



# COISA JULGADA ADMINISTRATIVA E O DEVER PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO DE INCREMENTAR A SEGURANÇA JURÍDICA

*Eduardo de Sampaio Leite Jobim*<sup>1</sup>,  
*Rafael Maffini*<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente artigo versa sobre o estudo da coisa julgada administrativa que é descrita como hipótese de autolimitação administrativa que decorreu do desenvolvimento da teoria dos atos próprios e que veda que a Administração Pública mantenha comportamentos contraditórios no âmbito de suas atividades decisórias, em vistas de garantir estabilidade ao direito interpretado nos casos concretos privilegiando os administrados de boa-fé. Será apresentado os fundamentos normativos da coisa julgada administrativa, que podem ser deduzidos de distintas leis e da própria Constituição. Será abordado, por fim, qual parte da decisão administrativa se torna estável em razão dos seus efeitos e a quem a coisa julgada deve vincular vincula tanto nos seus limites objetivos quanto subjetivos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Público; Direito Administrativo; Coisa julgada administrativa; Autolimitação administrativa; Segurança jurídica

## ADMINISTRATIVE *RES JUDICATA* AND THE LEGAL DUTY FOR THE PUBLIC ADMINISTRATION TO INCREASE LEGAL CERTAINTY

### ABSTRACT

The main focus of these article is to study the administrative *res judicata* that is an hypothesis of administrative self-limitation that derives from the development of the theory of good-faith and which are administered by a public administration that maintains the contradictory controls in the scenario of its decisive activities, in the views. guaranteeing the right interpreted in specific cases favoring managers in good faith. It will be presented the normative foundations of the administrative *res judicata*, which can be deduced from different laws and the Constitution itself. Finally, it will be addressed which part of the administrative decision becomes stable because of its effects and who judged something should be bound to both its limits and its objectives.

<sup>1</sup> Professor Substituto de Direito Tributário e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP). eue experiência internacional na Friddeswide Middle School, na Cidade de Oxford, no Reino Unido. Exerceu funções públicas como Membro Titular do Conselho Administrativo de Tributos e Taxas de São Bernardo dos Campos. É membro da Academia Tributária das Américas (ATA) e foi membro da Internacional Fiscal Association (IFA), no ano de 2016.

<sup>2</sup> Professor Substituto de Direito Tributário e Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (USP). eue experiência internacional na Friddeswide Middle School, na Cidade de Oxford, no Reino Unido. Exerceu funções públicas como Membro Titular do Conselho Administrativo de Tributos e Taxas de São Bernardo dos Campos. É membro da Academia Tributária das Américas (ATA) e foi membro da Internacional Fiscal Association (IFA), no ano de 2016.

**KEYWORDS:** Public Law – Administrative law – administrative *res judicata* – administrative self-limitation – certainty in law

## INTRODUÇÃO

O presente artigo visa redefinir o conceito de coisa julgada administrativa através da inclusão das implicações trazidas pela Lei 9.784/99 e pelos contornos dados pela jurisprudência dos Tribunais Superiores. A delimitação conceitual da coisa julgada administrativa será feita com o objetivo de reduzir progressivamente o estado de insegurança jurídica decorrente de decisões administrativas consolidadas, cujo efeitos, em alguns casos, parecem incertos aos administrados quando levada em consideração a chance de haver eventual revisão do que antes fora decidido pela própria Administração Pública.

Não são muitos os trabalhos científicos que versaram com maior profundidade sobre a estabilização das situações jurídicas oriundas dos atos administrativos no contexto das implicações trazidas pela Lei 9.784/99, muito embora, haja o reconhecimento doutrinário no sentido de que essa lei estabeleceu novas premissas para a sua ocorrência sendo ampliando gradual e consideravelmente o âmbito de proteção do particular frente ao agir do Estado.

Para a redefinição conceitual da coisa julgada administrativa será preciso analisar o que a doutrina entende por tal designação, verificando como os autores tradicionais do direito administrativo se posicionam sobre o assunto. Tal aproximação evidenciará o ‘estado da arte’ da doutrina brasileira dominante, sendo necessário compreender se os referidos administrativistas incluíram nas suas perspectivas os avanços trazidos pela Lei 9.784/1999 à noção de coisa julgada administrativa.

A fundamentação da noção de coisa julgada administrativa será realizada pela dedução de vários princípios constitucionais que mantêm conexão com o direito administrativo, dentre os quais podemos destacar o princípio da boa-fé e da proteção substancial da confiança, que constituem a faceta subjetiva da segurança jurídica, sendo esse elemento constitutivo do Estado de Direito. Neste quadrante, a coisa julgada administrativa será apresentada como uma decorrência necessária da atuação zelosa da Administração Pública, que deve ser coerente e não contraditória no seu agir, de modo que as situações jurídicas se estabilizem em favor dos administrados de boa-fé, após decorrido certo período de tempo, garantindo-lhes um ambiente de desejável segurança jurídica.

Além de apresentar-se a coisa julgada administrativa como obstáculo ao agir administrativo contraditório e desleal, a coisa julgada será apresentada como um limite ao agir estatal, cabendo ao presente estudo apontar qual parte da decisão administrativa se torna estável e a quem o efeito da coisa julgada deve vincular. Ao final, espera-se que seja apresentado os contornos concretos deste instituto jurídico que, na forma como entendemos, carece até hoje de delimitação no âmbito do direito administrativo brasileiro.

## 1. COISA JULGADA ADMINISTRATIVA E O DEVER DE ATUAÇÃO COERENTE E NÃO CONTRADITÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: AUTOLIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA E VEDAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE ATUAR CONTRA OS SEUS PRÓPRIOS ATOS

No direito positivo o processo designa uma sucessão de atos direcionados à tomada de decisão, que pode ser exarada pelo Poder Executivo, Legislativo e o Judiciário. As decisões proferidas nos variados tipos de processo são vertidas em linguagem competente e assumem formas de sentenças, acórdãos, decisões administrativas, entre outras, havendo variações dentre tais gêneros. Não cabendo mais Recurso, as decisões terminam por estabilizar o tema posto em litígio acarretando a desejável pacificação social pela consolidação jurídica das situações

Se ao final do processo não houvesse qualquer decisão final sobre o tema posto em debate, inexistiria razão para justificar a sequencia de atos até ali realizados, saindo o indivíduo fragilizado frente à instabilidade do direito vigente e inseguro sobre o direito futuro. A situação de insegurança jurídica justificou, que, após a tomada de uma decisão final de mérito, deva nascer para as partes envolvidas garantias institucionais de estabilização do direito declarado, sendo inviável que uma decisão possa ser revisada quando não mais comporte Recurso, não sendo possível admitir-se num Estado de Direito que as discussões se eternizem.

Tais constatações são exigências genéticas do Estado de Direito, que, seria meramente formal na eventualidade de não oferecer aos indivíduos algum grau de vinculação aos comportamentos estatais.<sup>3</sup> No sistema jurídico brasileiro, a coisa julgada foi prevista no inc. XXXVI do art. 5.º da CF/88,<sup>4</sup> sendo que tal previsão foi repetida e detalhada, com maior ênfase, pelo art. 6.º, § 3º da LINDB, bem como, pelo art. 502 e seguintes do Código de Processo Civil de 2015, que definiu “coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a Recurso”.

Os dispositivos legais acima mencionados não esgotaram os contornos da coisa julgada tal como foi detalhada na teoria geral do processo, sendo que, na visão de alguns, a autoridade da decisão judicial “**funciona como limite objetivo à abertura da discussão, mesmo que argumentos relacionados à justiça da decisão possam ser trazidos**”.<sup>5</sup> A definição de coisa julgada, para este ramo do estudo, parece envolver um conceito jurídico que qualifica uma decisão para lhe atribuir autoridade e eficácia.

Defende-se neste artigo, que tais consequências não se reduzem apenas as decisões emanadas pelo Poder Judiciário, sendo possível circunscrever efeitos estabilizadores para as decisões emanadas pela Administração Pública, sem que com isso deixemos de reconhecer peculiaridades próprias dos Poderes que emitem tais decisões. Aqui não tentamos transplantar os princípios e os efeitos da coisa julgada judicial ao âmbito de aplicação do direito administrativo, vez que a Administração Pública detém

<sup>3</sup> MOREIRA, Egon Brockmann; GOMES, Gabriel Jamur. A indispensável coisa julgada administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 277, n.º 2, maio/ago. 2018, p. 242.

