

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO

GIOVANI BIGOLIN

DA ESTABILIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS SANÁVEIS
COMO FATOR DE REDUÇÃO DE
CONFLITOS INTERTEMPORAIS

Porto Alegre

2006

GIOVANI BIGOLIN

DA ESTABILIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS SANÁVEIS
COMO FATOR DE REDUÇÃO DE
CONFLITOS INTERTEMPORAIS

Dissertação de Mestrado em Direito
Para a obtenção do título de Mestre em Direito
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Faculdade de Direito
Direito do Estado

Orientador: Prof. Dr. Juarez Freitas

Porto Alegre

2006

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B594e Bigolin, Giovani

Da estabilização dos atos administrativos sanáveis como fator de redução de conflitos intertemporais / Giovani Bigolin. Porto Alegre, 2006. 185 f.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2006.

Orientador: Prof. Dr. Juarez Freitas.

1. Atos Administrativos. 2. Estabilização. 3. Redução dos Conflitos Intertemporais. 4. Princípio da Segurança Jurídica. 5. Convalidação e Anulação Parciais. I. Freitas, Juarez. II. Título.

CDD 341.35

Bibliotecária Responsável

Isabel Merlo Creso
CRB 10/1201

GIOVANI BIGOLIN

DA ESTABILIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS SANÁVEIS
COMO FATOR DE REDUÇÃO DE
CONFLITOS INTERTEMPORAIS

Dissertação de Mestrado em Direito
Para a obtenção do título de Mestre em Direito
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Faculdade de Direito
Direito do Estado

Aprovada em ____ de _____ de 2006.

BANCA EXAMINADORA:

JOÃO BATISTA GOMES MOREIRA

REGINA LINDEN RUARO

JUAREZ FREITAS

Dedico esta dissertação ao meu filho Lucas Vinícius
e a todos aqueles que,
tendo “olhos para ver” ,
não se omitem em promover o seu aperfeiçoamento
e em realizar as necessárias inovações.

AGRADECIMENTOS

A minha família, em especial minha esposa Cintia, pela sua paciência, dedicação, suporte e amor.

Ao meu amigo Daniel Machado da Rocha, pelo incentivo, apoio e companheirismo.

Ao Professor Dr. Juarez Freitas pela orientação, exemplo e oportunidades de crescimento.

RESUMO

Este trabalho aprofunda a noção de que a restauração da ordem jurídica violada com a edição de um ato administrativo viciado nem sempre ocorre pela simples desconstituição integral do ato e de seus efeitos. Sustenta-se a possibilidade de o sistema jurídico acolher uma solução que implique a estabilização de certos defeitos contidos nos atos administrativos, a fim de resguardar as justas expectativas dos seus destinatários, bem como propiciar a redução dos conflitos intertemporais advindos do restabelecimento da ordem infringida. Assim, reconhece-se um valor, passível de tutela jurídica, na sucessão temporal harmônica dos enunciados normativos. A partir dos limites da argumentação jurídica, analisa-se a “segurança jurídica” como valor e como princípio constitucional implícito, cujo aspecto subjetivo enseja o resguardo da confiança do cidadão. Tal confiança é desvendada de forma a projetar um agir positivo da Administração, no cumprimento da finalidade dos atos que emite. Depois, verifica-se como tal mandamento repercute na teoria das invalidades dos atos administrativos, sobretudo no instituto da convalidação, autorizando o reconhecimento da possibilidade de uma convalidação e anulação parciais, cumpridos determinados requisitos. O novo paradigma de redução de conflitos intertemporais também é examinado na sucessão de diversas regras decadenciais, referentes ao direito de a Administração anular os atos administrativos, inspirando novas soluções.

Palavras-chave:

atos administrativos – estabilização - redução dos conflitos intertemporais - princípio da segurança jurídica - convalidação e anulação parciais

ABSTRACT

This work deepens the notion that the restoration of the violated legal order with the edition of a defective administrative act nor always takes place by simple integral cancellation of the act and its effects. It is supported as a possibility the legal system to receive a solution that implies in the stabilization of certain defects contained in the administrative acts, in order to protect the fair expectations of the addressees of the administrative act, as well as propitiating the reduction of the time conflicts happened by the infringed order reestablishment. Thus, one recognizes a value, law warranty enable in harmonizing time succession of normative statements. From the limits of the law argumentation, it is analyzed “legal security” as a value and as an implicit constitutional principle, whose subjective aspect tries the defense of the confidence of the citizen. Such confidence is unmasked as projecting a positive acting of the Administration, in its act purpose fulfillment. Later, it is verified as such order echoes in the administrative acts nullities theory, specially in the ratification institute, authorizing recognition of a partial ratification and cancellation possibility, since are fulfilled some determined requisite. The new time conflicts reduction paradigm is also examined in the succession of diverse lapse term rules, referring to the Administration right of canceling administrative acts, inspiring new solutions.

Key-words:

administrative acts – stabilization - reduction of the time conflicts – legal security principle - partial ratification and cancellation

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A RELAÇÃO DE TEMPO E DIREITO E SUAS REPERCUSSÕES NAS NULIDADES DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	13
1.1 DO CONFLITO INTERTEMPORAL QUE ENVOLVE A EVOLUÇÃO DO DIREITO E A LIMITAÇÃO EPISTEMOLÓGICA DO PRESENTE ESTUDO ..	13
1.1.2 O tempo e o direito.....	16
1.1.3 Do processo administrativo como elemento fundamental da invalidação dos atos administrativos	20
1.2 A EVOLUÇÃO DO EIXO CENTRAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO	22
1.2.1 O eixo-central como o procedimento administrativo	22
1.2.2 O eixo-central do Direito Administrativo em um novo conceito de “ato administrativo”	23
1.2.3 Delimitação da noção de ato administrativo no âmbito da função administrativa para o presente estudo	25
1.3 A TEORIA DA INVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	26
1.4 DA DICOTOMIA ENTRE AS ESFERAS PÚBLICA E PRIVADA DO DIREITO	28
1.4.1 Origem, evolução histórica e significado	29
1.4.2 Pontos de confluência entre o Direito Público e o Direito Privado	32
1.5 DA INSUFICIÊNCIA DAS REGRAS DO DIREITO CIVIL PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO	34
1.6 UMA BREVE ANÁLISE DA NULIDADE E ANULABILIDADE NO DIREITO COMPARADO	37
1.6.1 Doutrina Italiana	37
1.6.2 Doutrina Alemã	39
1.6.3 Doutrina Francesa	41
1.6.4 Doutrina Espanhola	43
1.7 TEORIA DAS INVALIDIDADES NO DIREITO BRASILEIRO	46
2 O PAPEL DOS PRINCÍPIOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO NA PRESERVAÇÃO DOS EFEITOS DOS ATOS ADMINISTRATIVOS SANÁVEIS	55
2.1 DO EXERCÍCIO DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA	56
2.1.1 Da inviabilidade de fundamentação última.	58
2.1.2 Da argumentação jurídica como oferecimento de razões positivas e a refutação das teses opostas	60

