

O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA COMO LIMITE À CONDUTA DO PODER PÚBLICO EM FACE DA ESFERA JURÍDICA DO CIDADÃO¹

Frederico Pinho²

Resumo: o presente artigo analisa o princípio da proteção da confiança à luz do Estado Democrático de Direito consagrado pela Constituição Federal de 1988 como um limitador à conduta estatal, especialmente quando a conduta do Poder Público tenha por objetivo interferir na esfera de direitos dos particulares para suprimir ou restringir situações jurídicas em curso ou consolidadas e que não estejam protegidas pelo direito adquirido, pelo ato jurídico perfeito ou pela coisa julgada.

Palavras chaves: proteção da confiança; segurança jurídica; direito fundamentais

Abstract: This article analyzes the principle of protection of trust in the light of the Democratic State of Law enshrined in the Federal Constitution of 1988 as a limitation on state conduct, especially when the conduct of the Public Authority aims to interfere in the sphere of rights of individuals to suppress or restrict ongoing or consolidated legal situations that are not protected by acquired rights, by the perfect legal act or by res judicata.

Keyword: trust protection; legal certainty; fundamental rights

Sumário: 1. Introdução; 2. Definição do princípio da proteção da confiança e o seu âmbito de aplicação; 3. A relação jurídica base entre o cidadão e o Poder Público: análise do princípio da proteção da confiança sob o ângulo do âmbito de proteção dos direitos fundamentais; 4. O precedente como diretriz para aplicação da proteção da confiança; 5. O princípio da boa-fé como diretriz para aplicação da proteção da confiança; 6. O princípio da proteção da confiança na jurisprudência do STF: análise do Recurso Extraordinário nº 636.553-RS; 7. O princípio da proteção da confiança na jurisprudência do STJ: análise do Recurso Especial nº 1.769.306 – AL; 8. Conclusão – Referências

1. Introdução

A relação jurídica entre a Administração Pública e os administrados tem sido (re)analisada sob múltiplas perspectivas desde a vigência da Constituição Federal de 1988, destacando-se, entre elas, a análise desta relação jurídica sob o ângulo do necessário respeito aos direitos e garantias individuais previstos constitucionalmente.

¹ Artigo originalmente publicado na Revista de Direito Constitucional e Internacional da Revista dos Tribunais no vol. 133 deste ano. (PINHO, Frederico. O princípio da proteção da confiança como limite à conduta do Poder Público em face da esfera jurídica do cidadão. Revista de Direito Constitucional e Internacional. vol. 133. ano 30. p. 159-186. São Paulo: Ed. RT, set./out. 2022).

² Doutorando em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Mestre pela Universidade Católica do Salvador. Especialista em Processo Civil pela Universidade Salvador. Professor de Direito Processual Civil do Centro Universitário Jorge Amado (UNIJORGE). Advogado. fpinho.adv@gmail.com

Nessa perspectiva, a ideia de supremacia do interesse público sobre o particular vem sendo objeto de reconstrução pela doutrina que tem dado ênfase à necessidade de observância ao Estado de Direito e a proteção aos direitos fundamentais.³

Dentre os princípios que podem ser extraídos na Constituição Federal de 1988 e que incidem fortemente na relação entre o Estado e os particulares, destaca-se o princípio da proteção da confiança.

O âmbito de incidência do princípio da proteção da confiança permite extrair diversos desdobramentos na relação entre os particulares e o Estado-Administração. Como primeiro aspecto, a proteção da confiança funciona como limite à conduta do Poder Público em face da esfera jurídica do particular, principalmente no que se refere à restrição de direitos ou à imposição de sanções. Como segundo aspecto, o princípio da proteção da confiança inibe que situações jurídicas consolidadas no tempo e regularmente constituídas possam a ser desfeitas em razão da mudança de entendimento da administração pública em prejuízo aos administrados. Como terceiro aspecto e não menos importante, a proteção da confiança propicia uma ressignificação da conduta do Poder Público em face de atos administrativos reputados como ilegais cuja invalidação – sem a devida atenção às peculiaridades do caso concreto – podem apresentar consequências indesejáveis e mais gravosas ao cidadão.

Este trabalho analisará o conceito do princípio da proteção da confiança de acordo com o seu âmbito de proteção e sua relação com o precedente judicial e o princípio da boa-fé, bem será feito um estudo da jurisprudência acerca do tema, com especial destaque à posição do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

2. Definição do princípio da proteção da confiança e o seu âmbito de aplicação

O princípio da proteção da confiança pode ser conceituado como norma fundamental que protege as expectativas legítimas geradas pelo particular (elemento subjetivo) em razão de

³ Sobre o tema conferir: Ávila, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.). *O direito público em tempos de crise*. Estudos em homenagem a Ruy Rubem Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 27. Este ponto foi percebido por Almiro do Couto Silva ao escrever que “só relativamente pouco tempo é que passou a considerar-se que o princípio da legalidade da Administração Pública, até então tido como incontestável, encontrava limites na sua aplicação, precisamente porque se mostrava indispensável resguardar, em certas hipóteses, como interesse público prevalecente, a confiança dos indivíduos em que os atos do Poder Público, que lhes dizem respeito e outorgam vantagens, são atos regulares, praticados com a observância das leis”. COUTO e SILVA, Almiro do. Princípios da legalidade da Administração Pública e a segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do RS*. Cadernos de Direito Público, n. 57. Porto Alegre: PGE, dez. 2003, p. 14-15.

uma relação jurídica base e, por consequência, limita as condutas ou atos oriundos do Poder Público (elemento objetivo) que impliquem na supressão ou restrição de direitos em face de situações jurídicas consolidadas ou em curso.