<sup>4</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.”;

<sup>5</sup> AVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 353.

características próprias e submete-se a princípios jurídicos diversos dos que norteiam a atividade desempenhada pelo Poder Judiciário,<sup>6</sup> sobressaindo o poder geral de autotutela.<sup>7</sup>

O Poder Judiciário, ao seu turno, é titular do monopólio da jurisdição, sendo que a CF/88, através do seu art. 5.º, inciso XXXV, instituiu o princípio da unicidade da jurisdição. Trata-se do reconhecimento da inafastabilidade, pela lei, da apreciação da lesão ou ameaça da lesão a direito. Daí pode ser deduzido, que os atos e processos da Administração Pública são susceptíveis de revisão pelo Poder Judiciário. Naturalmente, tal constatação não oferece óbice para que seja atribuído um sentido próprio a coisa julgada administrativa, que deve ser aplicável e vinculante no âmbito da própria Administração Pública.

A coisa julgada administrativa foi rechaçada por parte da doutrina através de argumentos que podem ser agrupados conforme o seu fundamento. a) Di Pietro<sup>8</sup> aponta que o administrador seria parcial para jugar um processo administrativo, diferindo do Juiz que atua investido da função jurisdicional. Assim, a autora entende que o administrador incumbido do processo decisório, na administração pública, seria um sujeito interessado ou comprometido com um lado do processo, de forma que lhe faltaria isenção para apreciar a matéria levada perante si, tornando-se impossível imaginar que qualquer decisão fosse irreversível perante a Administração Pública;<sup>9-10</sup> b) outros autores discutiram sobre a impossibilidade de se fazer uso da expressão **coisa julgada administrativa para se referir à eficácia estabilizadora das decisões administrativas**, vez que **“a coisa julgada seria um atributo exclusivo da decisão proferida pela autoridade jurisdicionais”**;<sup>11</sup> c) a coisa julgada decorreria da atividade privada dos membros do Poder Judiciário, que teriam finalidades institucionais distintas daquela missão da administração pública incumbida de zelar pelo interesse público.<sup>12</sup>

Independentemente das opiniões contrárias, os críticos da terminologia não deixaram de reconhecer que existem certas decisões administrativas que se tornam estáveis, para o administrado e própria administração, ainda que essa situação não seja denominada propriamente de coisa **julgada** administrativa, já a coisa julgada seria um fenômeno próprio provenientes do Poder Judiciário; d) outros autores argumentam

<sup>6</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas. 2012, p. 802-803.

<sup>7</sup> MOREIRA, Egon Brockmann; GOMES, Gabriel Jamur, A indispensável coisa julgada administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 277, n.º 2, maio/ago. 2018, p. 242.

<sup>8</sup> MOREIRA, Egon Brockmann; GOMES, Gabriel Jamur, A indispensável coisa julgada administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 277, n.º 2, maio/ago. 2018, p. 242.

<sup>9</sup> Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Na função administrativa, a Administração Pública é parte na relação que aprecia; por isso mesmo se diz que a função é parcial e, partindo do princípio de que ninguém é juiz e parte ao mesmo tempo, a decisão não se torna definitiva, podendo sempre ser apreciada pelo Poder Judiciário, se causar lesão ou ameaça de lesão”. (PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas. 2012, p. 803). (grifo no original).

<sup>10</sup> Os argumentos neste sentido, foram expostos por Egon Bockmann Moreira (*Processo administrativo*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 50-68).

<sup>11</sup> “[...] Inexiste, entre nós, a verdadeira coisa julgada administrativa, porque, por força do preceito constitucional, nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário (CF, art. 5, XXXV). A este cabe o monopólio da jurisdição, perante a qual se alcançará a última palavra em termos de solução dos litígios (inclusive os que envolvam a Administração Pública).” (THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil- Teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento*. 52.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 540). É o que descreve MOREIRA, Egon Brockmann; GOMES, Gabriel Jamur, A indispensável coisa julgada administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 277, n.º 2, maio/ago. 2018, p. 250.

<sup>12</sup> MOREIRA, Egon Brockmann; GOMES, Gabriel Jamur, A indispensável coisa julgada administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 277, n.º 2, maio/ago. 2018, p. 250.

que a coisa julgada administrativa seria impossibilitada pelo dever da Administração de **policar a legalidade** para usar um termo de Miguel Reale.<sup>13</sup> Nessa perspectiva, haveria uma incompatibilidade entre a autolimitação decorrente da coisa julgada administrativa e o pleno exercício do poder-dever de autotutela da Administração. Tal argumento conduziu a conclusão de que, se a administração tem o dever de rever os seus atos em face da legalidade, não haveria espaço para uma estabilização das situações jurídicas debatidas entre o Estado e o particular.<sup>14</sup>

Embora exista um grupo de autores que negue a inexistência da chamada coisa julgada administrativa, há um razoável consenso por parte da doutrina que aceita, com temperamentos,<sup>15</sup> os efeitos da estabilização de situações jurídicas apreciadas pela Administração Pública.<sup>16</sup> Este segmento da doutrina prefere descrever tais efeitos, através de termos como **estabilidade**,<sup>17</sup> **irretratabilidade**,<sup>18</sup> **irrevogabilidade da decisão administrativa**,<sup>19</sup> **imutabilidade**,<sup>20</sup> **imodificabilidade dos atos administrativos** ou como **preclusão**.<sup>21</sup>

Parece-nos que o problema semântico não é relevante, na medida que há consenso doutrinário quanto ao reconhecimento de que existem decisões que se tornam

<sup>13</sup> REALE, Miguel. *Revogação e anulação do ato administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 187.

<sup>14</sup> A distinção entre coisa julgada formal e material, pode ser encontrada em Justen Filho, que aponta “não [ter] cabimento aludir a coisa julgada material relativamente à competência normativa abstrata da Administração Pública. A coisa julgada material, no direito processual, é um efeito que se pode produzir no tocante à composição da lide e que gera a imutabilidade dos efeitos da sentença”. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 216-217)

<sup>15</sup> MOREIRA, Egon Brockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/99*. Processo administrativo. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 356.

<sup>16</sup> Nesse sentido, cf. “O fundamento jurídico mais evidente para a existência da “coisa julgada administrativa” reside nos princípios da segurança jurídica e da lealdade e boa-fé na esfera administrativa”. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 469); “[...] A coisa julgada administrativa, desse modo, significa tão somente que determinado assunto decidido na via administrativa não mais poderá sofrer alteração *nessa mesma via administrativa*, embora possa sê-lo na via judicial. Os autores costumam apontar que o instituto tem sentido de indicar mera irretratabilidade dentro da Administração, ou a preclusão da via administrativa para o fim de alterar o que foi decidido da outra esfera de poder – a judicial. Podemos conceituar, portanto, a coisa julgada administrativa como sendo a *situação jurídica pela qual determinada decisão firmada pela Administração não mais pode ser modificada na via administrativa*”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 966-967) grifo no original; “[...] Quando inexistente, no âmbito administrativo, possibilidade de reforma da decisão oferecida pela Administração Pública, está-se diante da coisa julgada administrativa”. (GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 16ª edição. São Paulo: Saraiva. 2011, p. 1040)

<sup>17</sup> BANDEIRA DE MELLO. Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de Direito Administrativo*. 3.ed., São Paulo: Malheiros. Vol. 1, 2007. p-635-636.

<sup>18</sup> A expressão irretratabilidade da decisão pela própria Administração foi usada por Maria Sylvania Zanella Di Pietro: “a expressão coisa julgada, no Direito Administrativo, não tem o mesmo sentido que no Direito Judiciário. Ela significa apenas que a decisão se tornou irretratável pela própria Administração”. (PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas. 2012, p. 803).

<sup>19</sup> BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 459-460.

<sup>20</sup> A expressão imutabilidade é utilizada e decorre da dicção do art. 502 do CPC/2015 “denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”.

<sup>21</sup> Para Hely Lopes Meirelles “a denominada coisa julgada administrativa [...] é apenas uma *preclusão de efeitos internos*, não tem alcance da *coisa julgada judicial*, porque o ato jurisdicional da Administração não deixa de ser um simples ato administrativo decisório, sem a força conclusiva do ato jurisdicional do Poder Judiciário. Falta ao *ato jurisdicional administrativo* aquilo que os publicistas norte-americanos chamam de *the final enforcing power*” (*Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 758) grifo no original; A coisa julgada administrativa como preclusão pode ser vista, dentre muitos em, Sérgio Ferraz. “Processo administrativo: prazos e preclusão”. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés. *As leis de processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2006; “[...] Na esfera administrativa, com a decisão administrativa final da Câmara Revisora, confirmado o julgamento de uma das Câmaras do Conselho de Contribuintes, há total preclusão ou a impropriamente denominada ‘coisa julgada administrativa’.” (FIGUEIREDO. Lúcia Valle. Possibilidade jurídica de anulação, mediante ação judicial, de decisão de mérito proferida pelo Conselho de Contribuintes. In: *Coisa julgada tributária*. MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; ELALI, André. São Paulo : MP Editora. 2005, p. 281.

estáveis ao administrado e não são suscetíveis à revisão no âmbito da própria administração pública.

