho (2010), “a norma passa a vigorar no significado ou na modificação que a jurisprudência lhe deu.”<sup>127</sup>

Coelho conclui que, em razão do modo como se altere a realidade social, de que decorrem as mudanças de jurisprudência, é necessário que se escolha um momento para determinar o ponto de partida, ou melhor, a data de início “em que se deva atribuir novo significado a determinado texto de lei.”<sup>128</sup>

Além desse argumento referente ao ato jurídico perfeito, outro aspecto suscitado no acórdão é o princípio da segurança jurídica. O princípio da segurança jurídica se baseia na necessidade de se criar um prazo de transição quando ocorrer alguma mudança substancial de um instituto ou estatuto jurídico.<sup>129</sup> De forma que, este princípio tem como objetivo garantir que o direito adquirido e que o ato jurídico perfeito não sejam prejudicado pela simples edição de dispositivo legal que mude o entendimento ou os efeitos anteriores sem garantir um prazo para legitimar eventuais “situações jurídicas consolidadas ao longo do tempo”<sup>130</sup>.

Dessa análise, a manutenção do ato de contratação seria uma forma de se preservar o princípio da segurança jurídica, já que essas contratações tinham ocorrido há mais de 10 anos, quando pairavam dúvidas sobre o tema, e a situação jurídica já havia se concretizado com o tempo.

Além disso, para José Afonso da Silva, a administração pública também se submete ao princípio da prescribibilidade dos ilícitos administrativos. Princípio este, que como o próprio instrumento da prescrição em si, gera a perda da exigibilidade

---

<sup>126</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010, p. 135.

<sup>127</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010, p. 135.

<sup>128</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010, p. 135.

<sup>129</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010, p. 583.

<sup>130</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010, p.584.

de direito quando ocorrer à inércia de seu titular.<sup>131</sup> Dessa forma, ainda que houvesse sido praticado um ato ilegal, este poderia ser convalidado pela prescrição.

Miguel Reale é o único dos nossos autores que analisa sobre (...)a 'Revogação e Anulamento do ato administrativo' em capítulo que tem por título 'Nulidade e Temporalidade'. Depois de salientar que o tempo transcorrido pode gerar situações de fato equiparáveis a situações jurídicas, não obstante a nulidade que originariamente as comprometia, diz ele que 'é mister distinguir duas hipóteses : (a) a de convalidação ou sanatória do ato nulo e anulável; (b) a perda pela administração do benefício da declaração unilateral de nulidade (...)Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo.

Segundo Miguel Reale pág.57(...)”Não é admissível, por exemplo, que nomeado irregularmente um servidor, 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 aparo 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 cargo reservado a médico,---mas a exigências outras que, tomadas no seu rigorismo formal, determinariam a nulidade do ato.

Segundo José Frederico Marques (...) a subordinação do exercício do poder anulatório a um prazo razoável pode ser considerado requisito implícito do princípio do due process of law.Tal princípio, é verdade, não é válido apenas no sistema do direito norte-americano, do qual é uma das peças basilares, mas é extensível a todos os ordenamentos jurídicos, visto que corresponde a uma tripla exigência, de regularidade normativa, de economias de meio e de formas e de adequação à tipicidade fática. Pág.58(...) ficando entendido que haverá infração desse ditame fundamental toda vez que, na prática do ato administrativo, por preterido algum dos momentos essenciais à sua ocorrência; porém destruídas, motivo plausível, situações de fato, cuja continuidade seja economicamente aconselhável, ou se a decisão não corresponder ao complexo de notas distintivas da realidade social tipicamente configurada em lei.

(...) Embora não se aplique diretamente à espécie, a Lei N°9784/99 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece em seu art.54 o prazo decadencial de cinco anos, contados da data em que foram praticados os atos administrativos, para que a Administração possa anulá-los.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> José Afonso da Silva, **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 673.

<sup>132</sup> **MS 22.357**, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 5-11-2004.