Este princípio é invocado pelo cidadão em face do Poder Público, não sendo, portanto, uma via de mão dupla. Falar em proteção da confiança e sua aplicação em casos concretos, é discutir os limites da atuação do Estado-Administração nas situações em que o administrado depositou uma legítima confiança em decorrência de um determinado comportamento do Poder Público.

Sobre a necessidade de fixação de limites como elemento integrante do princípio da proteção da confiança, colhe-se a lição de Fábio Perianandro de Almeida Hirsch:

“A fixação de limites para a atuação inovadora do Estado, realizada em detrimento ou de forma onerosa para os cidadãos afetados pelas mudanças, é parte integrante obrigatória da confiança legítima no Poder Público e, sem ela, ao interessado sobra apenas a sensação de impunidade, o descrédito dos poderes constituídos, a crítica às instituições de forma pejorativa e, sobretudo, a clara consciência que o princípio democrático é apenas teórico”.⁴

A proteção da confiança não deixa de ter um caráter instrumental, pois quando o cidadão invoca este princípio, a rigor, objetiva proteger uma relação jurídica em curso ou consolidada que propicie o exercício de outros direitos, tais como o direito de liberdade, o direito de propriedade, entre outros.

O princípio da proteção da confiança não tem menção expressa na atual Constituição Federal, sendo a sua compreensão e força normativa uma decorrência do princípio da segurança jurídica.⁵ O princípio da proteção da confiança no direito alemão foi desenvolvido a partir do final da Segunda Guerra Mundial, por meio da jurisprudência, que tinha por finalidade propiciar proteção aos cidadãos em suas relações com o Poder Público, seja na preservação de situações jurídicas reconhecidas ou certificadas pela administração como forma de obstar modificações

⁴ HIRSCH, Fábio Perianandro de Almeida. *Direito adquirido a regime jurídico: confiança legítima, segurança jurídica e proteção das expectativas no âmbito das relações de direito público brasileiras*. Belo Horizonte: Dialética, 2020. p. 30-31.

⁵ MARTINS-COSTA, Judith. Almiro do Couto e Silva e a re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado os cidadãos. In: ÁVILA, Humberto (org.) *Fundamentos do Estado de Direito*. Estudos em homenagem a Almiro do Couto e Silva. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 121-22. Conferir também, MIRAGEM, Bruno. *Direito administrativo aplicado*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2017. p. 226. Ensina Humberto Ávila que “a sua falta de previsão expressa possui apenas o efeito de a sua proteção depender de uma ponderação concreta com outros princípios eventualmente colidentes e da sai relação com os direitos fundamentais de liberdade, de propriedade e de igualdade; ao contrário do que ocorre com as regras que protegem o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o fato gerador ocorrido do ponto de vista legal. ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 381.

posteriores, seja na preservação, de um modo geral, às expectativas legítimas dos administrados face a conduta do Poder Público.⁶

Em termos específicos, no direito alemão, o princípio da proteção da confiança nasce entrelaçado com o princípio da boa-fé. A partir da década de 1960, a proteção da confiança foi ganhando força e autonomia no âmbito do direito público e, especificamente, em 1976, entrou em vigor a lei do Procedimento Administrativo Alemão que versou sobre a tutela da confiança do administrado nas situações em que houvesse a anulação dos atos da administração.⁷

Importante destacar, para efeito de desenvolvimento do tema, que a proteção da confiança não se confunde com o princípio da segurança jurídica, não obstante seja um desdobramento deste.

Luiz Guilherme Marinoni elucida que a segurança jurídica pode ser vislumbrada em duas dimensões, uma objetiva e outra subjetiva. Na perspectiva objetiva, a segurança jurídica recai sobre a ordem jurídica objetivamente considerada, de modo a compreender a irretroatividade e a previsibilidade dos atos estatais, assim como o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Por sua vez, no plano subjetivo, a segurança jurídica é vista a partir perspectiva do cidadão em face dos atos do Poder Público, ou seja, os atos estatais devem proporcionar aos cidadãos legítimas expectativas, propiciando confiança dos comportamentos oriundos da máquina estatal. É o que se denomina de proteção da confiança.⁸ Daí, então, ser correto dizer que o princípio da proteção da confiança pode ser enquadrado como princípio implícito.