Inexiste um fundamento legal que ofereça uma definição ou que tenha delimitado adequadamente o que chamamos de “coisa julgada administrativa”. Trata-se de uma construção teórica que expressa uma **implicação lógica** que conecta elementos antecedentes (ato administrativo, comportamento do Estado, comportamento de boa-fé do administrado, critério cronológico, etc.) a uma dada consequência jurídica, fazendo nascer limites ao Estado em relação à prerrogativa de alteração de condutas ou modificação de atos produtores de efeitos favoráveis aos destinatários, ainda quando praticados à margem da lei.<sup>22</sup>

A noção de coisa julgada administrativa tem por premissa o princípio da proteção substancial da confiança que surgiu através da dedução do princípio do Estado de Direito<sup>23</sup> e da segurança jurídica, sendo dessa uma feição subjetiva, que tem por finalidade, dentre outras, a adoção de condutas que protejam a confiança depositada legitimamente pelos cidadãos nos atos do Estado, mesmo quando praticados contra à ordem jurídica, desde que a confiança depositada neste ato seja legítima, em função da boa-fé, e desde que passado um lapso temporal ensejando a preservação ou manutenção dos atos administrativos. A constitucionalização do princípio da segurança jurídica e a ideia de proteção da confiança legítima do administrado foi incorporada pela jurisprudência dos Tribunais brasileiros apenas recentemente,<sup>24</sup> sendo que no âmbito doutrinário foi Almiro do Couto e Silva<sup>25</sup> um dos seus primeiros defensores. Esse difundiu por aqui, a noção que começou a se consolidar na Alemanha a partir da decisão do Superior Tribunal Administrativo de Berlin, de 14 de novembro de 1956 (caso da viúva de Berlin).<sup>26</sup> Desse momento em diante, o reconhecimento da segurança jurídica como faceta subjetiva da proteção da confiança legítima se expandiu nesse país, passando a ter previsão expressa na Lei de Processo Administrativo de 1976 (§ 48º), para ganhar acolhimento amplo no Tribunal Constitucional Federal, nas décadas de 1960 e 1970.<sup>27</sup> Da Alemanha, o princípio da proteção da confiança foi alçada como **princípio fundamental do Direito Comunitário** através de julgados da Corte de Justiça da

<sup>22</sup> COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público brasileiro e o direito da administração pública de anular os 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*, Rio de Janeiro, n. 237, jul./set. 2004, p. 274.

<sup>23</sup> Sylvia Calmes aponta que os germânicos deduziram a ideia da proteção da confiança legítima do princípio do Estado de Direito, através do princípio da segurança jurídica, na sequência da famosa "cadeia de dedução" ("Ableitungskette"): "Estado de direito - segurança jurídica - proteção de confiança legítimas". (CALMES, Sylvia. 'Le principe de sécurité juridique en droits allemand, communautaire et français. In. *Revue du notariat*, n. 110, v. 2, 2008. p. 287-309. Disponível em <https://doi.org/10.7202/1045539ar>. Consultado em 03 de outubro de 2019).

<sup>24</sup> MC 2.900-RS, MS nº 24268/MG e MS 22357/DF.

<sup>25</sup> COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público brasileiro e o direito da administração pública de anular os 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*, Rio de Janeiro, n. 237, jul./set. 2004; \_\_\_\_\_. Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 84, out./dez 1987; \_\_\_\_\_. Prescrição quinquenária da pretensão anulatória da administração pública com relação a seus atos administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 204, abr./jun. 1996.

<sup>26</sup> Cf. MAURER Hartmut. *Elementos de direito administrativo alemão*. Tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Safe, 2001. p. 70-71.

<sup>27</sup> CALMES, Sylvia. Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français. Paris: Dalloz, 2001, p. 24 e seguintes.

Comunidade Europeia, sendo que se daí se espalhou para os demais países do bloco europeu interpenetrando, conforme o caso, o direito interno de cada Estado Membro.<sup>28</sup>

Inicialmente, Couto e Silva discorreu sobre a possibilidade de desfazimento dos atos administrativos pela própria administração pública (autotutela), sendo que, num segundo momento discorreu sobre as **regras limitadoras** para o desfazimento de atos pela Administração Pública. Até a instituição da lei que regulou o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal inexistia qualquer disposição de regência sobre o desfazimento dos atos administrativos, havendo incertezas acerca dos limites para que a Administração Pública proceder nesse sentido. Diante de tais dúvidas, os órgãos de controle e os administrados restavam inseguros (i) no que se referia ao procedimento exigido para o desfazimento dos atos decisórios e, (ii) quanto aos prazos para o seu exercício.<sup>29</sup> Por esses e outros motivos, foi necessário a elaboração de uma lei geral sobre o processo administrativo no âmbito da União. Essa foi introduzida também em vistas de oferecer estabilidade ao direito dos administrados. O sistema carecia de instrumentos jurídicos capazes de aperfeiçoar o cumprimento dos fins da Administração Pública, que deveria atuar de forma consentânea com os princípios constitucionais previstos na ordem constitucional vigente. Foi nesse contexto que a Lei n.º 9.784/99 foi aprovada, passando a exigir adesão a Administração Pública tanto à lei quanto ao Direito, sendo reforçado o rol de princípios elencados no art. 2.º, que em grande medida correspondeu os princípios estabelecidos pelo *caput* do art. 37 da CF/88.

As questões atinentes ao prazo e forma foram positivadas pela Lei 9.784/1999, sendo que essa incorporou o conteúdo das Súmulas n.º 346<sup>30</sup> e n.º 473<sup>31</sup> do STF. Assim, passou o art. 53<sup>32</sup> a estabelecer condicionantes para o desfazimento dos atos administrativos, sendo que o art. 54<sup>33</sup> estabeleceu um prazo decadencial para o exercício do poder de autotutela pela Administração Pública. Uma vez ultrapassado o prazo quinquenal, restará alcançado pela decadência o direito de anulação, que não poderá ser exercido, salvo exceções, pela via administrativa e em alguns casos até pela via judicial.<sup>34</sup>

<sup>28</sup> Cf. CALMES, Sylvia. ‘Le principe de sécurité juridique en droits allemand, communautaire et français. In. *Revue du notariat*, n. 110, v. 2, 2008. p. 287–309. Disponível em <https://doi.org/10.7202/1045539ar>. Consultado em 03 de outubro de 2019; COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público brasileiro e o direito da administração pública de anular os seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n.º 9.784/99). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 237, jul./set. 2004, p. 282-285.

<sup>29</sup> Antes da edição da Lei 9.784/1999, já existiam no direito brasileiro entendimentos, doutrinários e jurisprudenciais, que estabeleciam limites ao livre desfazimento dos atos administrativos: “[...] os atos inválidos praticados pela Administração Pública, quando permanecem por largo tempo, com a tolerância do Poder Público, dando causa a situações perfeitamente consolidadas, beneficiando particulares que estão de boa-fé, convalida, convalidam ou sanam” (COUTO E SILVA, Almiro do. Princípio da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito Contemporâneo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 84, out.-dez, 1997, p. 60-61).

<sup>30</sup> Súmula 346: “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”.

<sup>31</sup> Súmula 473: “A Administração [Pública] pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

<sup>32</sup> Art. 53. “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”.

<sup>33</sup> Art. 54. “O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decaí em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”.

<sup>34</sup> COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público brasileiro e o direito da administração pública de anular os seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n.º 9.784/99). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 237, jul./set. 2004, p. 291-293.

A lei reconheça ser incoerente o comportamento estatal que reveja um ato administrativo cujo efeito é ampliativo ao administrado, em contrariedade com o que foi decidido anteriormente, de modo que numa concorrência entre legalidade administrativa e proteção da confiança vence a última, quando cumpridos os requisitos legais. Para o reconhecimento de um comportamento contraditório são exigidos dois comportamentos diferidos no tempo provenientes da Administração Pública. O primeiro é contrariado pelo segundo comportamento do Estado, que age contrariamente à posição anterior.<sup>35</sup>

Percebe-se que a Lei 9.784/1999 trouxe um novo paradigma ao direito administrativo brasileiro, vez que inseriu, no âmbito do Direito Público, princípios jurídicos até então desenvolvidos no ambiente acadêmico. Dentre as suas principais inovações, a lei prescreveu o poder-dever de autotutela administrativa;<sup>36</sup> consagrou os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé no Direito Administrativo; estruturou com maior precisão as garantias do devido processo legal; vedou interpretações com efeitos retroativos; exigiu atuação segundo padrões éticos de propriedade e decoro; impôs adequação entre meios e fins, vedando a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento ao interesse pública, etc. Por estes e por outros aspectos já reconhecidos na doutrina vemos que a lei inovou para estabelecer limites para conter o poder do Estado na sua relação com os administrados, sendo que também impôs deveres ao administrado perante a Administração, como proceder com lealdade e boa-fé.