A revogação de um ato administrativo tem o poder de suprimir um ato ou, pelo menos, seus efeitos. Entretanto essa revogação somente tem efeito para atos futuros, ou seja, sempre tem efeito *ex nunc*.<sup>133</sup> Desse modo, mesmo que fosse revogado o ato administrativo, este não poderia retroagir para revogar admissões ocorridas no passado. De outra maneira, para poder desfazer um ato pretérito, a administração teria que usar a ferramenta da anulação, a qual, por possuir efeitos *extunc*, retroagiria.

De acordo com Reale *apud* Mendes (2004)<sup>134</sup>, a administração teria que agir dentro de um prazo razoável para não ferir o princípio da legalidade e da segurança jurídica.

Além desse argumento, o Ministro Gilmar Mendes observa que o argumento de José Frederico Marques defende a estipulação de um prazo razoável para a possibilidade da Administração Pública poder anular seus atos, sob o risco de ocorrer violação ao princípio do devido processo legal.<sup>135</sup>

O princípio constitucional do devido processo legal, instituto importado da *Common Law*, é previsto em vários incisos do artigo 5º da Constituição Federal, garante o acesso à justiça, o direito à informação de todos os atos processuais, o direito de manifestação, o direito de ter seus argumentos considerados e a plenitude de defesa.<sup>136,137</sup> Este princípio se aplica tanto em processos judiciais como em processos administrativos.

O acesso à justiça se refere à possibilidade de todas as pessoas terem a garantia de receber prestação jurisdicional para proteger seus direitos. Assim, o direito à informação obriga o órgão julgador a fornecer todos referentes aos atos praticados no processo para a parte contrária.<sup>138</sup>

O direito à manifestação se refere à possibilidade da parte poder manifestar-se no processo sobre todos os elementos do processo e por qualquer meio não

<sup>133</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28ª edição. p. 458.

<sup>134</sup> **MS 22.357**, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 5-11-2004.

<sup>135</sup> **MS 22.357**, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 5-11-2004.

<sup>136</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010,, p. 646-647.

<sup>137</sup> José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p.431-432.

<sup>138</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010, p. 646.

defeso em lei<sup>139</sup>. Já o direito de ver seus argumentos se refere à obrigação do juiz de contemplar todas as razões apresentadas.<sup>140</sup> Ao passo que a plenitude de defesa é a possibilidade de se usar todos os meios não proibidos em lei para se defender.

O princípio do devido processo legal se enquadra na limitação da possibilidade de se anular atos ao decorrer de um prazo razoável. Isso porque a excessiva demora de se entrar com ato de anulação ou revogação poderia prejudicar a defesa da parte ofendida pelo ato revogado/anulado. Desse raciocínio, a parte poderia não dispor mais de testemunha ou prova essencial que se perdeu com o decorrer dos anos, ferindo o direito de defesa da pessoa lesada pelo ato.

A impossibilidade de revogação e anulação de atos administrativos, quando estes atos forem contra o princípio do contraditório, da ampla defesa ou em caso de ter transcorrido razoável período de tempo tem sido usado como fundamento em várias decisões do Supremo Tribunal Federal.<sup>141</sup>

(...) Vale lembrar que o próprio Tribunal de Contas da União aceitou a situação de fato existente à época, convalidando as contratações e recomendando a realização de concurso público para as admissões futuras. Observa-se que mais de 10 anos já se passaram em relação às contratações ocorridas entre janeiro de 1991 e novembro de 1992, restando constituídas situações mercedoras de amparo.

Dessa fora, meu voto é no sentido de deferimento da ordem, tendo em vista as específicas e excepcionais circunstâncias do caso e exame. E aqui considero, sobretudo: a boa-fé dos impetrantes; a existência de processo seletivo rigoroso e a contratação conforme o regulamento da Infraero; a existência de controvérsias, à época da contratação, quanto à exigência de concurso público, nos moldes do art. 37, II, da Constituição, no âmbito das empresas públicas e sociedade de economia mista; o fato de que houve dúvida quanto à correta interpretação do art. 37, II, e face do art.173, §1º, no âmbito do próprio TCU; alongo período de tempo transcorrido das contratações e a necessidade de garantir segurança jurídica à pessoa que agira de boa-fé.