Hartmut Maurer ensina que a proteção da confiança deve ser entendida a partir da perspectiva do cidadão, de forma que este princípio exige a proteção da confiança do particular que contou com a existência de determinadas regulações estatais e outras medidas do Poder Público. Este princípio visa à conservação de estados de posse uma vez obtidos e dirige-se contra as modificações jurídicas posteriores.⁹

O princípio da segurança jurídica, por sua vez, protege o ordenamento jurídico como um todo e pode ser visualizado sob o ângulo macrojurídico, de modo que este princípio pode ter em sua base normativa outros princípios ou regras que abarcam direitos fundamentais, como,

⁶ MIRAGEM, Bruno. *Direito administrativo aplicado*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2017. p. 226.

⁷ CABRAL, Antonio do Passo. *Coisa julgada e preclusões dinâmicas: entre continuidade, mudanças e transições de posições processuais estáveis*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2014. p. 133.

⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. *A intangibilidade da coisa julgada diante da decisão de inconstitucionalidade*. 4. ed. São Paulo: Ed. RT, 2016. p. 55. No mesmo sentido, ver COUTO e SILVA, Almiro do. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. *Revista De Direito Administrativo*. vol. 237, p. 273. 2004.

⁹ MAURES, Hartmut. *Elementos de direito administrativo alemão*. Trad. Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001. p. 68.

por exemplo, a coisa julgada ou o direito adquirido. A proteção da confiança, de modo distinto, é uma aplicação subjetiva da segurança jurídica. Neste aspecto, havendo uma relação jurídica base entre o cidadão e o Poder Público, pode surgir, na perspectiva do cidadão, a legítima expectativa de manutenção da situação jurídica originada. Portanto, este princípio “representa uma aplicação reflexiva, subjetiva e concretamente orientada do princípio objetivo da segurança jurídica, sendo um veículo de proteção de uma confiança”.¹⁰

Destaca-se, por importante, que o princípio da proteção da confiança, como um direito fundamental, ao ser invocado pelo cidadão a partir do caso concreto – como forma de preservar a situação jurídica por ele titularizada – pode gerar uma tensão com outros princípios, tais como o princípio da legalidade administrativa que apenas admite a atuação do Estado-Administração dentro dos parâmetros estabelecidos pelo ordenamento jurídico, e o princípio da igualdade que exige uniformidade na atribuição ou concessão de vantagens, entre outros.¹¹

Esta possibilidade de colisão ou tensionamento com outros princípios fundamentais foi vislumbrada por Bruno Miragem que demonstra, com propriedade, que a proteção da confiança pode entrar em tensão com outros princípios, tais como o princípio da legalidade e o da preponderância/supremacia do interesse público, propiciando um redimensionamento do significado destes e de sua eficácia.¹²

A discussão sobre a aplicação do princípio da proteção da confiança tem especial importância quando o ente público opta por invalidar ou desconstituir atos normativos, com eficácia retroativa, como forma de restringir ou suprimir direitos dos particulares.

Quando o particular não puder invocar o direito adquirido ou o ato jurídico perfeito em seu favor, como forma de coibir a conduta estatal que está divorciada dos seus interesses,

¹⁰ ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 382.

¹¹ ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 464.

¹² MIRAGEM, Bruno. *Direito administrativo aplicado*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2017. p. 227. O princípio da proteção da confiança não obsta a liberdade de conformação do legislador nem impede que as leis sejam alteradas ou o Poder Executivo modifique, em tese, os atos administrativos, eis que não há direito subjetivo à manutenção da ordem jurídica. Humberto Ávila destaca que “Como o princípio requer a confiança do particular em alguma manifestação (regular ou irregular, como se verá) do Poder Público, a sua aplicação envolve, por definição, uma tensão com outros princípios também integrantes do princípio da segurança jurídica: com o princípio democrático, que confere ao Poder Legislativo liberdade de configuração, em cujo núcleo está a faculdade de instituir novas regras ou de modificar as anteriores para adaptá-las à realidade – o que pode levar a uma descontinuidade de aplicação das regras anteriores; com o princípio da separação dos Poderes, inclusive ao Poder Executivo, a prerrogativa de, dentro da sua área de competência, porém mediante critérios de conveniência e oportunidade, concretizar o interesse público legalmente definido – o que também pode levar a uma interrupção, por anulação ou revogação de norma anterior ou edição de uma nova, na continuidade dos efeitos produzidos anteriormente;” ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 379.

torna-se possível requerer a aplicação, seja na via administrativa, seja na via judicial, do princípio da proteção da confiança.¹³

É preciso ter presente, a toda evidência, que se no caso concreto o cidadão tenha pautado sua conduta em face de atos oriundos do Poder Público, os efeitos da relação jurídica advinda geram, na perspectiva do cidadão, uma legítima expectativa de estabilidade ou continuidade. Portanto, o particular nutre a expectativa no sentido de que não será surpreendido com a revogação ou com a invalidação, acompanhada de efeitos retroativos, de situações consolidadas. Daí, então, afirma-se que a proteção da confiança atua como um limite à atuação estatal para desconstituir ou invalidar atos ou decisões que tenham propiciado o exercício de direitos subjetivos aos particulares.