Como base nessa lei e forte nos princípios constitucionais previstos na CF/88, entende-se possível construir os contornos jurídicos da coisa julgada administrativa, sendo que os seus fundamentos jurídicos são baseados nos limites das normas que regem a administração pública. Tudo nos habilitará a apresentar o seu regime jurídico que é alicerçado na proteção substancial da confiança, tomada como feição subjetiva da segurança jurídica, que reconhece que os comportamentos administrativos geram legítimas expectativas em relação à contraparte, de modo que não se admite que o Estado seja desleal e quebre a confiança gerada no administrado através de atos contraditórios.

Forte nesta noção, a coisa julgada administrativa deve ser construída por dedução do princípio da proteção substancial da confiança. Tal categoria jurídica deriva imediatamente do princípio da segurança jurídica e, mediadamente, do princípio do Estado de Direito, do qual defluem várias outras normas jurídicas que se interconectam, como a legalidade e a juridicidade, no sentido de submissão do Estado à ordem jurídica como um todo; na submissão do Estado a mecanismos de controle e de responsabilização pelo abuso; na separação dos poderes e independências das funções estatais.

Como explicitado na doutrina, a segurança jurídica (na feição subjetiva), vincula-se através da do princípio da proteção substancial da confiança “que tem finalidade voltada à obtenção de um estado de coisas que enseje estabilidade, previsibilidade e

<sup>35</sup> MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado. Critérios para sua aplicação*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 675.

<sup>36</sup> A Administração tem o dever (e não à faculdade) de anular os atos ilegais como se denota do art. 53 da Lei 9.784/1999. Embora o dispositivo imponha esse dever de anulação, tal previsão cede quando confrontada com o art. 54 que, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, excetua do dever de anulação atos ilegais favoráveis aos administrados que os obtiveram de boa-fé, sempre que ultrapassado o prazo de cinco anos para o seu desfazimento.

calculabilidade dos atos, procedimentos ou simples comportamentos estatais e que traz consigo deveres comportamentais mediatos que impõem a preservação de atos estatais e de seus efeitos”.<sup>37</sup>

É no âmbito de tais comportamentos mediatos e em vistas da obtenção de estabilidade das situações jurídicas, que a coisa julgada administrativa figura como limite que zela pelo respeito a situações nas quais a Administração haja decidido contenciosamente determinada questão.<sup>38</sup> Ela atua garantindo posições jurídicas já definidas e assegurando um direito subjetivo ao administrado sobre os atos ampliativos<sup>39</sup> oriundos da Administração Pública. Não é possível de se excluir o resguardo de posições jurídicas do administrado em situações não contenciosas, porém preferimos associar o termo coisa julgada administrativa para situações em que a Administração Pública tenha “*formalmente assumido a posição de aplicar o Direito a um tema litigioso; portanto, também, com as implicações de um contraditório*”.<sup>40</sup>

A coisa julgada administrativa compreende exclusivamente os “atos ampliativos” da esfera jurídica do administrado, de forma que resguarda os “efeitos favoráveis da decisão para o administrado”, sendo que decisões indiferentes ou desfavoráveis não se somam ao patrimônio jurídico do administrado, podendo ser revisto, sem empecilho cronológico, pela Administração Pública. Da forma como compreendemos, os atos ampliativos podem ser categorizados como aqueles que “*alargam a esfera jurídica do destinatário, causando-lhe um efeito favorável, seja porque autorizaram o exercício de um novo direito, seja porque ampliam direito já existente, ou, ainda, restringem ou extinguem limitações a direitos dos destinatários*”.<sup>41</sup>

Em decorrência do princípio de unicidade da jurisdição vigente no ordenamento brasileiro **a imutabilidade proveniente da coisa julgada administrativa aplica-se somente à Administração Pública**, sendo que nada impede que o Poder Judiciário reveja tal decisão se estiverem presentes as condições autorizativas ao seu controle. A revisão da literatura sobre o tema nos permitiu identificar que a coisa julgada administrativa estará condicionada ao atendimento de certos requisitos, sem os quais não será possível atribuir estabilidade as decisões firmadas pela administração pública. Alguns desses

<sup>37</sup> MAFFINI, Rafael. Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro. Porto Alegre: Verbo Jurídico. 2006, p. 55.

<sup>38</sup> BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 468.

<sup>39</sup> BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 468. Neste sentido, a jurisprudência: “PREVIDENCIÁRIO – RECURSO ESPECIAL – RECONHECIMENTO DE TEMPO DE SERVIÇO RURAL ANTERIOR AOS 14 ANOS DE IDADE - POSSIBILIDADE - RECONHECIMENTO PELA PRÓPRIA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA. - No caso em exame, o período de atividade rural trabalhado pela autora em regime de economia familiar a partir dos 12 anos de idade (23.11.72 a 30.11.79) foi admitido pela autarquia previdenciária, consoante a carta de deferimento do pedido de averbação por tempo de serviço, emitida em 26.09.95 (fls. 29), constituindo ato perfeito e acabado, tornando-se irretroatável perante a própria administração e criando direito subjetivo ao segurado, o que torna desnecessária outra forma de comprovação. Assim, estando conforme ao entendimento deste Tribunal, não se há de afrontar a coisa julgada administrativa, aplicando-se critério diverso daquele adotado quando da averbação. - Precedentes desta Corte. - Recurso conhecido, porém desprovido, reconhecendo-se o tempo de serviço trabalhado pela autora como rural, em regime de economia familiar, anterior aos 14 anos de idade” (STJ, 5a T., Resp 200300191646, rel. Min. Jorge Scartezini, j. em 07.10.2003, DJ 15/12/2003, p. 372).

<sup>40</sup> BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 468.

<sup>41</sup> PETIAN, Angélica. *Regime jurídico dos atos ampliativos e restritivos de direitos*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 103-104.

condicionamentos estão previstos na lei, sendo que outros são decorrentes da jurisprudência dos tribunais superiores, como o STJ e o STF.

Alguns julgados exigem que a decisão benéfica ao particular tenha advindo de processo administrativo, razão pela qual seria requisito que a decisão tenha natureza *judicante ou contenciosa*<sup>42</sup> para que ficasse configurada a coisa julgada administrativa. A ocorrência da coisa julgada administrativa, ademais, estaria condicionada aos pronunciamentos em última instância.

Ficam excluídos da materialização da coisa julgada: a) os atos administrativos enunciativos de direito, como as certidões; b) os fatos e as operações materiais, porque desses não se afiguram como atos jurídicos,<sup>43</sup> já que são meras ações de implementação da função administrativa, como manter a cidade limpa ou cortar uma árvore; c) os atos precários, já que é da natureza desse ato poder ser revogável a qualquer momento, não havendo objeto a ser protegido pelo efeito próprio da coisa julgada administrativa (ex: a autorização de uso de bem público para realização de prática de determinada atividade pelo particular).

A lei exige que o beneficiado pela coisa julgada administrativa tenha agido de boa-fé, pois “a coisa julgada administrativa protege é a boa-fé do cidadão, a medida que limita a discricionariedade administrativa e lhe assegura a manutenção das decisões que lhe beneficiaram”.<sup>44</sup> A má-fé que é destacada no art. 54 da Lei 9.784/1999 é conectada ao comportamento indevido do particular, que não deve ser favorecido pelo ato ilegal passível de decadência.<sup>45</sup> Esse não podem ter agido dolosamente, com emprego de ardil e ou fraude, para se beneficiar do ato administrativo que termine por lhe beneficiar. O agir doloso não pode ser presumido, de modo que a má-fé precisa ser “comprovada” na forma do art. 54 da Lei 9.784/99”.<sup>46</sup> Percebe-se que não é colocado em causa se o agente público que praticou o ato estava de má-fé; o enfoque do agir recaí sobre a pessoa do beneficiário da decisão administrativa, que não pode induzir maliciosamente o agir da Administrativa Pública, em vistas de ter garantida uma posição jurídica ampliativa de direito. Esse é o entendimento do STF, que proferiu decisão que versou sobre o “recebimento de auxílio-moradia com má-fé”. Segundo a Corte, o “servidor que recebeu auxílio-moradia apresentando declaração falsa de que havia se mudado para outra cidade terá que ressarcir

<sup>42</sup> Segundo a jurisprudência do STF, “[...] o ato administrativo é, em geral, revogável. Mas a decisão do ministro, provendo ou confirmando julgamento do conselho de recursos da propriedade industrial, é irrevogável, pela sua natureza judicante, conceito de coisa julgada administrativa” (STF, 2ª T., RE 23.830, Rel. Min. Antônio Villas Boas, j. em 13.11.1957).