2.2. O sistema jurídico do Estado de Direito democrático brasileiro	62
2.3 O papel dos princípios para o intérprete do direito	63
2.4. O princípio da segurança jurídica	67
2.4.1 A segurança jurídica como valor necessário para a ordem jurídica e social	67
2.4.2 Os fundamentos do princípio da segurança jurídica e suas concreções.....	72
3 A ESTABILIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS SANÁVEIS COMO FATOR DE REDUÇÃO DE CONFLITOS INTERTEMPORAIS	100
3.1 CONCEITO DE ESTABILIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS SANÁVEIS	101
3.1.1 A estabilização dos atos administrativos vivenciada em outros países	104
3.1.2 A estabilização dos atos administrativos no Direito brasileiro	106
3.1.3 Efeitos dos atos administrativos nulos	111
3.1.4 Da distinção entre ato jurídico e fato jurídico	113
3.1.5 O <i>fato jurídico</i> , efeito do ato administrativo defeituoso, tutelado pela ordem jurídica como elemento redutor de conflitos intertemporais	115
3.2 Dos conflitos intertemporais envolvendo a convalidação dos atos administrativos	116
3.2.1 A noção de convalidação	117
3.2.2 Requisitos para a convalidação dos atos administrativos.....	119
3.2.3 Circunstâncias impeditivas da convalidação	121
3.2.4 Tipos de vícios convalidáveis	124
3.2.5 Tipos de vícios inconvalidáveis	129
3.3 Dos conflitos intertemporais envolvendo a convalidação dos atos administrativos defeituosos com efeitos retroativos	134
3.3.1 Da convalidação e da invalidação parciais do ato administrativo	135
3.3.2 Da estabilização pela outorga de eficácia <i>ex nunc</i> ao ato invalidador/convalidador	141
3.4 A decadência e a redução de conflitos intertemporais.....	144
3.4.1 Da decadência do direito da administração pública brasileira de invalidar seus próprios atos, quando resultem contrários à ordem jurídica.	144
CONCLUSÃO	166
OBRAS CONSULTADAS	177

INTRODUÇÃO

Em um Estado de Direito, a atividade administrativa deve estar submetida às pautas normativas de determinado ordenamento jurídico, o que abrange não apenas as disposições legais (princípio da legalidade), mas todo um plexo de nortes superiores que constituem os princípios fundamentais do nosso Direito Administrativo.

Se, por um lado, a desconstituição de um ato administrativo e seus efeitos se impõem ante a simples contrariedade à disposição normativa, de outro, a simples e indiscriminada invalidação sistemática de todos os atos viciados pode acarretar a violação da segurança jurídica e da boa-fé dos cidadãos. A solução ao embate entre a manutenção e a desconstituição dos atos administrativos passa pela identificação dos princípios fundamentais que norteiam a aplicação do direito em foco e a análise de suas inter-relações quando se relativizam, para que nenhum seja totalmente eliminado. A descoberta de mecanismos gerais que possam permitir ao intérprete depreender qual princípio prepondera no caso concreto é desígnio que permeia toda a abordagem que se fará neste trabalho.

Contudo, ciente da amplitude do tema escolhido, preferiu-se focar o exame na sucessão dos atos administrativos restauradores da violada legalidade ao longo do tempo. Com efeito, a edição de um ato invalidador ou convalidador ensejará uma sobreposição de efeitos na ordem jurídica, cujo conflito deverá ser resolvido à luz do sistema normativo em que estão inseridos. Exatamente nesse ponto é que salta aos olhos a indagação: é possível que o sistema jurídico acolha uma solução que implique a estabilização de certos atos administrativos que contenham determinados vícios, a fim de reduzir os conflitos intertemporais advindos da restauração da ordem violada?

O objetivo geral deste trabalho não é, nem poderia ser, uma resposta definitiva a esses questionamentos. Mas pretende-se colaborar revelando-se a complexidade do tema proposto e assumindo o risco de, por vezes, enunciar alguns parâmetros racionais que possam auxiliar o operador do direito no exame da matéria, sempre à luz da doutrina dos direitos

fundamentais. No entanto o tema multifacetado e suas implicações podem-se apresentar de tal ordem e magnitude que a tarefa a que se propõe seja limitada à colocação de realce e sistematização entre conceitos baralhados.

Inicialmente cumpre atentar para a imprescindível renovação dos limites entre o direito público e o privado, dos conceitos centrais do Direito Administrativo e da teoria das nulidades dos atos administrativos, de modo peculiar, da convalidação e seus limites à luz dos princípios fundamentais. O enfoque se dará segundo um paradigma que se julga diferenciado: admitir-se-á que a ruptura repentina do ordenamento jurídico quase sempre é nociva ao sistema, pois há um valor - passivo de tutela jurídica - na sucessão harmônica dos eventos jurídicos ao longo do tempo. Não se pode introduzir o “novo” sem atentar para as promessas lavradas no passado.

Em seguida, nos limites do que se pode construir pela argumentação jurídica, aborda-se o princípio da segurança jurídica, sua gênese no direito alienígena e como se deu entre nós a sua evolução doutrinária e jurisprudencial (processo que ainda está em curso), extraindo-se um importante subprincípio, a partir da sua natureza subjetiva, denominada “confiança”: o princípio da preservação dos atos administrativos. Com efeito, a partir da orientação exarada de precedentes do Supremo Tribunal Federal, pode-se extrair um aspecto positivo, ativo, do princípio da confiança do cidadão, no sentido de um agir positivamente em se proteger a boa-fé dos destinatários dos atos administrativos. A preservação dos atos administrativos pode cumprir esse papel, em certos casos. Ainda que o leitor não concorde com o enfoque a ser adotado, a simples ênfase ao aspecto do aprofundamento e o sopeso de princípios fundamentais já encontra justificativa no robustecimento do próprio Estado de Direito, o qual se legitima na concretização da dignidade da pessoa.

Enfim, amparados pelas normas enfocadas nos capítulos anteriores, a terceira parte do estudo se destina ao exame da estabilização dos atos administrativos, sua definição e possibilidade de atuação como redutor de conflitos intertemporais. Importa verificar como tal noção pode produzir mudanças sobre o que vem sendo veiculado (pela doutrina e pelos tribunais) por “convalidação”, indagando-se sobre a possibilidade de convalidação parcial e, em caso positivo, quais seriam os seus requisitos. A estabilização ocorrida em função das regras decadenciais do direito de invalidar também merece ser analisada, ante a possibilidade de sobreposição de atos administrativos decorrentes dessas regras. Por fim, cabe salientar, como exemplo, o conflito de normas decadenciais que rege o regime geral do Direito Previdenciário brasileiro.