É possível invocar o princípio da proteção da confiança para manter relações validamente constituídas, bem como é possível invocar este princípio nas situações em que o ato seja inválido, mas que, na perspectiva do seu destinatário, reputava-se como válido e legítimo. Este ponto foi percebido por Bruno Miragem:

“A segurança jurídica, antes de tudo, é princípio que protege a manutenção das situações jurídicas constituídas validamente. Mas se projeta igualmente – e aí a nota distintiva do princípio da proteção da confiança – para situações estabelecidas nas quais, sem que necessariamente haja a presença de todos seus elementos constitutivos, mas em face da boa-fé do beneficiário e, geralmente, da fluência do tempo entre a identificação de eventual irregularidade ou desconstituição do ato que a sustenta, surge a expectativa legítima de sua manutenção”.¹⁴

Esta abrangência da proteção da confiança abarca atos normativos que tenham sido constituídos validamente e que tenham sido modificados, de modo a afetar o particular sem que este possa ser protegido por meio das garantias do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada. Do mesmo modo, a proteção da confiança abrange as situações jurídicas em curso ou já definidas com base em atos que se revestem de legalidade ou se presumem legais cuja invalidação, com efeitos retroativos, causaria danos irreparáveis ou de difícil reparação, de modo a quebrar a legítima expectativa que o cidadão nutria em torno do ato invalidado.¹⁵

¹³ Adota-se a posição de Humberto Ávila. Para o autor, “o chamado princípio da proteção da confiança serve de defesa de interesses individuais nos casos em que o particular, não sendo protegido pelo direito adquirido ou pelo ato jurídico perfeito, em qualquer âmbito, inclusive no tributário, exerce a sua liberdade, em maior ou menor medida, confiando na validade (ou na aparência de validade) de um conhecido ato normativo geral ou individual e, posteriormente, tem a sua confiança frustrada pela descontinuidade da sua vigência ou dos seus efeitos. Quer por simples mudança, quer por revogação ou anulação, quer, ainda, por declaração da sua invalidade. ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 379.

¹⁴ MIRAGEM, Bruno. *Direito administrativo aplicado*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2017. p. 232.

¹⁵ ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 379.

3. A relação jurídica base entre o cidadão e o Poder Público: análise do princípio da proteção da confiança sob o ângulo do âmbito de proteção dos direitos fundamentais.

Partindo da premissa de que não é possível, em abstrato, dizer qual o princípio deverá preponderar, torna-se necessário adotar um modelo teórico que permita a solução de casos concretos quando o cidadão ou o Poder Público invocarem, respectivamente, princípios que, aparentemente, possam estar conflitantes.

Deste modo, será feita uma digressão teórica sob a análise da relação jurídica base e o âmbito de proteção do princípio da confiança legítima.

Humberto Ávila parte da ideia de que a invocação ou aplicação do princípio da proteção da confiança depende da análise da relação jurídica estabelecida entre o particular e o Poder Público, relação esta pautada em normas jurídicas, atos administrativos, decisões judiciais ou administrativas ou até mesmo fatos da administração que, por sua vez, serviram de base ao exercício de direitos pelo particular e, por consequência, com aptidão para gerar legítimas expectativas para sua manutenção no tempo e espaço. É o que autor denominou de base da confiança. Eis as suas palavras:

“A base da confiança traduz-se nas normas que serviram de fundamento para a (in)ação individual. Essa base tanto pode ser geral e abstrata, como uma lei, quanto individual e concreta, como um ato administrativo ou uma decisão judicial. Ela também pode ser *positiva*, por meio de atos voluntários e ativos, a exemplo do que ocorre com uma decisão judicial clara e precisa, com um ato administrativo concludente e portador de uma promessa ou com uma prática reiterada e uniforme da Administração ou, ainda, com um ato normativo legislativo. A base pode também ser *negativa*, passiva e, por vezes, involuntária, como, por exemplo, a tolerância administrativa ou a longa ausência de exercício de uma prerrogativa administrativa, cujo uso não seja submetido a prazo decadencial”.¹⁶

Pois bem. A alteração da base da confiança, seja pela revogação ou anulação do ato jurídico *lato sensu*, por parte do Poder Público, poderá implicar na supressão ou restrição de direitos que estão sendo exercidos ou que foram exercidos, mas cujos efeitos continuam concretizados no plano dos fatos.

Daí a importância de se analisar o âmbito de proteção do princípio do princípio objeto de estudo como uma forma de verticalizar o debate acerca da sua aplicação.

O âmbito de proteção de um direito fundamental consiste na parcela do suporte fático que tutela um determinado direito fundamental. A ideia de âmbito de proteção de um direito

¹⁶ ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 379. Grifos do original

fundamental tem em seu conteúdo respostas acerca de quais condutas, atos ou fatos são protegidos pela norma concernente ao direito fundamental.¹⁷

O suporte fático, por sua vez, pode ser dividido em suporte fático abstrato e suporte concreto. O primeiro é entendido como os fatos ou atos que se encontram descrito no tipo normativo e o suporte fático concreto são os acontecimentos no plano da vida que se amoldam ao modelo legal, de modo a produzir as consequências jurídicas previstas na norma constitucional.¹⁸