<sup>43</sup> “[...] As certidões são atos administrativos enunciativos, ou seja, a Administração apenas se limita a certificar ou a atestar um fato, sem se vincular ao seu enunciado. Assim, não se pode aproveitar período exercido pelo magistrado na advocacia, embasado na presunção de veracidade de certidão oriunda de outro Tribunal de Justiça da Federação se, instado a comprovar as devidas contribuições previdenciárias junto a Corte de origem, deixa de fazê-lo apenas alegando “coisa julgada administrativa”. 2 - Na via processual constitucional do mandado de segurança, a liquidez e certeza do direito deve vir demonstrada initio litis, através da prova pré-constituída. A ausência, de um destes pressupostos, acarreta o indeferimento da pretensão. Inteligência do art. 8º, da Lei no 1.533/51. 3 - Precedentes (RMS nos 6.195/PR e 6.440/GO). 4 - Recurso conhecido, porém, desprovido” (STJ, 5ª Turma. ROMS 199800011811, Rel. Min. Jorge Scartezini, j. em 06.08.2012, DJ 28/10/2002, p. 328).

<sup>44</sup> MARRARA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 259, p. 207-247, jan./abr., 2012. p. 234.

<sup>45</sup> COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público brasileiro e o direito da administração pública de anular os 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*, Rio de Janeiro, n. 237, jul./set. 2004, p. 304-305;

<sup>46</sup> Art. 54 da Lei 9.784/99 “o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.”

*o erário e devolver os valores recebidos, mesmo que já se tenha passado mais de 5 cinco anos da data em que o pagamento foi autorizado”.*<sup>47</sup>

Diante da apresentação destes elementos, parece-nos possível circunscrever da realidade constitucional brasileira, da lei e da jurisprudência do STF e STJ, os elementos que convergem em torno da categoria jurídica em estudo, caracterizando-se a coisa julgada administrativa, como a: a) imutabilidade para a autoridade administrativa da esfera de direitos do administrado, b) que esteja munido de boa-fé e, que seja: c) derivada de decisão ampliativa da esfera de direitos do administrado; d) e que observe o devido processo legal; e) que como regra, seja proferida após o termino do processo administrativo, embora seja admitido a atribuição dos *efeitos* semelhantes ao de coisa julgada administrativa em outras situações não decorrentes de processos administrativos<sup>48</sup>; f) da qual não caiba mais recurso, embora desnecessário o exaurimento das instâncias recursais, como no caso em que inexista recurso interposto pela própria administração pública; g) e que não decorra de interpretação que não afronte diretamente à ordem constitucional vigente.

Parece-nos que a proteção substancial da confiança não implica num obstáculo intransponível de imutabilidade das relações jurídicas definidas pela administração, já que ela poderá rever o ato administrativo dentro do prazo legal, consistindo o aspecto temporal apenas um dos critérios da decadência tratada no referido dispositivo legal previsto pelo art. 54. da Lei 9.784/1999, havendo, além dele, o elemento subjetivo. Ainda que transcorridos o prazo de cinco anos, não ocorrerá a decadência se ficar demonstrada a má-fé. Tal comprovação, depende da instauração de procedimento administrativo regular. O que o princípio da proteção substancial da confiança produz “*é um estado de coisas que visa à estabilização de efeitos emergentes de relações jurídicas se essas possuírem elementos de confiança depositada na ação estatal que, por razões peculiares a cada um dos casos, possa ser considerada legítima e, portanto, merecedora de tutela jurídica*”.<sup>49</sup>

As decisões administrativas que forem embasadas em leis obscuras, confusas e visivelmente ilegais não são capazes de gerar expectativa para ninguém, visto que, tal qual decorre da tradicional jurisprudência germânica quando abordado o tema da irretroatividade das leis,<sup>50</sup> parece que o cidadão cauteloso *não* pode confiar na aparência jurídica produzida por uma decisão baseada em lei em larga medida inválida ou ilegal, nem tampouco pode confiar em direito frontalmente inconstitucional, como bem apontou decisão do STF já referida.

<sup>47</sup> STF, 1.º MS 32.569/DF, rel. org. Min. Marco Aurélio, redator. Para o acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 13/09/2016.

<sup>48</sup> Inúmeras possibilidades podem ser mencionadas, como as aventou Lúcia Valle Figueiredo. Essa entende haver *efeitos* de coisa julgada administrativa nas “a) hipóteses em que a decisão administrativa se torna irrevogável por razões de mérito (oportunidade e conveniência), como ocorre: (I) quando o ato é vinculado e gerou direito adquirido (conforme Súmula 473, do Supremo Tribunal Federal); (II) quando o ato integra um procedimento, com várias fases, em que cada novo ato provoca a preclusão com relação ao ato anterior; (III) quando exaurida a competência relativamente ao objeto do ato, porque o ato já está sob apreciação de autoridade hierarquicamente superior, por provocação do interessado ou *ex officio*; (IV) quando o ato já exauriu os seus efeitos. b) a ocorrência de prescrição na esfera judicial; c) a decisão proferida pelo Poder Judiciário, com força de coisa julgada”. (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo. *Revista do TCE/RJ*, Rio de Janeiro, n.º 12, 2016).

<sup>49</sup> MAFFINI, Rafael. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico. 2006, p. 211.

<sup>50</sup> Cf. neste sentido as decisões do Segundo Senado do Tribunal Constitucional Federal alemão, de 07 de julho de 2010: Julgamento conjunto dos casos 2 BvL 14/02; 2 BvL 2/04; 2 BvL 13/05.

Definidas tais premissas, podemos indicar que a conceito de coisa julgada administrativa, é a **qualidade que torna inalterável para a Administração Pública o efeito do ato administrativo ou da decisão administrativa que tenha ampliado a esfera de direitos do administrado, que esteja de boa-fé, e que seja proferida ao término de processo administrativo (mas não somente nessas hipóteses), em relação ao qual não caibam mais recursos, que observe o devido processo legal, e que tem como fundamento o Estado de Direito, que garante a segurança jurídica, em especial na sua dimensão subjetiva, ligada a proteção da confiança, e que veda o comportamento contraditório por parte da Administração Pública.**

Apresentados os requisitos apontados pela doutrina brasileira que permitem a definição dos contornos da coisa julgada administrativa, cabe-nos indagar sobre **os limites e efeitos decorrentes do objeto deste estudo**. Busca-se identificar que parcela da decisão passada em julgado recai a qualidade de coisa julgada administrativa, e ainda, saber a **quem** ficaria vinculado aos efeitos da decisão impassível de modificação. Tais indagações serão respondidas no próximo ponto, que versará sobre **os limites da coisa julgada administrativa**.

## 2. LIMITES DA COISA JULGADA ADMINISTRATIVA E EFEITOS PRECLUSIVOS: LIMITES OBJETIVOS E SUBJETIVOS DA PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA

### 2.1 Limites objetivos da coisa julgada administrativa

Este ponto visa responder quais os efeitos da decisão que se tornam estáveis. Defende-se aqui, que a coisa julgada administrativa deve recair **imediatamente** sobre o conteúdo declaratório da decisão emanada pela autoridade administrativa e **mediatamente** sobre os demais efeitos dessa decorrentes.

Assim, é possível imaginar que uma dada decisão seja proferida pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (“CARF”), do Ministério da Fazenda, que declare a **“não incidência do imposto de renda sobre os rendimentos percebidos à título de bolsa de estudos, nos anos de 2001 até 2006”**. Em nossa compreensão, seria apenas a parte dispositiva da decisão que se tornaria vinculativa à Autoridade Administrativa; no mais, entendemos que a decisão emanada pela Autoridade Fiscal deva recair **mediatamente**, por exemplo, para exonerar o contribuinte da obrigação de declarar tais rendimentos como tributáveis.

Entende-se, ademais, que a coisa julgada administrativa não atinge os fundamentos pelos quais se apoiam a decisão e que a motivam, não sendo abrangido, da mesma forma, o chamado *obiter dictum*, de modo que só fará coisa julgada administrativa o conteúdo declaratório da questão decidida. A autoridade administrativa que tenha emanado a decisão ficará vinculada ao conteúdo da decisão enunciada, surgindo, pois, ao administrado, o direito subjetivo de exoneração da obrigação que tenha resultado, no exemplo dado, na constituição do Auto de Infração com Imposição de Multa.

Percebe-se que a coisa julgada administrativa abrange os efeitos favoráveis da decisão administrativa. Tal entendimento decorre da possibilidade de revogação ou de anulação de atos administrativos, cujos efeitos benéficos serão preservados quando presentes as suas premissas, e da existência de atos de efeitos dúplice, favoráveis e

desfavoráveis, sendo que somente os primeiros são aptos à garantir estabilidade. Diante do exposto, é possível concluir que os limites objetivos da coisa julgada administrativa são *secundum eventum litis*, ou seja, somente os efeitos favoráveis da decisão se tornam imutáveis, de modo que, apenas se o ato ilegal for favorável ao particular, a invalidação estará sujeita ao prazo decadencial previsto no artigo 54 da Lei 9.784/9992.<sup>51</sup>

## 2.2 Limites subjetivos da coisa julgada administrativa:

Pelo termo limites subjetivos da coisa julgada administrativa, busca-se versar sobre as partes a quem a coisa julgada deve vincular. Parece estar bem assentado na doutrina, que a imutabilidade subjacente à coisa julgada administrativa se torna vinculativa à Administração Pública e ao administrado, operando-se um típico *efeito interpars*.