(...) Assim, eu voto é no sentido da concessão da segurança para afastar (1) a ressalva do Acórdão N°110/93, Processo TC N°016629/92-2, publicado em 03/11/1993, que determinou a regulação das admissões efetivadas se concursos público após a

<sup>139</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010, p. 646

<sup>140</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010, p. 647.

<sup>141</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. , COELHO, Inocêncio Mártires. , BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010, p. 586.

decisão do TCU de 16.05.1990 (proferida no processo TC nº006.658/89—0), e, (2) e consequência, a alegada nulidade das referidas contratações dos impetrantes.

### **DECISÃO DO JULGADO**

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto do relator. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Nelson Jobim, vice-presidente no exercício da presidência. Plenário, 27.05.2004.<sup>142</sup>

De forma que, no caso em questão, ao preservarem os empregos dos funcionários contratados pela INFRAERO sem o concurso público, em prol da segurança jurídica e pelo decurso do tempo se mostra aparente uma forma dos atos administrativos serem usados a favor de particulares., Visto que o ato administrativo de contratação o qual resultou na contratação dos 366 empregados acabou garantido o direito de permanência de tais servidores na INFRAERO.

#### 4.2 Ação Civil Originária de 17 de junho de 1957

O segundo caso a ser analisado é um processo no qual a União havia proposto uma ação cível originária, em 17 de junho de 1957, contra o Estado de Mato Grosso, Empresa Colonizadora Rio Ferro Ltda., Sociedade de Agricultura Colonização Araraquara Mato Grosso, Companhia Comercial de Terras do Sul do Brasil, Companhia Agrícola e Colonizadora Madi S/A, Companhia Colonizadora Mato Grosso Paraná Ltda., Companhia Colonizadora Cuiabá LTDA., Casa Bancária Financeira Imobiliária S/A, Imobiliária Ipiranga de Borali e Held, Companhia Agro Extrativista Mariópolis Ltda., Colonizadora e Imobiliária Real S/A, Colonizadora Camararé LTDA., Companhia Pan Americana de Administração, entre outras empresas, com base no art. 156, §2º, da Constituição Federal de 1946. Tinha como objetivo a declaração de nulidade dos contratos por meios dos quais o primeiro réu, sem autorização do Senado Federal, outorgou às demais rés a concessão de terras públicas com áreas superiores a dez mil hectares<sup>143</sup>.

<sup>142</sup> **MS 22.357**, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 5-11-2004.

<sup>143</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 79**. Relator: Ministro César Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012.

Em face de contestação, as rés alegaram que o Estado de Mato Grosso não vendeu e nem cedeu às terras públicas indicadas, mas sim que os contratos celebrados previam que o Ente Estadual tinha encarregado as empresas rés, neste processo, de colonizar as áreas concedidas, através da introdução de famílias ruralistas. Outro ponto é que o contrato também exigia que tais empresas fizessem benfeitorias necessárias à vida humana e ao desenvolvimento do lugar, como por exemplo, estradas, escolas e hospitais. Tais “contratos de colonização”- forma como foram definidos pelos réus- atendiam às diretrizes estabelecidas no Decreto- lei n.º 7.967/45, e estipulavam que os colonos adquirissem como de fato ocorreram, lotes de no máximo 1.000 hectares, a serem vendidos pelo próprio Estado do Mato Grosso por preço não inferior ao fixado pelo próprio ente alienante. Em poucas palavras, a defesa sustentava que não havia ocorrido venda, nem concessão.<sup>144</sup>

Ao proferir seu voto, Cezar Peluso faz uma análise histórica do instituto da alienação e concessão de terras públicas nas Constituições Brasileiras. Conforme tal voto:

A limitação de área, para efeito de alienação e concessão de terras públicas, sem prévia autorização do Legislativo, é regra que vigora desde a Constituição Federal de 1934, que, no art. 130, estabelecia, como objeto para cada um desses atos jurídico-administrativos, o limite de dez mil hectares. A Constituição de 1937, no art. 155, conservou tal limite, da mesma forma que a Constituição de 1946, no § 2º do art. 156, se fez clara em determinar: “*Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares.*”

A limitação em si foi mantida nas Constituições ulteriores, mas a área de terra que, para ser alienada ou concedida, não dependia de prévia autorização do Senado, foi reduzida para até três mil hectares na Constituição de 1967 (art. 164, § único) e, depois, para dois mil e quinhentos hectares na vigente Constituição (art. 49, inc. XVII), sob a qual o controle político passou do Senado para o Congresso Nacional<sup>145</sup>.

Isso fica claro que a falta de autorização legislativa para concessões e alienações de terras públicas superiores aos limites definidos pela Carta Magna configura violação ao respectivo dispositivo constitucional.

<sup>144</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 79**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012.

<sup>145</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 79**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012.

O Ministro Cezar Peluso, ao analisar as cláusulas desses contratos, constatou dois fatos importantes sobre a discussão, quais sejam: 1) que as terras objeto das concessões eram devolutas, uma vez que tais contratos de colonização foram antecedidos de decretos estaduais de reserva de terras devolutas, contratos estes que serviam de fundamento para as concessões; e 2) que ao pactuar com esses contratos, as companhias colonizadoras se comprometiam como contraprestação de prestar, nas respectivas áreas concedidas, diversos serviços de utilidade pública, os quais o Estado de Mato Grosso não tinha possibilidade de empreender sozinho.<sup>146</sup>

Apesar de nobre a causa, o Estado cometeu um erro ao ter concedido terras superiores a dez mil hectares a particulares, sem a prévia autorização do Senado Federal, violando assim dispositivo Constitucional da época, a saber, o artigo 156 § 2º da CF de 1946<sup>147</sup>.

Além disso, também se analisa aspectos fáticos que poderiam gerar catastróficas repercussões, quais seja a anulação de concessões feitas a mais de 59 anos, que abrangiam uma grande extensão de terra onde foram construídas cidades. Somando a isto, tais concessões, por terem sido feitas pelo Estado de Mato Grosso, geraram aos adquirentes uma convicção de que havia legalidade nos negócios por eles praticados<sup>148</sup>.

Posto isto, o Ministro lembrou que o direito brasileiro, assim como o direito de outros países que seguem a corrente romano germânica, se utiliza dos princípios conexos da segurança jurídica e da proteção da confiança nem sempre seguem o princípio da legalidade. Em outras palavras, em determinadas situações, com o transcurso de longo prazo, principalmente quando o tema a ser tratado se refere a atos administrativos, os quais possuem presunção de legitimidade, devem ser analisadas com grande cautela em relação à sua regularidade e eficácia jurídica. Uma vez que, “enquanto a segurança é fundamento quase axiomático, perceptível

---

<sup>146</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 79**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012.

<sup>147</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 79**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012.

<sup>148</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 79**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012.

do ângulo geral e abstrato, a confiança, que diz com a subjetividade, só é passível de avaliação perante a concretude das circunstâncias”<sup>149</sup>.

O princípio da confiança tem como base a boa fé do particular, que serve como norma de conduta e, também, pela coibição do *venire contra factum proprium*, tais razões geram a vinculação jurídica da Administração Pública com os seus atos, mesmo quando eles nascerem de forma não admitida em lei<sup>150</sup>.

O Ministro Cezar Peluso continua explicando que a boa-fé e a confiança trazem um novo alcance e sentido para o princípio da segurança jurídica, abrangendo, especialmente, os atos administrativos, os quais têm sido analisados com base em uma ponderação existente entre os princípios da legalidade e da segurança jurídica, com o objetivo de se encontrar a decisão mais justa<sup>151</sup>.