Em nosso país, a consolidação do incipiente Estado Democrático de Direito passa pelo adequado atendimento às exigências da sociedade brasileira que clama em uníssono por expungir do seio da Administração Pública os vícios e as condutas patológicas. Contudo, para que não haja excessos, a elaboração coerente e técnica de um trabalho sistemático almeja contribuir de forma útil para a resolução das complexas questões de Direito atinentes à invalidação dos atos administrativos, as quais desafiam o cotidiano do operador do direito.

CONCLUSÃO

A complexidade de situações envolvendo conflito no tempo de normas jurídicas durante um bom tempo foi enfocado pela comunidade jurídica de forma limitada aos conflitos de “lei” em sentido formal, como produção normativa abstrata. Quando os olhos do operador do direito se voltam para o incipiente tratamento doutrinário e à escassa produção jurisprudencial envolvendo o exame da sucessão temporal de atos administrativos, percebe-se que um campo fecundo do Direito Administrativo aguarda o advento de “boas sementes” doutrinárias a redesenhar uma relação mais democrática, participativa e social entre Estado e Sociedade. Não é somente com a garantia da participação popular na escolha dos mandatários do Poder Legislativo e Poder Executivo e com a garantia da produção legislativa pelos representantes parlamentares escolhidos pelo povo que se poderá descansar o princípio democrático. A efetiva participação popular na Administração esbarra em um necessário pré-requisito: a mudança de paradigma do menoscabo pela situação jurídica do destinatário do ato administrativo, cada vez menos administrado e cada vez mais cidadão. Com efeito, impõe-se a superação da velha concepção de uma relação publicista “soberano – súdito” para a adoção do viés “Estado – Cidadão”, a reger todas as áreas do Direito Público, não a partir de um ato de fé, calcado unicamente na condição de autoridade pública do agente, mas a partir do primado de uma razão dialógica, pela prevalência dos princípios e da transparência e ética, por meio de um processo.

Um passo importante nesse sentido é o recente reconhecimento da proteção da confiança do cidadão nas expectativas produzidas pelos atos estatais, sobretudo o ato administrativo. Tendo em vista o fenômeno da massificação do Direito, em que a mesma situação individual é reproduzida mecanicamente, atenua-se a dimensão individualista do ato administrativo, já que os efeitos constitutivos que afetam igualmente outros particulares resultam mais do momento da *definição do padrão* do que do momento da sua prática. Com efeito, cada vez menos se vê o ato administrativo isolado e, cada vez mais, à regulação geral.

Hodiernamente, não se pode mais observar adequadamente o fenômeno jurídico sem atentar ao menos para um dos aspectos da sucessão dos atos jurídicos no tempo. Com efeito, ao Direito interessa tanto uma visão adequada da sua *sucessividade*, no sentido de que haja um diálogo entre a memória e a expectativa do tempo, de forma a garantir uma consistência negentrópica, quanto uma harmonização nas escalas temporais que se superpõem na sociedade e na natureza, em diversas velocidades. Uma sociedade deve ser, pois, capaz de produzir uma verdadeira história, e ser capaz de projetar planos para o futuro. A atividade da hermenêutica jurídica tem muito a dizer, pois tanto a atividade do jurista como a do administrador podem contribuir eficazmente para essa ligação intertemporal, já que ambos são convidados a atuar posicionando-se perante fatos atuais, com a ajuda de textos de ontem e visando à construção de uma expectativa/precedente. O respeito à confiança legítima do cidadão aparece como elemento a propiciar a incidência de um fluxo de tempo ordenado.

Outrossim, em mecanismo de retroalimentação, a harmonização do fluxo temporal implica uma outorga de estabilidade às relações jurídicas, sem a qual a ordem que todo o Direito tem a configurar não poderia existir. Ainda que a legalidade não se curve às considerações de oportunidade, já que a violação da lei jamais é surpreendente, pois o Direito tinha a vocação de aplicá-la desde o início, por outro lado, o Direito também evolui e, em alguns casos, diante de alguns vícios, não há como deixar de considerar a evolução dos conceitos jurídicos às situações já constituídas. Somente por meio de um devido tratamento dos vícios dos atos administrativos de modo a definir um profícuo sopesamento entre os princípios atuantes à espécie é que se poderá promover a incidência da legalidade sem excessos, de modo a reduzir os conflitos intertemporais entre o ato invalidador e o ato invalidado.

Existe, pois, um valor passível de tutela jurídica, na sucessão harmônica dos eventos jurídicos ao longo do tempo.

Por outro lado, em nenhum estudo que se preze se poderá deixar de considerar as profundas mudanças de paradigma que o Direito Administrativo vem enfrentando. Considerado um ramo do Direito destinado a disciplinar a Administração, sua organização e funcionamento, passou a regular essencialmente as relações entre a Administração e os cidadãos, outrora denominados 'administrados'. Torna-se cada vez mais claro que a harmonização entre as prerrogativas da Administração e a proteção e garantia dos direitos dos destinatários dos atos administrativos ocorrerá mediante adequada ponderação a ser efetuada sempre por meio de um processo. Nesse ponto, percebe-se que não é mais possível a fixação

de um conceito central no Direito Administrativo contemporâneo. A noção de ato administrativo deve ser reconfigurada segundo uma "relação jurídica administrativa", conceito mais sintonizado com os postulados e exigências do Estado Democrático de Direito, que não seja oposta ao conceito de "processo administrativo". Impõe-se uma síntese, que represente uma concepção de relação jurídica administrativa mais voltada para a promoção e proteção dos direitos subjetivos públicos dos particulares em face da Administração, por meio de um processo administrativo como "quadro" ou o "pano de fundo".

No que tange à teoria das invalidades dos atos administrativos, a sua concepção inicial segundo uma transposição dos conceitos do Direito Privado revelou-se inadequada aos moldes preconizados no Direito Público. Contudo, com a superação da *summa divisio* entre o Direito Público e Privado, impondo-se a incidência dos valores constitucionais nas relações jurídicas administrativa e civil, operou-se uma espécie de "despatrimonialização" do Direito Privado, em razão da prioridade atribuída, pela Constituição, à pessoa humana, sua dignidade, sua personalidade e seu livre desenvolvimento. Em que pese centrarmos os olhares ao Direito Público, é fato que evoluíram as duas teorias das nulidades (civil e administrativa), aproximando-se cada vez mais os conceitos comumente envolvidos. Tanto para o público, quanto para o privado, revela-se necessário exigir das partes um comportamento coerente, alheio a mudanças de conduta prejudiciais, de modo a desestimular toda atuação que implique um obrar incompatível com a confiança que se suscitou no outro, seja na seara do Direito precipuamente público, seja no privado.