Em face da coisa julgada administrativa estará a Administração Pública impedida de alterar o que foi decidido em favor do administrado, sob certas condições, não havendo efeitos aos terceiros que não são atingidos pela decisão diretamente. Não se diz com isso, que a decisão administrativa não gere efeitos externos, como se percebe daquelas que permitem a demolição de um prédio; que suspende a atividade comercial em determinado horário; ou que limite o direito de alguém construir acima de determinada altura. Refere-se que, quando terceiros forem prejudicados pelo conteúdo oriundo das decisões administrativas, caberá aos eventuais legitimados pleitear pela anulação do ato administrativo, por exemplo, mediante a Ação Popular que poderá ser proposta na eventualidade do ato ser lesivo aos bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.<sup>52</sup>

Nesse sentido, é possível que uma associação de defensores de bairro - sentindo-se atingida pela decisão da administração pública que tenha autorizado a demolição de uma casa construída no início do século -, ingresse em juízo pugnando pela anulação do ato administrativo autorizativo da demolição, sob o fundamento de haver relevante valor histórico e cultural nesta residência, podendo ser declarado nulo o ato administrativo em face da preservação do patrimônio público. A ação civil pública e o mandado de segurança são outros instrumentos idôneos para combater decisões administrativas, quando atendido os seus requisitos legais.

A eficácia *interpars* da decisão é vinculativa para a administração pública em toda a sua linha hierárquica (vinculação vertical), assim como para as demais autoridades colaterais (vinculação colateral). No plano interno da relação entre as partes, a decisão atinge apenas o particular beneficiado e eventuais partes a ele relacionadas, sendo que do outro lado, se conectam as entidades da administração pública na forma referida.

Os efeitos da coisa julgada administrativa não vinculam o Poder Judiciário que tem ampla legitimidade para decidir sobre o tema que lhe é afetado através do controle de legalidade e juridicidade dos atos, sendo que o Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

<sup>52</sup> Lei 4741 /65 – “Art. 1.º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios § 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. § 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.”

<sup>53</sup> O TCU não é órgão de controle similar ao Poder Judiciário, sendo que as suas decisões não têm as mesmas características de decisões judiciais. Sendo o TCU um órgão da administração, sujeitam-se à ampla revisão

tampouco fica adstrito à decisão administrativa, em algumas situações. Há casos em que as próprias decisões do TCU fazem coisa julgada administrativa quanto à afirmação de irregularidades, assim, tornam-se imodificáveis no âmbito do próprio TCU e, assim, implicam numa visão definitiva sobre as questões examinadas.<sup>54</sup> A coisa julgada administrativa não implica na imutabilidade dessa revisão pelo Poder Judiciário, que não fica em qualquer circunstância limitado ao decisum que adquiriu estabilidade no âmbito administrativo.<sup>55</sup>

O prazo quinquenal de decadência não vai limitar as funções do Poder Judiciário, já que essa desempenha atribuição constitucional de verificar, em última 'ratio', a legalidade do agir administrativo, assim, não é possível assegurar ao beneficiado uma justa expectativa de manutenção do conteúdo decisório que lhe for favorável.

As auditorias do TCU devem obedecer ao prazo do art. 54 da Lei n.º 9.784/99, como se depreende da jurisprudência do STF.<sup>56</sup> Em outras palavras, ao realizar o controle de legalidade administrativa, o Tribunal de Contas da União somente poderá questionar a validade de atos que não tenham mais de 5 anos. Se passado esse prazo, terá decaído o seu direito de controlar a validade do ato em questão

Como pode ser observado, há distinção entre a coisa julgada judicial e a coisa julgada administrativa: a primeira, é dotada de eficácia externa mais abrangentes que a segunda. Mesmo havendo uma amplitude distinta quanto à eficácia das decisões, nada afasta nossa conclusão no sentido que a decisão administrativa possui efeitos concretos bem demarcados, sendo que a decisão administrativa ganha presunção relativa de legalidade, que poderá ser elidida por órgãos de controle na eventualidade remota de existirem sólidos elementos contrários a legalidade ou uma afronta direta as normas constitucionais.

Ainda na esteira da jurisprudência do STF, não é qualquer instrumento da Administração Pública que serve para elidir ou suspender o decurso do prazo decadencial, para os fins de instrumentalizar o "exercício do direito de anular". Nesse sentido, a "Administração Pública não pode, depois de terem se passado mais de 5 anos, anular anistia política concedida mesmo que, antes de completar esse prazo, a AGU tenha emitido nota questionando os critérios adotados na concessão". A nota "emitida pela AGU teve efeito similar ao de um parecer e, por isso, não impediu o fluxo de prazo decadencial, não podendo ser classificada como "exercício do direito de anular", para os fins do § 2º, do art. 54 da Lei n.º 9.784/99".<sup>57</sup> No caso concreto

---

pelo Poder Judiciário que não pode rever a "conveniência" e a "oportunidade" dessas decisões, limitando-se ao exame do conteúdo técnico-jurídico.

<sup>54</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda; MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 866-890, set/dez., 2017. p. 876.

<sup>55</sup> "[...] No âmbito do Tribunal de Contas, por exemplo, a decisão que aprecia as contas dos administradores de valores públicos faz coisa julgada administrativa no sentido de exaurir as instâncias administrativas, não sendo mais suscetível de revisão naquele âmbito. Não fica, entretanto, excluída de apreciação pelo Poder Judiciário, porquanto nenhuma lesão a direito pode ser dele subtraída (...). A apreciação, pelo Poder Judiciário, de questões que foram objeto de pronunciamento pelo TCU coaduna-se com a garantia constitucional do devido processo legal, porquanto a via judicial é a única capaz de assegurar ao cidadão todas as garantias necessárias a um pronunciamento imparcial." (STJ, 1ª T., RESP. 472.399-0/AL, Rel. Min. José Delgado, DJU de 19.02.2001, p. 351)

<sup>56</sup> STF, 1.º Turma. MS 31.344/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 23/04/2013 (Info n.º 703).

<sup>57</sup> Art. 54. "O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. [...] § 1º - No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento; § 2º - Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato".

não ficou demonstrada má-fé do administrado, razão pela qual entendeu o STF que, “*não houve flagrante inconstitucionalidade na concessão de anistia, mas sim nova interpretação da Administração Pública, quando ao efetivo enquadramento como anistiado político*”.<sup>58</sup>

O ato de desfazimento da presunção de legalidade não pode ser realizado de modo unilateral e demanda a observância do devido processo legal, assegurando-se ao interessado o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa. Nesse sentido, é o entendimento do STF, que reconheceu que “*a Administração Pública pode anular seus próprios atos quando estes forem ilegais. No entanto, se a invalidação do ato administrativo repercute no campo de interesses individuais, faz-se necessária a instalação de procedimento administrativo que assegure o devido processo legal e ampla defesa*”.<sup>59</sup> Igual raciocínio foi utilizado em outro caso, em que o STF explicita que “*a prerrogativa de a Administração Pública de controlar os seus próprios atos não dispensa a observância do contraditório e ampla defesa em âmbito administrativo*”.<sup>60</sup> A lei não exige a instauração de processo administrativo no prazo de cinco anos, bastando a adoção de “*qualquer medida da autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato*”.<sup>61</sup>

Para exercer a prerrogativa de rever os seus atos nos limites substanciais estabelecidos pela CF/88, a administração deve seguir um procedimento, já que em se tratando de ato administrativo que repercute na esfera individual dos administrados, seria vedada a revisão unilateral por parte da administração. Ademais, não é admissível que qualquer divergência de interpretação de texto legal ou juízo de conveniência e oportunidade dê ensejo ao exercício do poder-dever de autotutela.

Apenas em casos excepcionalíssimos são admitidas a possibilidade de revisão por parte da Administração, sendo o que juízo de ilegalidade demandaria a comprovação de violação frontal e grave à norma jurídica, de tal modo teratológico e que ofendesse o dispositivo legal de modo flagrante. Nessas situações, mostra-se impossível que o particular alegue ter a sua confiança legítima atingida, vez que decisões flagrantemente inconstitucionais e teratológicas não geram confiança em ninguém, mas apenas certeza de que um erro grave foi cometido.