Após analisado esse ponto, o Ministro citou a obra do Almiro Couto e Silva para explicar a correlação entre a segurança jurídica e a legalidade:

A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. (...) A outra, de natureza subjetiva, concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação. (...)<sup>152</sup>

Parece importante destacar, nesse contexto, que os atos do Poder Público gozam da aparência e da presunção de legitimidade, fatores que, no arco da história, em diferentes situações, têm justificado sua conservação no mundo jurídico, mesmo quando aqueles atos se apresentem eivados de graves vícios. O exemplo mais antigo e talvez mais célebre do que acabamos de afirmar está no fragmento de Ulpiano, constante do Digesto, sob o título “de ordo praetorum” (D.1.14.1), no qual o grande jurista clássico narra o caso do escravo

<sup>149</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 79**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012.

<sup>150</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 79**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012.

<sup>151</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 79**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012.

<sup>152</sup> SILVA, Almiro do Couto e., O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99)., **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., p. 36, 11-31, 2004.

Barbarius Philippus que foi nomeado pretor em Roma. Indaga Ulpiano: “Que diremos do escravo que, conquanto ocultando essa condição, exerceu a dignidade pretória? O que editou, o que decretou, terá sido talvez nulo? Ou será válido por utilidade daqueles que demandaram perante ele, em virtude de lei ou de outro direito?” E responde pela afirmativa. (...) <sup>153</sup>

Almiro Couto e Silva cita alguns exemplos de dispositivos legais brasileiros que demonstram a ponderação existente entre os princípios da segurança jurídica e da legalidade.

Só nos últimos anos é que a legislação da União, designadamente pelas Leis nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (arts. 2º e 54); 9.868, de 10 de novembro de 1999 (art. 27) e 9.882, de 03 de dezembro de 1999 (art. 11), que dispõem, respectivamente, sobre o processo administrativo da União, a ação declaratória de constitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental, referiram-se à segurança jurídica, quer como princípio geral da Administração Pública, de matriz constitucional, a justificar a permanência no mundo jurídico de atos administrativos inválidos, quer como valor constitucional a ser ponderado, em determinadas circunstâncias, em cotejo com os princípios da supremacia da Constituição e da nulidade ex tunc da lei inconstitucional. <sup>154</sup>

(...) É importante assinalar, entretanto, que, nesses textos legislativos nacionais a “segurança jurídica” é vista predominantemente pelo seu lado subjetivo e significa, assim, quase sempre, proteção à confiança <sup>155</sup>.

Todavia, tal postura não é algo recente no Direito Administrativo Brasileiro, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello um dos interesses mais importantes do Direito é a estabilidade das relações constituídas, com o objetivo de se manter a ordem. Tal objetivo é mais forte no Direito Administrativo do que nos ramos de

<sup>153</sup> SILVA, Almiro do Couto e, O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99), **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., p. 37, 11-31, 2004.

<sup>154</sup> SILVA, Almiro do Couto e., O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99)., **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., p. 40, 11-31, 2004.

<sup>155</sup> SILVA, Almiro do Couto e., O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99)., **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., p. 40, 11-31, 2004.

Direito Privado, uma vez que os atos administrativos possuem uma repercussão maior e mais ampla<sup>156</sup>.

Ademais, a possibilidade de convalidação de certas situações é necessária para o Direito Administrativo, visto que tal solução tranquilizaria as relações que não comprometem o interesse público, apesar de terem sido feitas de forma inválida e a convalidação, também, serviria como método de garantir uma legalidade superveniente para o ato<sup>157</sup>.

Nesse aspecto, a convalidação do ato administrativo feito de forma irregular é uma forma de se garantir aos particulares os seus direitos, porque ao se privilegiar o princípio da segurança jurídica, a presunção de legitimidade do ato que, antes era relativa, acaba se tornando absoluta, uma vez que se o ato for ilegal, a sua convalidação acabaria com esse vício.