A teoria das nulidades do Direito Administrativo pátrio nunca obteve o mesmo tratamento dado à doutrina civilista em relação à classificação das invalidades, seja pela ausência de um tratamento sistemático, sem um código de referência e com matérias heterogêneas sem regulação uniforme e unitária, seja pelo fato de que grande parte da teoria das nulidades no Direito Administrativo foi desenvolvida sob a influência não democrática, na qual a atuação estatal refletia a vontade suprema do governante. No Direito alienígena, os autores brasileiros foram buscar os conceitos de nulidade e de anulabilidade, nem sempre bem transportados. Diante da divergência de entendimentos, mormente considerados os diversos sistemas normativos alienígenas, os operadores imprimiram esforços no sentido de uma sistematização das invalidades dos atos administrativos sendo possível enquadrar três principais critérios diferenciadores, quais sejam: a) convalidação; b) declaração *ex officio* e c) decadência. Assim como a teoria das invalidades não restou imune ao processo evolutivo do Direito Administrativo, também não mais permaneceram estanques os critérios de distinção

entre as hipóteses de nulidade e de anulabilidade, como convém, a propósito, com qualquer outro termo jurídico, uma vez que as palavras não têm um significado intrínseco e somente servem a um objetivo como técnica de “apresentação”. Concluiu-se, então, a luz de uma análise das doutrinas italiana, alemã, francesa e espanhola, cada qual com suas nuances próprias, que a efetiva supressão ou não, parcial ou não, do ato administrativo não está reunida em um conceito unitário restrito às acepções de nulidade e de anulabilidade, impondo-se centrar as atenções às conseqüências jurídicas que sucederão os defeitos ou vícios concretos dos atos administrativos. Diante da falibilidade dos critérios propostos para a diferenciação do ato nulo e anulável, propôs-se um “novo” enunciado, de forma que abrangesse um grupo maior que o definido pelos atos anuláveis, uma vez que a estabilização dos atos administrativos não está restrita a esse gênero. Nesse sentido, denominou-se de “sanáveis” os atos que total ou parcialmente não forem suprimíveis da ordem jurídica, focando-se a nomenclatura nas ilações que se sucedem aos defeitos, desvinculando-se, propositalmente, da proposta tradicional nulidade/anulabilidade.

A desconstituição total de um ato em resposta a toda e qualquer violação a um dispositivo normativo, com efeitos eminentemente retroativos ensejaria, muitas vezes, um verdadeiro atentado à segurança jurídica que esmagaria tudo em sua passagem, promovendo a injustiça em tamanha e intemporal desordem. Viu-se que o problema não é novo e não passou despercebido de Kelsen, o qual, desde 1928, já propugnava que a anulação de uma lei no controle de constitucionalidade deveria, salvo exceções, produzir efeitos para o futuro, o que hoje também se preconiza seja aplicado aos atos administrativos que produzirem expectativas legítimas aos cidadãos.

No exame da matéria densamente dialógica dos princípios jurídicos, uma importante matriz epistemológica orientou a análise efetuada: *os limites da argumentação (e do próprio conhecimento científico) que impedem o alcance de uma fundamentação última*. Nesta senda, nem tudo pode-se tornar manifesto por meio de uma investigação teórica. Buscou-se, então, justificar as posições argumentativas oferecendo razões *até o limite em que se possa*, com Platão, “deixar a unidade de cada coisa perder-se em liberdade no infinito”, *refutando-se as teses contrárias*. A partir da enunciação dos limites de uma abordagem argumentativa, partiu-se para uma definição básica de sistema jurídico do Estado de Direito Democrático brasileiro, o qual é um sistema normativo aberto de regras e princípios, para somente então adentrar brevemente a teoria dos princípios, a fim de enunciar as nuances teleológicas da segurança jurídica como elemento orientador da atividade administrativa.

Não se poderia enfrentar o tema sem um exame sumário na diferenciação entre os enunciados normativos “regras” e “princípios”: adotou-se a noção de que as regras privilegiam a idéia de objetividade e certeza do Direito, proporcionando o critério de nossas ações, dizendo como se deve e não deve atuar em determinadas situações, “convidando” o intérprete ao silogismo (não se está dizendo que se deva adotá-lo). Os princípios, por sua vez, não dizem nada sobre a situação específica, mas proporcionam critérios para tomar posição ante as situações concretas que, em princípio, aparecem indeterminadas.

A fim de enunciar as nuances teleológicas da segurança jurídica como elemento orientador da atividade administrativa, distinguiu-se o “valor” segurança jurídica do “princípio” da segurança jurídica. A vida em sociedade impõe ao homem que possa prever como a sua atuação pode ser interpretada, havendo necessidade de uma estrutura mais ou menos rígida, esquemática, na qual pautas de conduta possam ser daí extraídas. É aqui que se apresenta, pois, a ordem jurídica, não identificada apenas com a lei, mas como norma de direito. Não se pode extrair a coesão social a partir da moral, já que esta está inserida no âmago de uma relação intersubjetiva, sem poder garantir estabilidade para as situações do porvir, as quais são, no contexto social, sempre exteriores. O valor principal da *segurança* nas relações externas deriva, pois, da existência de uma previsibilidade que imponha a confiança. Para o desenvolvimento da sociedade humana revela-se necessário que se possa pré-qualificar as condutas de cada um dos seus participantes, depositando-se, pois, a confiança em si mesmo, nos demais e no próprio devir na existência de um prévio ordenamento jurídico. Com efeito, para que o indivíduo possa tomar suas decisões pessoais diante dos fatos e atos humanos, é necessário que ele possa prever qual será, no porvir, a qualificação das ações presentes e com o que poderá contar num futuro.

Não se pode denotar o “princípio da segurança jurídica” apenas a partir do valor “segurança” constitucionalmente protegido pela Carta Magna brasileira. Assim, revelou-se fundamental delimitar quais os comportamentos indispensáveis à realização desse valor e qual o instrumento metódico essencial à controlabilidade racional de sua aplicação. Procuraram-se critérios legítimos que permitam aplicar esse mesmo valor, especificando condutas necessárias à realização do valor prestigiado. Além disso, justificou-se o controle e aplicação deste princípio mediante uma (re)construção racional da doutrina e das decisões judiciais. Com esse intuito constatou-se que o princípio da segurança jurídica é extraído do princípio do Estado de Direito, derivado a partir dos dispositivos constitucionais que contemplam implicitamente a outorga de direitos e garantias individuais, como os incisos

XXXV e XXXVI, do art. 5º da Carta Magna. O princípio da legalidade administrativa como reserva de lei em sentido formal qualifica-se como *instrumento constitucional de preservação da integridade de direitos e garantias fundamentais*, ensejando-se o reconhecimento implícito do princípio da segurança.

O princípio da segurança jurídica revelou-se um subprincípio maior do Estado de Direito ao lado e do mesmo nível hierárquico de outro subprincípio do Estado de Direito, que é o da legalidade. A sua análise produziu dois principais aspectos: 1) natureza *objetiva*, que envolve os limites à retroatividade dos atos do Estado, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada; 2) natureza *subjéctiva*, concernente à proteção à confiança das pessoas diante dos procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação. Esse último aspecto impõe ao Estado limitações na liberdade de alterar sua conduta e de modificar atos que produziram vantagens para os destinatários, mesmo quando ilegais, em virtude da crença gerada nos beneficiários, ou na sociedade em geral de que aqueles atos eram legítimos. Pode-se subdividir o princípio da confiança legítima em dois aspectos, negativo e positivo.