No mais, figura incabível haver uma revisão que decorra de meras divergências de interpretação normativa ou de conveniência e oportunidade da Administração,

<sup>58</sup> STF, 1.º Turma, RMS 31.841/DF, Rel. Min/ Edson Fachin, julgado em 02/08/2016 (Info., 833).

<sup>59</sup> STF, 2.º Turma RMS 31661/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/12/2013 (Info., 732)

<sup>60</sup> STF, Plenário. MS 25399/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 15/10/2014 (Info., 763)

<sup>61</sup> Assim dispõe o art. 54 da Lei nº 9.784/99: Art. 54. “O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. § 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato”. Este é o entendimento do STJ, (MS 15.457/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJe 24.4.2012).

atraindo à plenitude os artigos 20, 21,<sup>62</sup> 23,<sup>63</sup> 24,<sup>64</sup> 27<sup>65</sup> e 30<sup>66</sup> da Lei n.º 13.655, de 2018. Segundo a doutrina, os “parâmetros de revisão devem obedecer aos mesmos limites da ação rescisória, estabelecidos pelos incisos do art. 966, do CPC”, ou seja, no contexto de “violar manifestamente norma jurídica”.<sup>67</sup> A exigência de parâmetros de revisão tão restritivos não se justificaria apenas com a invocação de uma fundamentação analógica, nos parecendo num exame mais apressado, que o caminho proposto não encontra amparo legal e nem adesão doutrinária e jurisprudencial, descabendo neste momento um aprofundamento sobre o assunto, sob pena de ultrapassar o espaço reservado ao presente estudo.

Para fins de conclusão, cumpre-nos apontar que o princípio da proteção substancial da confiança e o dever de lealdade da administração pública para com o indivíduo deram contornos mais concretos ao que chamamos de coisa julgada administrativa,<sup>68</sup> sendo que a própria lei de processo administrativo apresentou limites concretos ao que comumente é chamado de preclusão administrativa. Os atos ilícitos devem sempre ser revistos pela Administração Pública, todavia, se os atos ilícitos gerarem efeitos favoráveis aos administrados que estiverem de boa-fé, terá a Administração o dever de observar o prazo decadencial para anulação da própria decisão, surgindo desse momento em diante a coisa julgada administrativa que não vincula o Poder Judiciário, mas o próprio poder público vertical e horizontalmente.

Tal afirmação compreende exceções que foram bem destacadas no âmbito do STF, servindo de exemplo, o fato de que a Administração Pública poderá rever os seus próprios atos, concedido a pessoas de boa-fé, mesmo após os 5 (cinco) anos, se o ato

---

<sup>62</sup> Art. 21. “A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas”. Parágrafo único. “A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos”.

<sup>63</sup> Art. 23. “A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais”.

<sup>64</sup> Art. 24. “A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas”. [...] Parágrafo único. “Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”.

<sup>65</sup> Art. 27. “A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos”.

<sup>66</sup> Art. 30. “As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”.

<sup>67</sup> MOREIRA, Egon Brockmann; GOMES, Gabriel Jamur, A indispensável coisa julgada administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, v. 277, n.º 2, p. 239-277, maio/ago. 2018.

<sup>68</sup> Convém-nos lembrar que o art. 30 da LINDB e o art. 19 do Decreto n.º 9.830, de 10 de junho de 2019 representam uma cláusula geral de autolimitação administrativa que estabeleceu instrumentos vinculativos ao administrador público como forma de reduzir a discricionariedade administrativa em determinadas situações. O artigo indica ser dever das autoridades públicas atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação de normas, sendo que indicou alguns instrumentos, que terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinem. Tais instrumentos foram mencionados, após o advérbio “inclusive”, abrindo-nos espaço para indicação de outras formas de autolimitação da administração pública, como a coisa julgada administrativa e até os precedentes administrativos. Tratam-se de instrumentos vocacionados ao aprimoramento da segurança jurídica no direito administrativo, sendo que esses encontram o seu fundamento direta ou indiretamente na CF/88, além da Lei de Processo Administrativo Federal, do CPC/2015, nos julgados do STF, além da admissão ser possível de ser desenvolvida pela cláusula de abertura prevista pelo art. 30 da LINDB.

anulado ofender diretamente a Constituição Federal ou for decorrente de decisão teratológica, compreendida essa como aquela decisão que é tida por “desarrazoada”, “arbitrária”, “gritantemente inconstitucional” ou “totalmente despropositada”.<sup>69</sup> Por fim, cumpre fazer breve advertência no sentido de que o STJ entende que, se o Estado ou o Município não possuir em sua legislação previsão de prazo decadencial para a anulação dos atos administrativos, deve-se aplicar, por analogia integrativa, o art. 54 da Lei n.º 9.784/99. Essa conclusão é baseada nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade,<sup>70</sup> sendo que conclusões idênticas poderíamos chegar com base em comandos legais mais precisos que os referidos, como é possível se depreender dos argumentos expostos pelo presente artigo.

## CONCLUSÕES

O presente artigo teve por objetivo redefinir o conceito de coisa julgada administrativa através da inclusão das implicações trazidas pela Lei 9.784/99 e pelos contornos dados pela jurisprudência dos Tribunais Superiores.

As observações precedentes permitem concluir que a coisa julgada administrativa foi rechaçada pelo parte da doutrina através de raciocínios simplificados, sendo que muitos dos clássicos de direito administrativo deixaram de incorporar os avanços trazidos pela Lei do Processos Administrativo Federal, cingindo-se à tecer comentários sobre a impossibilidade de existir coisa julgada administrativa porque o administrador seria parcial ao julgar um processo administrativo; apresentar argumentos sobre a semântica que negaria a possibilidade de se falar em coisa **julgada** no plexo de atividades desenvolvidas pelo Poder Executivo, dentre outros.

Todos os críticos da terminologia não deixaram de reconhecer que existem certas decisões que se tonam estáveis para o administrado e para a própria administração preferindo usar termos como irretratabilidade, imutabilidade, preclusão, etc.

Pôde-se demonstrar inexistir no sistema jurídico um fundamento legal que oferecesse uma definição ou que tenha delimitado adequadamente o que chamamos de “coisa julgada administrativa”. Essa teve de ser uma construção teórica que expressa uma implicação lógica que conecta elementos antecedentes (ato administrativo, comportamento do Estado, comportamento de boa-fé do administrado, critério cronológico, etc.) a consequência jurídica, fazendo nascer limites ao Estado em relação à prerrogativa de alteração de condutas ou modificação de atos produtores de efeitos favoráveis aos destinatários, ainda quando praticados à margem da lei.<sup>71</sup>

O fundamento da coisa julgada administrativa foi por nós construído por dedução do princípio da proteção substancial da confiança, que é deduzidos do princípio da

<sup>69</sup> “Não existe direito adquirido à efetivação na titularidade de cartório quando a vacância de cargo ocorre na vigência da CF/88, que exige a submissão a concurso público (art. 236, § 3º)” [...] “O prazo decadencial do art. 54 da Lei n.º 9.784/99 não se aplica quando o ato a ser anulado afronta diretamente a Constituição Federal”.

STF, Plenário. MS 26860/DF, Rel. Luiz Fux, julgado em 02/04/2014 (Info 741)

<sup>70</sup> STJ. 1.º Seção. MS 18.338/DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 14/06/2017.

<sup>71</sup> COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público brasileiro e o direito da administração pública de anular os seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n.º 9.784/99). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 237, jul./set. 2004, p. 274.

segurança jurídica, na feição subjetiva que reconhece que os comportamentos administrativos geram legítimas expectativas em relação à contraparte, de modo que não se admite que o Estado seja desleal e quebre com a confiança que gerou no administrado por seus atos previamente exteriorizados.

Demonstrou-se acima que a construção da coisa julgada administrativa decorre de parte dos conteúdos do art. 53 e 54 da Lei do Processo Administrativo Federal, que estipulou requisitos e condições para a estabilização de decisões advindas do Poder Pública, sendo que discorremos sobre situações que não surgem expectativas aos administrados como uma série de atos como aqueles enunciativos de direitos; fatos e as operações materiais; os atos precários.

Concluimos o artigo defendendo ser possível circunscrever-se da realidade constitucional brasileira, da lei e da jurisprudência do STF e STJ, elementos que convergem em torno da categoria jurídica estudada, caracterizando-se a coisa julgada administrativa, como a: a) imutabilidade para a autoridade administrativa da esfera de direitos do administrado, b) que esteja munido de boa-fé e, que seja: c) derivada de decisão ampliativa da esfera de direitos do administrado; d) e que observe o devido processo legal; e) que como regra, seja proferida após o termino do processo administrativo, embora seja admitido a atribuição dos efeitos semelhantes ao de coisa julgada administrativa em outras situações não decorrentes de processos administrativos<sup>72</sup>; f) da qual não caiba mais recurso, embora desnecessário o exaurimento das instâncias recursais, como no caso em que inexistam recurso interposto pela própria administração pública; g) e que não decorra de interpretação que não afronte diretamente à ordem constitucional vigente.