Há que se distinguir o suporte fático dos direitos fundamentais do seu âmbito de proteção. O suporte fático, como dito linhas atrás, pode ser entendido como hipótese abstrata acerca de determinada situação da vida. Ou seja, o suporte fático é compreendido, em termos gerais, pelos fatos ou atos que são previstos pelo tipo normativo que descreve determinado direito fundamental, de modo que preenchido o suporte fático abstrato, através da realização do ato ou fato (suporte concreto), ativa-se a consequência jurídica prevista no modelo legal.¹⁹

O âmbito de proteção encontra-se dentro do suporte fático do direito fundamental, isto é, aquilo que é protegido pela regra constitucional é uma parcela do suporte fático.²⁰

Não se pode cogitar uma regra universal para qualificar ou definir o âmbito de proteção dos direitos fundamentais. O âmbito de proteção dos direitos fundamentais deve ser analisado em cada caso concreto de acordo com a necessidade que o direito ameaçado ou lesionado exige. Como bem destacado por Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, o estudo dos direitos fundamentais e das suas limitações e restrições devem ser feitas com base na estrutura dogmática.²¹

¹⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 72.

¹⁸ Adota-se expressamente, neste trabalho, a concepção do Virgílio Afonso da Silva sobre o sentido e alcance do suporte fático em sentido amplo. Ensina o jurista que ao se adotar um suporte amplo, “o que ocorre é um deslocamento do foco da argumentação: ao invés de um foco no momento da definição daquilo que é protegido e daquilo que caracteriza uma intervenção estatal, há uma concentração da argumentação no *momento da fundamentação da intervenção*”. SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 94.

¹⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 67. Destaca-se aqui, do mesmo modo, a precisão conceitual de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, ao escreverem que: “O âmbito de proteção de um direito fundamental abrange os diferentes pressupostos fáticos e jurídicos contemplados na norma jurídica (v. g. reunir-se sob determinadas condições) e a consequência comum, a proteção fundamental. Descrevem-se os bens ou objetos protegidos ou garantidos pelos direitos fundamentais”. MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 192.

²⁰ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 71.

²¹ MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 192.

Avançando no tema, o suporte fático é composto pelo âmbito de proteção, pela intervenção estatal e pela ausência de fundamentação constitucional.²² Vê-se, portanto, de tudo quanto foi dito, que o suporte fático não abarca somente aquilo que protege o direito fundamental, mas abrange, igualmente, a intervenção estatal. O suporte fático tem em seu conteúdo o âmbito de proteção (aquilo é protegido pela regra de direito fundamental), bem como a ação estatal que consiste na restrição ao direito fundamental.

Além destes dois elementos que compõe o suporte fático (âmbito de proteção e a intervenção estatal), deve-se agregar, ainda, a ausência de fundamentação constitucional. É o que Virgílio Afonso da Silva denomina de modelo alternativo.²³

Na teoria do suporte fático restrito, duas características podem ser apontadas. Primeiro, trabalha-se com a ideia de essência de um determinado direito ou manifestação humana e, como segunda característica, existe a rejeição da possibilidade de colisões entre direitos fundamentais.²⁴ Por outras palavras, na teoria do suporte fático restrito existe a exclusão *a priori* de determinadas condutas do âmbito de proteção da regra de direito fundamental.

A teoria do suporte fático em sentido amplo, por sua vez, trabalha com a ideia de que qualquer fato ou ato estariam abrangidos pelo âmbito de proteção do direito fundamental. Desse modo, verificar o que se encontra abrangido pelo âmbito de proteção do direito fundamental constitui o primeiro passo, eis que as situações que se encontram abarcadas pelo âmbito de proteção de um direito fundamental dependerão, em algumas situações, de um sopesamento em casos concretos antes da decisão acerca da sua proteção definitiva ou não.²⁵

É nesse sentido que, corretamente, Robert Alexy vai dizer que uma teoria ampla do suporte fático é uma teoria que inclui no âmbito de proteção de cada princípio de direito fundamental tudo aquilo que milite em favor de sua proteção. A forma pela qual essa inclusão ocorre no âmbito de proteção no suporte fático pode sofrer variações.²⁶

²² Esta fórmula se distingue quando o objeto de análise são os direitos sociais. Mais uma vez, utilizamos os ensinamentos do eminente constitucionalista Virgílio Afonso da Silva: “se *x* é algo garantido pelo âmbito de proteção de algum direito fundamental (AP_x) e se não há fundamentação constitucional para uma ação estatal que intervém em *x* (não-FC(IE_x)), então, deverá ocorrer a consequência jurídica prevista pela norma de direito fundamental para o caso de *x* (CJ_x)”. SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 75.

²³ “se o suporte fático são os elementos que, quando preenchidos, dão ensejo à realização do preceito da norma de direito fundamental, é facilmente perceptível que não basta a ocorrência desses dois elementos para que a consequência jurídica de um direito de liberdade seja acionada. É ainda necessário que não haja fundamentação constitucional (não-FC) para a intervenção”. SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 74.

²⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 82.

²⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 109.

²⁶ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 322.