Enquanto o viés objetivo do princípio da segurança jurídica (como previsibilidade e certeza dos atos estatais) tem origem bem sedimentada na doutrina e jurisprudência pátrias, outro aspecto tem passado ao largo do exame dos operadores do direito: a confiança do cidadão, principalmente na ação positiva do Estado. Com efeito, pode-se extrair uma nuance positiva da confiança do cidadão, inserta no valor de *se cumprir uma promessa*, ou de *executar o comando exarado pela autoridade*, ou, até mesmo, de *se levar a efeito até o fim o que restou expressamente anunciado*. O princípio da conservação - como aspecto positivo da nuance subjéctiva do princípio da segurança - expressa a existência de um valor jurídico em conservar todo ato capaz de cumprir validamente os fins que tem encomendado, para garantir, assim, a satisfação dos interesses dos sujeitos jurídicos, o que, em última instância, supõe garantir a própria vigência do Direito.

Vale repisar que o conteúdo do princípio da preservação dos atos administrativos não está a reforçar a conduta de estabilizar qualquer vício contido na produção do ato. Do contrário, o que se está a tutelar é a conservação do ato, quando *validamente* puder atingir os seus fins, garantindo-se a confiança do cidadão. Tal enunciado valorativo também está a exigir que os operadores do direito interpretem as normas de maneira mais favorável para que cumpram os efeitos a que estão destinados. Inclusive, a partir desse princípio aliado à esperança do cidadão de que o ato será concretizado é que se impõe o dever de correção de

um determinado vício que não implique a invalidade do ato.

Por outro lado, em nenhum momento desse estudo se deduziu, a partir da preservação dos atos administrativos, a existência de um respeito *absoluto* aos direitos adquiridos do cidadão ou à manutenção de qualquer regulamentação. Jamais se quis outorgar à segurança jurídica uma amplitude tão excessiva e prejudicial, a suplantando até mesmo a erradicação da pobreza e à dignidade da pessoa humana. Ao revés, pretendeu-se enunciar o princípio da preservação como tutela da confiança dos cidadãos, com mecanismos que obriguem o estado a não impor aos destinatários dos seus atos uma mudança demasiadamente brutal. É por isso que se sustentou que novas regras devem comportar, quando possível, medidas transitórias em proveito dos destinatários, detentores de expectativas legítimas, ou, ao menos, uma justificação razoável da mudança de atitude da Administração.

Constatou-se que a antinomia entre legalidade e segurança é apenas aparente, uma vez que é possível obter uma síntese a partir do exame da evolução doutrinária da concepção da legalidade e da introdução de um limite temporal no exame da anulação dos atos administrativos. Ao final, no exame de suas concreções, segundo decisões dos tribunais alienígenas, verificou-se que o princípio da segurança jurídica revela-se consolidado na Comunidade Européia, com exceção de alguns países signatários do pacto comum que aplicam os mesmos vetores, ainda que de forma oblíqua. A Suprema Corte Brasileira, por sua vez, em precedentes paradigmáticos, já reconheceu a cogência do princípio da segurança jurídica, produzindo certos vetores que orientam sua aplicação.

Após densa pesquisa teórica, assentou-se o termo *estabilização* como corresponde ao caso em que o ato administrativo não pode ser, ao menos em sua totalidade, objeto de um novo ato (convalidador), mas, ainda assim, não reúne os pressupostos para que haja a sua completa retirada do mundo jurídico. Ou seja, ainda que o ato administrativo contenha um vício desde o seu nascedouro, o decurso de um certo lapso de tempo aliado a outros fundamentos elencados no sistema jurídico outorgam validade à nova situação que se estabelece, gerando a situação que pode ser denominada como *estabilização*. Concluiu-se que a boa-fé não é condição suficiente para que ocorra a preservação do ato administrativo viciado, uma vez que podem surgir outros destinatários do ato de boa-fé com interesse na desconstituição do ato.

Verificou-se que a fenomenologia da estabilização em exame ocorre sobre *os efeitos* do ato administrativo viciado, enquanto sobre este produto incidem normas jurídicas que o preservam. Os efeitos do ato viciado encontram, por assim dizer, outro suporte que não o ato

que os produziu. Isso porque o ato jurídico viciado evocou, por força do acolhimento pelo sistema normativo, um novo “fato jurídico”. Ajustou-se que o *fato jurídico estabilizador*, na qualidade de elemento redutor de conflitos intertemporais é constituído: (1) dos efeitos decorrentes de atos administrativos sanáveis ampliativos de direitos que encontrando abrigo em outros princípios de ordem pública, mormente o da confiança e ensejarem, no balanço jurídico dos bens jurídicos tutelados, a lograr sua preservação ou sua desconstituição *ex nunc*; (2) dos efeitos decorrentes de atos administrativos sanáveis que houverem assim permanecido pelo transcurso de determinado período de tempo (maior ou menor, de acordo com a indissolúvel boa-fé), a ensejar a sua permanência pela decadência do direito de sua desconstituição.

A restauração do sistema jurídico violado por meio da convalidação ou da anulação implicará uma crise sobre a definição de quais efeitos serão aplicáveis no decorrer do tempo, desenhando-se um conflito entre a retroatividade ou não da norma convalidadora/invalidadora. A atividade administrativa ideal não prescinde da sobreposição às diversas formas de destemporalização, de maneira que é necessário buscar a preservação da incolumidade da ordem jurídica segundo uma justa medida do tempo social e conservando o equilíbrio entre a memória e a promessa. A concepção que se tem da convalidação, bem como das circunstâncias e fatores impeditivos da anulação precisa ser revista, segundo esta diretriz.

Com efeito, a convalidação consiste no ato administrativo, praticado pela autoridade competente, com o objetivo de regularizar outro ato, a fim de colocá-lo de acordo com a ordem jurídica na qual pretende inserir-se. Em suma, torna um ato, anteriormente viciado, em válido. Contudo, embora seja pertinente afirmar que os efeitos do ato convalidador retroagem à época do ato convalidado, a principal característica da convalidação é a preservação dos atos até então produzidos, sendo possível, apesar de não muito comum, a geração válida de novos efeitos, a partir da regularização. Para que haja a convalidação dos atos administrativos assentou-se que o ato a ser convalidado deve ser inválido e deve conservar o conteúdo; e o ato convalidador deve ter efeitos retroativos. Ainda que aparente decorrer de simples evidência, o requisito do ato convalidado ser inválido inibe a necessidade de um procedimento específico de convalidação de meras irregularidades, importantes em se tratando de responsabilização administrativas de servidores.