Colaborando com essa ideia, Reale *apud* Peluso (2012) explica que:

(...)se a decretação de nulidade é feita tardiamente, quando da inércia da Administração já permitiu se constituírem situações de fato revestidas de forte aparência de legalidade, a ponto de fazer gerar nos espíritos a convicção de sua legitimidade, seria deveras absurdo que, a pretexto da eminência do Estado, se concedesse às autoridades um poder dever indefinido de autotutela. Desde o famoso *affaire Cachet*, é esta a orientação dominante no Direito francês, com os aplausos de Maurice Hauriou, que bem soube pôr em realce os perigos que adviriam para a segurança das relações sociais se houvesse possibilidade de indefinida revisão dos atos administrativos<sup>158</sup>.

Além disso, vários são os precedentes do Supremo tribunal Federal<sup>159</sup> afirmando que nos casos de prolongadas situações de fato originadas por conduta

<sup>156</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28ª edição. p. 477.

<sup>157</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2011, 28ª edição. p. 477.

<sup>158</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 79**. Relator: Ministro César Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012.

<sup>159</sup> Vide RE nº 85.179, Rel. Min. BILAC PÍNTO, j. 04.11.1977. In: **RTJ 83/921**. RE nº 364.511-AgR-AM, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJ de 30/11/1997; QO- PET (MC) nº 2.900-RS, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ 08/03/2003; MS nº 24.268-MG, Rel. p/ o ac. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ de 17/09/2004; MS nº 22.357-DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ de 05/11/2004; RE nº 598.099-MS, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, DJ de 30/09/2011; MS nº 25.116-DF, Rel. Min. AYRES BRITTO, Pleno, DJ de 10/02/2011; **RE nº 552.354-AgR-ED-AC-AC**,

da própria Administração Pública, deve-se haver a prevalência da “supremacia jurídico-constitucional dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima sobre a legalidade estrita”<sup>160</sup>.

Outro aspecto a ser analisado no voto do Ministro Cezar Peluso é a distinção entre convalidação e estabilização dos atos administrativos. Nesse ponto, o Ministro explica que, para alguns juristas, Convalidados são os atos passíveis de repetição sem ocorrer novo vício que os invalidem, enquanto que a Estabilização seria aplicada aos atos inválidos, impassíveis de serem corrigidos mediante nova prática, de forma que, para efeito de regularização, esses atos seriam tão somente estabilizados ou consolidados como tais<sup>161</sup>.

Por fim, sem entrar no mérito dessas técnicas, o Ministro defendeu que se declarasse a subsistência e a validade dos contratos de concessão feitos pelo Estado de Mato Grosso<sup>162</sup>.

Por meio desse voto, o Ministro Cezar Peluso convenceu a maioria dos ministros a julgarem improcedente a ação, garantindo assim, o direito dos moradores a permanecerem na terra concedida através da manutenção da validade dos contratos de concessão, ou seja, se utilizaram, mesmo que implicitamente, da presunção de legitimidade do ato administrativo de concessão para garantir o direito de particulares.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, Ministro Cezar Peluso (Presidente), julgou improcedente a ação, contra os votos dos Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Ayres Britto e Marco Aurélio. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes e, neste julgamento, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Falou pela ré Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A, o Dr. Ewerthon Azevedo Mineiro. Plenário, 15.03.2012.

**EMENTA:** ATO ADMINISTRATIVO. Terras públicas estaduais. Concessão de domínio para fins de colonização. Área superiores a

---

Rel. Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, DJE de 27/04/2011; e **MS 25.963-DF**, Pleno, DJ de 20/11/2008; MS 26.628- DF, Rel Min. CEZAR PELUSO Pleno, DJ de 21/02/2008.

<sup>160</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 79**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012.

<sup>161</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 79**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012.