Especificamente no que se refere às restrições dos direitos fundamentais, é importante analisar, pela importância e utilidade que se revela aos fins aqui propostos, a teoria interna e externa dos direitos fundamentais.

A teoria interna trabalha com a ideia de limites imanentes e refuta a possibilidade de restrição aos direitos fundamentais. Os limites de exercício de um direito fundamental encontram-se previstos no conteúdo da regra jurídica. Cabe, pois, ao legislador definir de forma prévia as possibilidades de exercício e os limites do direito fundamental.

Os limites imanentes, por sua vez, consistem em fronteiras implícitas, previstas de forma apriorística, e que não se confundem com as restrições aos direitos fundamentais, eis que as restrições não são compatíveis haja vista o alcance definido previamente pelo legislador para o exercício de determinado direito fundamental.²⁷

Percebe-se que o processo de definição da extensão dos direitos fundamentais é de natureza interna, ou seja, a definição dos limites é encontrada na própria regra definidora do direito fundamental, de forma a repelir fatores externos no tocante ao seu exercício, bem como a colisão com outros direitos.

Isso significa afirmar que se o conceito e os limites dos direitos fundamentais são estabelecidos de forma apriorística – através de um processo interno – a teoria interna não admite a colisão entre direitos e a proteção conferida pela regra passa a ser *definitiva* e não *prima facie* como defende a teoria externa. Daí o acerto de Virgílio Afonso da Silva, ao dizer que se a definição do conteúdo e da extensão de cada direito não depende de fatores externos e não sofre influência de possíveis colisões posteriores, a conclusão a que se pode chegar, em termos de estrutura normativa, é que direitos definidos a partir do enfoque da teoria interna têm sempre a estrutura de regras.²⁸

A teoria externa, por sua vez, não toma como premissa teórica a unidade de objetos (os direitos e os seus limites) como faz a teoria interna. Ao contrário: a teoria externa distingue o âmbito de proteção previsto no suporte fático e as possíveis *restrições* ao direito que ativará a consequência jurídica na hipótese de não existir uma fundamentação adequada. Trata-se, enfim, de admitir inicialmente a distinção de um direito em si ilimitado (posição *prima facie*)

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 388.

²⁸ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 129. Em outro ponto da obra, o jurista faz uma crítica contundente a teoria dos limites imanentes, ao escrever que “O grande problema da teoria dos limites imanentes – que é também, como já foi visto, o grande problema de todas as teorias que pressupõem um suporte fático restrito aos direitos fundamentais – é a definição do que é protegido (= dentro dos limites imanentes) e do que não é protegido”. SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 133.

que, através de restrições, passa a ser um direito limitado (posição definitiva).²⁹ Ou seja, existe, aqui, uma separação entre o direito e as suas restrições. Por tais motivos, a teoria externa admite a colisão entre os direitos.

Partindo-se da teoria do suporte fático amplo e da teoria externa, as condutas estatais que impliquem em mudanças de situações jurídicas validamente constituídas implicariam, à primeira vista, numa restrição a um direito fundamental protegida pela proteção da confiança. Contudo, o âmbito de proteção desta norma fundamental também pode ser projetado às situações jurídicas em relação às quais exista alguma irregularidade, mas que em virtude da boa-fé do particular somado ao decurso do tempo na verificação da ilegalidade, surge a legítima expectativa do cidadão na manutenção do ato que o beneficia, o que impedirá a atuação estatal para a invalidação ou desconstituição do ato jurídico.

A teoria externa e do suporte fático em sentido amplo, aqui adotada, parte do pressuposto que a intervenção estatal integra o suporte fático dos direitos fundamentais, de modo que a restrição ao princípio da confiança deve estar sempre justificada com base na situação concreta e não somente pautada na invocação do princípio da legalidade ou da igualdade, por exemplo, como forma de legitimar a restrição de direitos constituídos.

Se o cidadão nutre a legítima expectativa de que o ato praticado pelo Poder Público está pautado na legalidade, a boa-fé e a confiança emergem como consequências lógicas. Portanto, a conduta estatal consistente na anulação, revogação do ato ou modificação de entendimento sobre dada situação consolidada – como forma de afetar e restringir direitos constituídos – faz surgir, ao Estado-Administração, um ônus argumentativo no sentido de justificar ou legitimar a desconstituição, modificação ou invalidação de situações jurídicas estabilizadas. Ou seja, o que se pretende enfatizar, de acordo com o modelo teórico aqui adotado, é que quando os administrados invocam a proteção da confiança fundada na base da confiança, compete ao Estado-Administração fundamentar a sua conduta em diretrizes ou parâmetros que, à luz do caso concreto, permitem suplantar as situações jurídicas estabilizadas e a confiança depositada.

Deste modo, o âmbito de proteção dos direitos fundamentais – e especificamente do princípio da proteção da confiança – deve ser analisado em cada caso concreto e de acordo com a necessidade que o direito ameaçado ou lesionado exige. Nesse sentido, a fundamentação para

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 389.

a intervenção estatal deve ser proporcionalmente maior em relação aos prejuízos experimentados pelo particular.