Por outro lado, concluiu-se que são quatro as circunstâncias impeditivas da convalidação: (1) a impossibilidade de sua edição sem o vício (pressuposto lógico), (2) o esgotamento da competência, (3) a possibilidade de lesão ao interesse público e (4) o prejuízo

a terceiros. Inovou-se significativamente na matéria quando se descartou a impugnação do interessado e o decurso do prazo prescricional como integrantes do rol dos impedimentos. Quanto ao primeiro aspecto, a doutrina negligenciou a utilidade restauradora da ordem jurídica, permitindo-se a significativa vantagem da recomposição dos danos causados pelo ato viciado. Tampouco o escoar do prazo prescricional invalidatório deverá impedir a convalidação, sob pena de não se assegurar uma rápida indenização aos destinatários do vício.

Na revisitação dos vícios convalidáveis dos atos administrativos, operou-se uma revisão crítica da doutrina administrativista brasileira sobre o tema. Reconheceu-se, a despeito de expressa disposição legal, um dever de convalidar, uma vez ocorrida a hipótese de incidência. Em se tratando de vício de competência, embora se reconheça uma exceção ao dever de convalidação (sendo hipótese facultativa), salientou-se que somente será viável quando não se trate de competência indelegável. No controle dos requisitos procedimentais consolidou-se a idéia de impossibilidade de convalidação do vício que não propiciou fosse atingida a finalidade. No controle finalístico impõe-se salientar a possibilidade de exame jurisdicional do demérito (administrador negativo) dos atos discricionários, em paralelo com a já pacificada hipótese de atuação do Judiciário na qualidade de ‘legislador negativo’.

Adentrou-se no exame dos conflitos intertemporais envolvendo a estabilização dos atos administrativos, definindo-se esta quando, embora não seja possível a convalidação (em sua acepção tradicional), ao menos alguns efeitos do ato administrativo viciado, puderem ser preservados por força de normas específicas que protegem a situação já criada. Duas foram as principais hipóteses destacadas: a) mitigação da eficácia *ex tunc* da invalidação ou da convalidação; b) hipóteses da convalidação e invalidação parciais. Diante dessa nova possibilidade, o controlador dos atos administrativos deverá indagar primeiro a respeito das possibilidades de convalidação. Em não sendo ela possível, passará ao exame da estabilização, verificando primeiro a viabilidade da convalidação/anulação parciais e depois a possibilidade de outorga de eficácia *ex nunc* ao ato invalidador. Somente ultrapassadas essas indispensáveis etapas é que estará autorizada a retirada do ato do mundo jurídico, enquanto se queira não promover uma ruptura destemporal da confiança do cidadão na boa-administração.

Introduziu-se a inovadora elaboração da convalidação e invalidação parciais, assentando-se que a eficácia *ex tunc*, tanto da convalidação, quanto da invalidação, não é absoluta e nem sempre necessariamente aplicável para todos os efeitos do ato viciado. Em nome do princípio da preservação dos atos administrativos (*favor acti*) e do brocardo “*utile*

per inutile non vitiatur”, definido como um atributo da força de existência do ato administrativo, deduziu-se que a convalidação/anulação parcial é possível e, não obstante a complexidade das relações jurídicas daí derivadas, pode operar como um profícuo redutor de conflitos intertemporais e elemento privilegiado na superação de destemporalidades e rupturas normativas. Como requisitos, enunciou-se a *independência entre a parte nula e a parte conservável do ato* e a competência da autoridade para emitir o ato administrativo residual sem a parte anulada. Tais elementos também são exigíveis para o caso de invalidação parcial, diante da simetria das situações convalidação parcial/anulação parcial, podendo ser aplicado, no último caso, pelo poder judiciário, em sua atividade anulatória. Quanto à outorga de eficácia *ex tunc* à convalidação, alertou-se para que somente se imprima validade aos efeitos diretamente decorrentes desse ato, sem afetar os outros efeitos que indevidamente a Administração pretendeu deduzir do ato antes de sua convalidação. Por sua vez, no âmbito da invalidação, a limitação da eficácia *ex nunc* não é novidade, sendo uma noção já assimilada no Judiciário e demais órgãos de controle, como é o caso, por exemplo, das Súmulas nº 106 e nº 235 do Tribunal de Contas da União.

O exame da seqüência temporal das normas que regem a decadência da administração em revisar seus atos revela-se como observação da aplicação da lei no tempo, com relevantes repercussões na sucessão dos atos administrativos correspondentes. A nuance da redução de conflitos intertemporais propicia uma leitura dos efeitos das regras decadenciais muito mais harmonizadora da ordem jurídica, especialmente eficaz na resolução dos problemas envolvendo a natureza dos efeitos, ampliativos ou restritivos do ato inválido. Quando o ato administrativo produzir, a um só tempo, efeitos benéficos e prejudiciais aos mesmos destinatários, a solução estará na impossibilidade de a Administração proceder à invalidação, ultrapassados os cinco anos, salvo na hipótese de todos os destinatários postularem a tutela administrativa, mediante a impugnação cabível. Nesse caso, somente a impugnação de todos interessados, destinatários de atos simultaneamente ampliativos e restritivos autorizará a atividade invalidatória da administração. Ao revés, dentro do prazo de cinco anos, mesmo diante de atos ampliativos de direitos dos cidadãos, a Administração tem o dever de anular os atos administrativos viciados, salvo excepcionais casos de *atos jurídicos estabilizadores*. Após o transcurso desse período, no conflito permanente dos princípios envolvidos, passa a incidir com prevalência a segurança jurídica, pelos vetores da confiança do cidadão e da preservação dos atos administrativos.

Em um feliz encontro com a doutrina espanhola, assentou-se que o transcurso do

tempo, que se revelou interessante para o efeito da caducidade do direito de anulação dos atos administrativos, reúne os mesmos requisitos os espanhóis classificam como *retardo desleal*. Esse retardamento consiste na proibição do exercício de um direito subjetivo ou prerrogativa que permaneceu longo tempo abandonado por seu titular, quando essa omissão deu causa a que outros sujeitos jurídicos tivessem *confianza justificada* em que o direito não mais se exercitaria. Revelou-se digna de nota a adoção de prazo decadencial também para os casos de má-fé, reforçando-se a posição pelo princípio geral da prescritibilidade das pretensões, da decadência dos direitos, e pela inexistência de norma específica, uma vez que *é a imprescritibilidade que depende de norma expressa, e não o inverso*. Não se pode tutelar a ineficiência do Estado em não apurar uma fraude de que teve ciência inequívoca ao longo do tempo. Por outro lado, restou ressalvado que, em se tratando de má-fé da Administração, a ensejar a situação de improbidade administrativa, ainda que já tenha ocorrido a fluência do prazo de decadência para a desconstituição do ato fraudulento, ainda é possível o ajuizamento da ação de ressarcimento de danos ao Erário, a qual, segundo majoritária corrente doutrinária, é imprescritível, a teor do art. 37, § 5º, da Carta Magna.