<sup>162</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 79**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012.

dez mil hectares. Falta de autorização prévia do Senado Federal. Ofensa ao art. 156, § 2º, da Constituição Federal de 1946, incidente à data dos negócios jurídicos translativos de domínio. Inconstitucionalidade reconhecida. Nulidade não pronunciada. Atos celebrados há 53 anos. Boa-fé e confiança legítima dos adquirentes de lotes. Colonização que implicou, ao longo do tempo, criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, etc.. Situação factual consolidada. Impossibilidade jurídica de anulação dos negócios, diante das consequências desastrosas que, do ponto de vista pessoal e socioeconômico, acarretaria. Aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, como resultado da ponderação de valores constitucionais. Ação julgada improcedente, perante a singularidade do caso. Votos vencidos. Sob pena de ofensa aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, não podem ser anuladas, meio século depois, por falta de necessária autorização prévia do Legislativo, concessões de domínio de terras públicas, celebradas para fins de colonização, quando esta, sob absoluta boa-fé e convicção de validade dos negócios por parte dos adquirentes e sucessores, se consolidou, ao longo do tempo, com criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços etc.<sup>163</sup>

Para concluir, os julgados aqui analisados demonstram que, mesmo sem definir expressamente, o judiciário tem convalidado determinados atos administrativos que foram praticados como razoável decurso de tempo, se baseando principalmente nos princípios da segurança jurídica, boa-fé, legalidade e devido processo legal. Todavia, tais convalidações só são possíveis porque os atos administrativos possuem como atributos a presunção de legitimidade, a auto-executoriedade e a imperatividade, atributos estes que tornam o ato legal- enquanto não provado o contrário-, executável e capaz de ser imposto perante terceiros. Dessa forma, quando esses atos forem legais- ou então quando a sua ilegalidade não ficar provada em tempo hábil a não ofender a segurança jurídica-, eles serão passíveis de garantir direitos, tanto para a Administração Pública como para particulares beneficiados pelos efeitos do ato administrativo.

---

<sup>163</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 79**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012.

## Considerações Finais

Este trabalho discutiu possíveis associações entre a utilização dos atributos dos atos administrativos em benefício do particular. O ato administrativo surgiu na França, no decorrer do século XIX, com o objetivo de impedir que o judiciário analisasse os atos do executivo, de forma a resguardar o princípio da separação dos poderes.

Sua gênese era, basicamente, a favor dos interesses da Administração. Servindo como um meio de definir o que deveria ser analisado pelo Poder Judiciário, e o que deveria ser julgado pela própria administração.

Foi nessa época que a maioria das características e atribuições dos atos administrativos foram criadas e elaboradas pela doutrina. Visto que naquele momento histórico, o Direito Administrativo tinha um viés em prol do Estado, suas características foram elaboradas como meio de se garantir vantagens e benefícios para a Administração Pública perante aos particulares.

Todavia, com o decorrer do tempo, esse paradigma mudou, e tanto o Direito Administrativo como, até mesmo, a teoria dos atos administrativos mudaram de enfoque. E foi a partir desse momento que os direitos e interesses dos particulares começaram a ganhar algum embasamento por parte dessa corrente do direito.

Assim surgiu a ideia de que o ato administrativo poderia ser utilizado como um meio para conseguir acesso à Justiça, uma vez que, os particulares poderiam pleitear em juízo para se defender de atos administrativos que lhe ferissem seus direitos.

No entanto, para Vasco Manuel da Silva (2003) a utilização generalizada do ato administrativo, nos domínios da Administração, faz com que sua função estabilizadora e de segurança jurídicas, associada à prática de atos unilaterais não possua nem benefício para a Administração Pública nem vantagem para particular.

Passaram-se mais anos e novos pensamentos sobre o ato administrativo foram incorporados. Em particular, a impossibilidade de se atingir o direito adquirido por uma revogação de ato, baseada pura e simplesmente por motivos de conveniência ou oportunidade, passando pela teoria da nulidade dos atos administrativos. Isso garantia à Administração o poder de anular os seus próprios

atos quando eivados de vícios de legalidade e não tivesse transcorrido razoável período de tempo, para não ferir o princípio da segurança jurídica.