Não obstante preenchido os elementos da adequação e necessidade, a proporcionalidade em sentido estrito, como ensina Humberto Ávila, “exige a comparação entre a importância da realização do fim e a intensidade da restrição aos direitos fundamentais”.³⁰

Em determinadas situações, o juiz no caso concreto deverá fazer uma ponderação³¹ entre o princípio da proteção da confiança e o princípio da legalidade ou igualdade. Daí, então, haverá a necessidade de o juiz, em diversas situações, ter que fundamentar a posição definitiva do direito fundamental com base na proporcionalidade através de seus três elementos: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

4. O precedente como diretriz para aplicação da proteção da confiança

As decisões judiciais que formam um precedente constituem fonte do direito processual. O precedente judicial possui discurso voltado à ordem jurídica, de forma que a decisão judicial propicia a construção de uma linguagem específica visando a obtenção da unidade do direito.

O seu endereço, portanto, é institucional e direcionado à sociedade em geral.³² Sobre o caráter institucional do precedente e o seu papel perante a ordem jurídica, pertinentes são as lições de Luiz Guilherme Marinoni:

“As decisões da Suprema Corte, por revelarem conteúdo indispensável à regulação da vida social, integram a ordem jurídica e interessam a toda a comunidade. De modo que, ao contrário das decisões que, tutelando o litigante, limitam-se a corrigir as interpretações dos tribunais ordinários, as decisões de uma Suprema Corte que exerce

³⁰ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 217.

³¹ Como bem destacado por Humberto Ávila, só há sentido em falar em ponderação de bens, valores ou princípios, quando existe a inserção de critérios materiais. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 185. Pertinentes, também, são os ensinamentos de Almiro do Couto e Silva no sentido de que “nem sempre é fácil discernir, porém, diante do caso concreto, qual o princípio que lhe é adequado, de modo a assegurar a realização da Justiça: o da legalidade da Administração Pública ou o da segurança jurídica? A invariável aplicação do princípio da legalidade da Administração Pública deixaria os administrados, em numerosíssimas situações, atônitos, intranquilos e até mesmo indignados pela conduta do Estado, se a este fosse dado, sempre, invalidar seus próprios atos – qual Penélope, fazendo e desmanchando sua teia, para tornar a fazê-la e tornar a desmanchá-la – sob o argumento de ter adotado uma nova interpretação de haver finalmente percebido, após o transcurso de certo lapso de tempo, que eles eram ilegais, não podendo, portanto, como atos nulos, dar causa a qualquer consequência jurídica para os destinatários”. COUTO e SILVA, Almiro do. Princípios da legalidade da Administração Pública e a segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do RS*. Cadernos de Direito Público, n. 57. Porto Alegre: PGE, dez. 2003. p. 14.

³² MITIDIERO, Daniel. Fundamentação e precedente - Dois discursos a partir da decisão judicial. *Revista de Processo*. vol. 2016. p. 66. São Paulo: Ed. RT, 2012.

função de desenvolvimento do direito se projetam perante toda a sociedade, obrigando os tribunais ordinários pela simples circunstância de significarem o sentido do direito”.³³

Existe uma relação direta e intrínseca entre a segurança jurídica e o precedente. Como explicado por Daniel Mitidiero, o direito à segurança jurídica constitui direito à certeza, à estabilidade, à confiabilidade e à efetividade das situações jurídicas. O precedente judicial pode ser identificado com a *ratio decidendi* de um caso ou de uma questão jurídica – também conhecido como *holding* do caso.³⁴

O precedente é formado a partir da decisão judicial. O precedente identifica-se com a razão que justifica, numa perspectiva racional, determinada resposta jurisdicional. Isso significa dizer que o precedente não se equivale ao conceito de decisão judicial nem ao de fundamentação, que é um dos elementos decisórios.³⁵

É preciso ter presente a ideia de que o precedente judicial, numa perspectiva vinculativa, corresponde à razão necessária e suficiente pela qual um resultado jurídico é adotado na solução do problema. Esta denominada razão necessária e suficiente que deve ter o potencial de generalidade ou de ser replicada para os casos análogos, ainda que a potencialidade da ocorrência de outros casos seja pequena ou nula. A importância do critério da universalização da razão de decidir é definida por ser ele elemento de garantia de sua correção formal da decisão e de sua racionalidade, estando atrelado ao dever de justificação das decisões judiciais.³⁶

³³ MARINONI, Luiz Guilherme. Da Corte que declara o “sentido exato da lei” para a Corte que institui precedentes. *Revista dos Tribunais*. vol. 950. p. 171. São Paulo: Ed. RT, 2014.

³⁴ MITIDIERO, Daniel. Fundamentação e precedente - Dois discursos a partir da decisão judicial. *Revista de Processo*. vol. 2016. p. 67. São Paulo: Ed. RT, 2012.