O caso da decadência previdenciária encerra o estudo em foco, que visou introduzir soluções jurídicas para o problema da sobreposição de atos administrativos, que pudessem ser consideradas com coerência e justiça, dentro de um novo paradigma de redução de conflitos intertemporais, sob o qual os operadores do direito não devem descurar. Submete-se, pois, tal visão à apreciação da Comunidade Jurídica.

OBRAS CONSULTADAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Extinção do Ato Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

ALEXY, Robert. *El concepto y la validez del derecho*. Barcelona: Gedisa, 1994.

_____. *Derecho y Razón Práctica*. 2.^a Ed. México: Fontamara, 1998.

_____. *Teoria da Argumentação Jurídica: a Teoria do Discurso Racional como Teoria da Justificação Jurídica*. Trad. Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy, 2001a.

_____. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. 3.^a ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001b.

ARISTÓTELES. “Analíticos Segundos”, in: *Tratados de lógica (Órganon)*. v. 2. Madri: Gredos, 1995.

ATIENZA, Manuel. *As razões do Direito: Teoria da Argumentação Jurídica*. São Paulo: Landy, 2000.

AARNIO, Aulis. *Lo racional como razonable*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 2.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 20.^a edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3.^a edição. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. *Ato Administrativo e Direito dos Administrados*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1986.

BANDEIRA DE MELO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais do Direito Administrativo*. Vol I. 2.^a Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

BENDA, Ernest et alli. *Manual de Derecho Constitucional*. Trad. Antonio López Pina.

Madrid: Marcial Pons, 1996.

BENOIT, Francis Paul. *Droit Administratif Français*. Paris: Dalloz, 1968.

BOCANEGRA SIERRA, Raul. *La revisión de oficio de los actos administrativos*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 02/1977.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *Locke e o direito natural*. Trad. Sérgio Bath. 2ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

_____. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. 3ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

_____. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Introdução de Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Tradução de Cláudio de Cicco e Maria Celeste C. J. Santos. 4 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

_____. *O Futuro da Democracia*. 8ª Ed. São Paulo: Ed. Paz e terra 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. *Teoria do Estado*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BORGES, Jorge Luis. *Ficções*. 3ª Ed. Porto Alegre: Editora Globo, 2001.

CÂMARA, Jacintho Arruda. A Preservação dos Efeitos dos Atos Administrativos Viciados. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Cento de Atualização Jurídica, nº 14, junho/agosto, 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2005.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes e MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*, Coimbra: Coimbra, 1991.

CARRIÓ, Genaro. *Notas sobre Derecho y Lenguage*. 4ª ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1994.

CASSESE, Sabino. *Le basi del Diritto Amministrativo*. Milão: Garzanti Libri, 1995.

CAVALCANTI FILHO, Theophilo. *O problema da segurança no direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

CHAPUS, René. *Droit administratif général*. Tome 1, 15ª ed. Paris: Montchrestien, 2001.

CIRNE-LIMA, Carlos; ROHDEN, Luiz (org.). *Dialética e auto-organização*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

CIRNE-LIMA, Ruy. *Princípios de Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. RT, 1987.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 2ª Ed. São

Paulo: Saraiva, 2001.

CONSTANT, Benjamim. “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos”, *in: Filosofia Política 2*. Porto Alegre: LPM, 1985, p. 9-25.

COUTO E SILVA, Almiro do. “O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos; o prazo decadencial do art. 54 da Lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99)”. *Revista de Direito Administrativo* V. 237. Rio de Janeiro: Renovar, jul/set 2004.

_____. “Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo”. *Revista de Direito Público* nº 84. São Paulo: RT, 1987.

_____. “Prescrição quinquenária da pretensão anulatória da Administração Pública com relação a seus atos administrativos”. *Revista de Direito Administrativo* V. 204. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 11ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DURKHEIM, Émile. 1897: *O Suicídio*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

DWORKIN, Ronald. *Law's Empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986.
_____. *Taking Rights Seriously*. 18ª ed. Cambridge: Harvard University Press, 2001.

ECCO, Umberto. *Cinco escritos morais*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ENGISCH, Karl. *Introdução ao Pensamento Jurídico*. Trad. João Baptista Machado. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988.

ENTERIA, Eduardo Garcia de e FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 10ª ed. Madrid: Civitas, 2000.

FALLA, Garrido. *Tratado de Derecho Administrativo*. Madri: Tecnos, vol I., 2002.
_____. *Régimen de impugnación de os actos administrativos*. Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1956.

FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. 1ª ed., 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2000.

FARIAS, Edilsom Pereira de. *Colisão de Direitos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1996.

FACHIN, Luiz Edson. *Teoria Crítica do Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
_____. (Coord.) *Repensando Fundamentos de Direito Civil Brasileiro Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 7ª ed. atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FERRAZ, Gilberto Guimarães Júnior. O limite temporal para a invalidação *sponte própria* do ato administrativo na Lei nº 9.784/99. Disponível em: <http://www.proa.mpf.gov.br/prrevista/gilbertoferraz.num>. Acesso em: 25/03/04.

FERRAZ Jr., Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2003.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FLEINER, Fritz. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Trad. 8ª ed. alemã de Sabino A. Gendín. Barcelona: Labor, 1933.

FORSTHOFF, Ernst. *Stato di diritto in trasformazione*. Milano: Giuffrè, 1973.
_____. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tradução 5ª ed. alemã de Legaz Lacambra, Garrido Falla e Gómez Ortega. Madri: IEP, 1958.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Atos administrativos*. São Paulo: Saraiva, 1980.

FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
_____. *Estudos de Direito Administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
_____. *O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. “Reforma Previdenciária - Emenda Constitucional nº 41 - Nova redação do parágrafo 1º do art. 149 da CF/88 - Contribuição dos servidores públicos estaduais e municipais para o custeio dos benefícios previdenciários do art. 40 da CF - Pacto Federativo: Autonomia dos entes federados - princípio da proporcionalidade: alíquota de contribuição previdenciária desproporcional e confiscatória”. *Revista Interesse Público* nº 23. Porto Alegre: Notadez, jan/fev 2004, p. 61-73.

_____. “Deveres de Motivação, de Convalidação e de Anulação: deveres correlacionados e proposta harmonizadora”. *Revista Interesse Público* nº 16. Porto Alegre: Notadez, out/dez, 2002, p. 39-48.

GADAMER, Hans-Georg. 1986: *Verdade e Método*. Petrópolis: Vozes, 1997.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2002.

GIANNINI, M.S. *Diritto amministrativo*. vol. I. Milano: Giuffrè, 1970.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo 3, *El Acto Administrativo*. 5ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000.

GRAU, Eros Roberto. *La doppia destrutturazione del diritto*. Milano: Unicopli, 1996.
_____. *A Ordem econômica na Constituição Federal de 1988*. 5ª ed. rev. e

atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2005.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: uma contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madri: Trotta, 1998.

_____. *Direito e Democracia, entre facticidade e validade*. V. II, Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HART, H. L. A. *The Concept of Law*. Londres: Ed. Clarendon Law Series, 1997.