Até chegar às teorias atuais de se utilizar o ato administrativo como um meio de retificar ou criar um direito para particulares, usando o ato unilateral administrativo como uma forma de garantia, que por suas características formais goza de presunção de legitimidade e possui uma forma rígida que não pode ser revogada ou anulada sem respeitar os direitos adquiridos por terceiros.

Por fim, na análise do primeiro julgado, entendeu-se que ao preservarem os empregos dos funcionários contratados pela INFRAERO sem o concurso público, em prol da segurança jurídica e pelo decurso do tempo se mostra aparente uma forma dos atos administrativos a serem usados em favor de particulares. Este ato administrativo de contratação que resultou na contratação dos 366 empregados acabou garantido o direito de permanência de tais servidores na INFRAERO. No segundo julgado, o Supremo Tribunal Federal manteve o ato administrativo que gerou uma concessão de mais de 10 mil hectares feita a mais de cinquenta anos. Tal decisão também se baseou no princípio da segurança jurídica para manter o ato.

Ademais, a convalidação de ato administrativo feito de forma irregular é uma forma de se garantir aos particulares os seus direitos, porque ao se privilegiar o princípio da segurança jurídica, a presunção de legitimidade do ato que, antes era relativa, acaba se tornando absoluta, uma vez que se o ato for ilegal, a sua convalidação acabaria com esse vício.

Por fim, o judiciário tem convalidado determinados atos administrativos que foram praticados como razoável decurso de tempo, se baseando principalmente nos princípios da segurança jurídica, boa-fé, legalidade e devido processo legal. Todavia, tais convalidações só são possíveis porque os atos administrativos possuem como atributos a presunção de legitimidade, a auto-executoriedade e a imperatividade, atributos estes que tornam o ato legal- enquanto não provado o contrário-, executável e capaz de ser imposto perante terceiros. Dessa forma, quando esses atos forem legais- ou então quando a sua ilegalidade não ficar provada em tempo hábil a não ofender a segurança jurídica-, eles serão passíveis de garantir direitos, tanto para a Administração Pública como para particulares beneficiados pelos efeitos do ato administrativo.

## Referências Bibliográficas

BIGOLIN, Giovani. *Segurança jurídica: a estabilização do ato administrativo*. 1ª edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

BOBBIO, Noberto., MATTEUCI, Nicola., PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política vol.um de A a J*. tradução Carmen C. Varriale [ Et.al.]; coordenação da tradução João Ferreira; revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

BRASIL, *Lei nº. 9784 de 1999*: atualizada até 21 -7 -2010. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. *Mandado de Segurança 22.357*, Relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes, DJ de 5-11-2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cível Originária 79*. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, publicado no DJ em 15.03.2012. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br) Acesso em: 10 de julho de 2012.

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

DINIZ, Maria Helena. *Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada*. 15ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editora. 9ª edição, 2007.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Saraiva. 11ª edição, 2006.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo, 3 tomo: El Acto Administrativo*. Belo Horizonte: Editora Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 6ª edição, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 3ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ª edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª edição, São Paulo: Malheiros Editora, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira., COELHO, Inocêncio Mártires., BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Saraiva. 5ª edição, 2010.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 26ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Ato Administrativo*. 5ª edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

SILVA, Almiro do Couto E. Atos Jurídicos de Direito Administrativo Praticados por Particulares e Direitos Formativos, *Revista da Procuradoria- Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., 11-31, 2004.

SILVA, Almiro do Couto e., Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo, *Revista da Procuradoria- Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre: Instituto de Informática jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, v.27, n.º 57 Supl., p. 24, 11-31, 2004.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. ALMEDINA. (Tese de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas) – Universidade Católica Portuguesa- Lisboa, PT. 2003.