Defendemos neste artigo que as decisões administrativas que forem embasadas em leis obscuras, confusas e visivelmente ilegais não são capazes de gerar expectativa para ninguém, visto que, entendemos que o cidadão cauteloso não pode confiar na aparência jurídica produzida por uma decisão baseada em lei em larga medida inválida ou ilegal, nem tampouco pode confiar em direito frontalmente inconstitucional.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *A justiça administrativa*: lições. 11. ed. Coimbra: Almedina, 2011.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

---

<sup>72</sup> Inúmeras possibilidades podem ser mencionadas, como as aventou Lúcia Valle Figueiredo. Essa entende haver *efeitos* de coisa julgada administrativa nas “a) hipóteses em que a decisão administrativa se torna irrevogável por razões de mérito (oportunidade e conveniência), como ocorre: (I) quando o ato é vinculado e gerou direito adquirido (conforme Súmula 473, do Supremo Tribunal Federal); (II) quando o ato integra um procedimento, com várias fases, em que cada novo ato provoca a preclusão com relação ao ato anterior; (III) quando exaurida a competência relativamente ao objeto do ato, porque o ato já está sob apreciação de autoridade hierarquicamente superior, por provocação do interessado ou *ex officio*; (IV) quando o ato já exauriu os seus efeitos. b) a ocorrência de prescrição na esfera judicial; c) a decisão proferida pelo Poder Judiciário, com força de coisa julgada”. (DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo. *Revista do TCE/RJ*, Rio de Janeiro, n.º 12, 2016).

ÁVILA, Humberto. Benefícios fiscais inválidos e a legítima expectativa do contribuinte. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 13, abr./maio 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 22 nov. 2004.

\_\_\_\_\_. *Constituição, Liberdade e Interpretação*. São Paulo: Malheiros, 2019.

\_\_\_\_\_. Repensando o 'princípio da supremacia do interesse público sobre o particular'. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 24, p. 159-180, 1998.

\_\_\_\_\_. *Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de Direito Administrativo*. 3.ed., São Paulo: Malheiros. Vol. 1, 2007.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformação do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

CAETANO, Marcello. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1977.

CALMES, Sylvia. 'Le principe de sécurité juridique en droits allemand, communautaire et français. In. *Revue du notariat*, n. 110, v. 2, 2008. p. 287-309. Disponível em <https://doi.org/10.7202/1045539ar>. Consultado em 03 de outubro de 2019

CALMES, Sylvia. *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*. Paris: Dalloz, 2001.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes Administrativos no Direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009b.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26.ed. São Paulo: Atlas. 2013.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1040)

COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público brasileiro e o direito da administração pública de anular os 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*, Rio de Janeiro, n. 237, jul./set. 2004;

\_\_\_\_\_. Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 84, out./dez 1987

; \_\_\_\_\_. Prescrição quinquenária da pretensão anulatória da administração pública com relação a seus atos administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 204, abr./jun. 1996.

COUTO E SILVA, Clóvis V. Teoria da base do negócio jurídico no Direito Brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol. 655, 1990.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Prática do processo administrativo*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu. Processo administrativo como instrumento de segurança jurídica. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia (Orgs.). *Direito e administração pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A lei de processo administrativo: sua ideia motriz e âmbito de aplicação. In: MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de; NOHARA, Irene Patrícia (Orgs.). *Processo administrativo: temas polêmicos da Lei n. 9.784/99*. São Paulo: Atlas, 2011a.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011b.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo. *Revista do TCE/RJ*, Rio de Janeiro, n.º 12, 2016

ENTERRÍA, Eduardo García de. *As transformações da justiça administrativa: da sindicabilidade restrita à plenitude jurisdicional. Uma mudança de paradigma?* Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira. Princípios do processo administrativo e a importância do processo administrativo no estado de direito (arts. 1o e 2o). In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Org.). *Comentários à lei federal de processo administrativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Possibilidade jurídica de anulação, mediante ação judicial, de decisão de mérito proferida pelo Conselho de Contribuintes. In: *Coisa julgada tributária*. MARTINS, Ives Gandra da Silva; PEIXOTO, Marcelo Magalhães; ELALI, André. São Paulo : MP Editora. 2005.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FULLER, Lon. *The morality of law*. New Haven: Yale University Press. 1964

GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MACCORMICK, Neil. *Argumentação jurídica e teoria do Direito*. Tradução de Waldéia Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

\_\_\_\_\_, SUMMERS, Neil. *Interpreting Precedents*. Dartmouth: Ashgate, 1997

MAFFINI, Rafael Da Cás. Em torno do prazo decadencial de invalidação de atos administrativos no exercício da autotutela administrativa. In: ÁVILA, Humberto (Org.) *Fundamentos do estado de direito: estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva*. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Elementos de Direito Administrativo*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2016.

\_\_\_\_\_. *Proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

\_\_\_\_\_. *Atos Administrativos sujeitos a registro pelos Tribunais de Contas e a decadência da prerrogativa anulatória da Administração Pública*. Porto Alegre: *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*. Disponível em [www.ufrgs.br/fa/biblioteca/artivos/RafMaffini](http://www.ufrgs.br/fa/biblioteca/artivos/RafMaffini). Consultado em 01/07/2019.

MARRARA, Thiago; NOHARA, Irene Patrícia. *Processo administrativo: lei no 9.784/99 comentada*. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS-COSTA, Judith. Almiro do Couto e Silva e a re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos: a segurança como crédito de confiança. In: ÁVILA, Humberto (org.) *Fundamentos do estado de direito: estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva*. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. A proteção da legítima confiança nas relações obrigacionais entre a administração e os particulares. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre*, v. 22, p. 228-255, set. 2002.

MAURER, Hartmut. *Direito administrativo geral*. 14. ed. Barueri: Manole, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

\_\_\_\_\_. Bases do processo administrativo. In: MEDAUAR, Odete (Org.). *Processo administrativo: aspectos atuais*. São Paulo: Cultural Paulista, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 197

MERKL, Adolf. *Teoría general del derecho administrativo*. México: Nacional, 1980.

MITIDIERO, Daniel. *Precedentes. Da persuasão à vinculação*. São Paulo. *Revistas dos Tribunais*, 2012.

MODESTO, Paulo. A nova lei do processo administrativo. *Revista pública e gerencial*. Salvador: Talentos, n. 2, p. 50, jun./jul. 1999.

\_\_\_\_\_. Autovinculação convencional da Administração Pública: o contrato de gestão no interior da administração pública brasileira. *IJPC Edição: 01 | jun/jul/Fevereiro*, 2013

MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de; NOHARA, Irene Patrícia (Orgs.). *Processo administrativo: temas polêmicos da Lei n. 9.784/99*. São Paulo: Atlas, 2011.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: princípios constitucionais e a lei 9.784/99*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

\_\_\_\_\_; PERERIRA, Paula Pessoa. O art. 30 da LINDB e o dever público de incrementar a segurança jurídica. in. *Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei no 13.655/2018)*, p. 243-274, nov. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder, direito e estado: o direito administrativo em tempos de globalização*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

\_\_\_\_\_. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NOVOA, César García. Seguridad jurídica y derecho tributario. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. (Org.) *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997, v. 1: Direito tributário.

- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003.
- PEIXOTO, Ravi. *Superação do precedente e segurança jurídica*. 2. ed., rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.
- PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *La seguridad jurídica*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1994.
- PETIAN, Angélica. *Regime jurídico dos atos ampliativos e restritivos de direitos*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- RAMÍREZ, Federico Arco-. *Seguridad jurídica, rule of law y justicia* Madrid: Autónoma de Occidente, 2016.
- REALE, Miguel. *Revogação e anulamento do ato administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO (múltiplos autores), Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei no 13.655/2018), p. 243-274, nov. 2018.
- RIVERO, Jean. *Curso de direito administrativo comparado*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n. 209, p. 189-222, jul./set. 1997.
- \_\_\_\_\_. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- SANTOS NETO, João Antunes dos. Da anulação ex officio do ato administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- SARAIVA, Márcia Maria Tamburini Porto. *A lei federal no 9.784/99: base para uma codificação nacional de um direito processual administrativo?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Processo e procedimento administrativo no Brasil. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOZ, Guillermo Andrés (Coord.). *As leis de processo administrativo: lei federal 9.784/99 e lei paulista 10.177/98*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Discricionariedade e revogação do ato administrativo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 79, 1986.
- SCHONBERG, Soren. *Legitimate expectations in administrative law*. Oxford University Press: Oxford, 2000.
- SCHREIBER, Anderson. *A proibição de comportamento contraditório: tutela da confiança e venire contra factum proprium*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.