HAWKING, Stephen; MLODINOW, Leonard. *Uma nova história do tempo*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005.

HEIDEGGER, Martin. *Ser e Tempo*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

_____. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

HOBBS, Thomas. 1651: *Leviatã*. Trad. Alex Marins. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2004.

IHERING, Rudolf von. *A Luta Pelo Direito*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

KANT, Immanuel. 1781: *Crítica da Razão Pura*. Lisboa: Ed. Calouste Gulbekian, 1985.

_____. 1783: *Prolegômenos a toda Metafísica futura que queira apresentar-se como Ciência*. Lisboa: Ed.70.

_____. 1785: *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa: Ed. 70.

_____. 1788: *Crítica da Razão prática*. Rio de Janeiro: Ed. Tecnoprint

_____. 1797: *A metafísica dos costumes*. São Paulo: Edipro, 2003.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

LANDI, Guido e POTENZA, Giuseppe. *Manuale di Diritto Amministrativo*. 10ª ed. Milano: Giuffrè, 1997.

LARENZ, Karl. *Derecho Justo. Fundamentos De Etica Juridica*. Trad. Luiz Díez-Picazo.

Madrid: Civitas, 1993.

LIPOVETSKY, Gilles. *L'Empire de l'éphémère*. Paris: Gallimard, 1988.

LOPARIC, Zeljko. *O fato da razão. Uma interpretação semântica*. v. 4, n. 1. Rio de Janeiro: Analytica, 1999.

_____. *A Semântica Transcendental de Kant*. Campinas: Unicamp, Centro de Lógica Epistemologia e História da Ciência, 2002.

_____. "O problema fundamental da semântica jurídica de Kant". In *O filósofo e sua História*. Campinas: Unicamp, Centro de Lógica Epistemologia e História da Ciência, 2003.

LUCIFREDI, Roberto. *L'atto amministrativo nei suoi elementi accidentali*. Milano: Giuffrè, 1963.

LUFT, Eduardo. *As Sementes da Dúvida*. São Paulo: Mandarim, 2001.

LUHMANN, Niklas. *Sistemas Sociales Lineamientos para una teoria general*. Trad. Silvia Pape y Brunhilde Erker. Barcelona: Anthropos Editorial, 1998.

MACCORMICK, Neil. *Argumentação Jurídica e Teoria do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MACPHERSON, C. B. *A teoria política do individualismo possessivo de Hobbes até Locke*. Trad. Nelson Dantas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MADARIAGA GUTIÉRREZ, Mônica. *Derecho Administrativo y Seguridad Jurídica*. Coleção Seminario de Derecho Público, nº 13. Santiago do Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1966.

MANGANARO, Francesco. In *Principio di Buona Fede e Attività delle Amministrazioni Pubbliche*. Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane, 1995.

MARTINS-COSTA, Judith. *A Boa-Fé no Direito Privado*. São Paulo: RT, 2000.

_____. A re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o estado e os cidadãos. *Revista CEJ* nº 27. Brasília: CJF, out/dez. 2004.

MAURER, Hartmut. *Direito Administrativo Geral*. Trad. Dr. Luís Afonso Heck. Barueri / SP: Manole, 2006.

_____. *Elementos de Direito Administrativo alemão*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001.

MAYER, Otto. 1895: *Derecho Administrativo Alemán*. T. 1. Trad. Horácio H. Heredia e Ernesto Krotoschin. Buenos Aires: Depalma, 1949.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 1993.

_____. *Direito Administrativo Moderno*. 9ª ed. São Paulo: RT, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998.

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.
- MERKL, Adolf. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1935.
- MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da administração pública*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2004.
- MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MOREIRA, João Batista Gomes. *Direito Administrativo (Da Rigidez Autoritária à Flexibilidade Democrática)*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- MORIN, Edgar. *Complexidade e Transdisciplinaridade*. Natal: EDUFRN, 1999.
- MORO, Sérgio Fernando. *Jurisdição Constitucional como Democracia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- NIGRO, Mario. *Giustizia Amministrativa*. 3ª ed. t. I. Bologna: Mulino, 1983.
- NOBRE Jr., Edílson Pereira. *O Princípio da Boa-fé e sua Aplicação no Direito Administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.
- NORONHA, FERNANDO. *O Direito dos Contratos e seus Princípios Fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Ato Administrativo*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- OST, François. *O Tempo do Direito*. Bauru/SP: EDUSC, 2005.
- PAULSEN, Leandro. *Segurança Jurídica, Certeza do Direito e Tributação: a concretização da certeza quanto à instituição de tributos através das garantias da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- PERELMAN, Chain. *Ética e Direito*. Trad. Maria E. Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- PÉREZ, Jesús González. *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*. 4ª ed. Madri: Civitas, 2004.
- _____. *Comentários a la ley de procedimiento administrativo*. 2ª ed. Madri: Civitas, 1989.

- PEREZ LUÑO, Antônio Henrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 6ª ed. Madri: Tecnos, 1999.
- PERLINGIERE, Pietro. *Perfis de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- PLATÃO. *Teeteto*. 3ª ed. rev. Belém: UFPA, 2001.
- RAWLS, John. 1971: *Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- REALE, Miguel. *Revogação e Anulamento do Ato Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Trad. Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- ROCHA, Daniel Machado da; BALTAZAR, José Paulo Jr. *Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social*. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- ROJO, Margarita Beladiez. *Validez Y Eficácia de los actos administrativos*. Madri: Marcial Pons, 1994.
- RUGGIERO, Roberto de. *Instituições de Direito Civil*. v. I. São Paulo: Editora Saraiva, 1971.
- SAMPAIO SILVA, Clarissa. *Limites à invalidação dos atos administrativos*. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). *A Constituição Concretizada: construindo pontes com o público e o privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
- _____. (Coord.) *O Direito Público em tempos de crise: estudos em homenagem a Ruy Rubem Ruschel*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- _____. (Coord.) *O Novo Código Civil e a Constituição*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- _____. (Coord.) *Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- _____. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- SILVA, Vasco Manuel Pereira da. *Em busca del Acto Administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1995.
- SIMÕES, Mônica Martins Toscano. *O processo administrativo e a invalidação de atos viciados*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- STASSINOPOULOS, Michel D. *Traité des actes administratifs*. Atenas: Librairie Générale de Doit et de. Jurisprudence, 1954.
- STEIN, Ernildo. *Pensar é pensar a diferença*. Ijuí: Ed. Unijui, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica. Uma Nova Crítica do Direito*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Ato Administrativo Inválido*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

_____. *Fundamentos de Direito Público*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SUNDELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Org.). *As leis de processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. (Coord.) *Problemas de Direito Civil - Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1998.

VIRGA, Pietro. *Diritto Amministrativo, I principi*. 5ª ed. Milano: Giuffrè, 1999.

WIEACKER, Franz. *História do Direito Privado*. Trad. A. M. Botelho Hespanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Trad. Marina Gascón. 5ª ed. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*. v. I. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1958.