³⁵ ARENHART, Sergio Cruz e PESSOA, Paula. Precedentes e Casos Repetitivos: por que são se pode confundir precedentes com as técnicas do CPC para solução da litigância de massa? *Revista de Processo Comparado*. vol. 10. p. 21. São Paulo: Ed. RT, 2019. Ver as lições de Luiz Guilherme Marinoni: “Seria possível pensar que toda decisão judicial é um precedente. Contudo, ambos não se confundem, só havendo sentido falar de precedente quando se tem uma decisão dotada de determinadas características, basicamente a potencialidade de se firmar como paradigma para a orientação dos jurisdicionados e dos magistrados. De modo que, se todo precedente ressaia de uma decisão, nem toda decisão constitui precedente. Note-se que o precedente constitui decisão acerca da matéria de direito – ou, nos termos do *common law*, de um *point of law* – e não de matéria de fato. Quando são enfrentados pontos de direito, as decisões muitas vezes se limitam a anunciar o que está escrito na lei, não revelando propriamente uma solução judicial acerca da questão de direito, no sentido de solução que ao menos dê uma interpretação da norma legal. De qualquer forma, a decisão que interpreta a lei, mas segue julgado que a consolidou, apenas por isso não constitui precedente. Contudo, para constituir precedente, não basta que a decisão seja a primeira a interpretar a norma. É preciso que a decisão enfrente todos os principais argumentos relacionados à questão de direito posta na moldura do caso concreto. Até porque os contornos de um precedente podem surgir a partir da análise de vários casos, ou melhor, mediante uma construção da solução judicial da questão de direito que passa por diversos casos”. MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 6. ed. São Paulo: Ed. RT, 2020. p. 215-216.

³⁶ ARENHART, Sergio Cruz e PESSOA, Paula. Precedentes e Casos Repetitivos: por que são se pode confundir precedentes com as técnicas do CPC para solução da litigância de massa? *Revista de Processo Comparado*. vol. 10. p. 22. São Paulo: Ed. RT, 2019.

Se o particular pauta a sua conduta em determinado precedente judicial, o Poder Público quando opta por desconstituir a situação jurídica em curso ou já consumada, com efeitos retroativos, incide em grande probabilidade de violar o princípio da proteção da confiança. Se a lei, como regra, não pode ter eficácia retroativa, por que motivo o precedente judicial, a jurisprudência dominante ou o entendimento dos Tribunais Administrativos no que se refere a eficácia normativa de seus julgados teriam? Teresa Arruda Alvim faz o seguinte questionamento: “afinal, se o legislador pretende alterar uma situação de fato, muitas vezes uma eventual lei não é capaz de fazê-lo atingir seu objetivo. Em contrapartida, a alteração da jurisprudência poderia ter essa aptidão. Não é absurdo nós nos perguntarmos: então não deveria valer para ambos os casos a mesma regra?”³⁷

O precedente volta-se à proteção da confiança. É importante observar, nesse aspecto, que não se pode confundir a técnica de modulação dos efeitos decorrentes da declaração de inconstitucionalidade com a técnica de superação do precedente judicial.

Com razão está Daniel Mitidiero ao elucidar que a decisão que declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo sendo acompanhada da modulação de seus efeitos tem por objeto a validade de uma norma em relação à Constituição. Portanto, a modulação dos efeitos da norma reputada como inconstitucional visa a proteger a própria Constituição, como forma de mitigar ou atenuar os efeitos de uma atuação legislativa inconstitucional.³⁸

O precedente e a sua superação, conforme o caso, atribuem sentido aos textos jurídicos e delimitam o âmbito de aplicação das normas. A superação para frente visa proteger a confiança legítima, a igualdade e liberdade de todos perante o direito quando haja uma situação de desgaste social e jurídico do precedente. Trata-se, com efeito, de uma forma de proteção do princípio da segurança jurídica.³⁹

A superação do precedente visa proteger, a toda evidência, o passado em respeito à confiança que foi depositada nas decisões judiciais. Contudo, no caso de existir decisão que declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, protege-se, de forma excepcional, as situações que foram constituídas na vigência da lei reputada como incompatível com o texto constitucional.⁴⁰

³⁷ ALVIM, Teresa Arruda. *Modulação na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2021. p. 69.

³⁸ MITIDIERO, Daniel. *Superação para frente e modulação de efeitos: precedente e controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Ed. RT, 2021. p. 81.

³⁹ MITIDIERO, Daniel. *Superação para frente e modulação de efeitos: precedente e controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Ed. RT, 2021. p. 81.

⁴⁰ MITIDIERO, Daniel. *Superação para frente e modulação de efeitos: precedente e controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Ed. RT, 2021. p. 90.

Teresa Arruda Alvim entende que o princípio da proteção da confiança é o fundamento central da possibilidade de se limitar, no tempo, a eficácia da carga normativa das decisões judiciais nas situações em que a jurisprudência consolidada gerou confiança e pautas de condutas. Assim, “a possibilidade de modulação de efeitos na Ação Direta de Inconstitucionalidade tem *outros fundamentos* como, por exemplo, a necessidade de evitar o impacto negativo na sociedade, decorrente de se apagar, integralmente, o passado”.⁴¹

A previsão do princípio da confiança como elemento a ser observado quando da prolação das decisões judiciais, também está presente no Tratado sobre o funcionamento da União Europeia que, por sua vez, prevê no art. 264, alínea 2 que “o Tribunal indica, quando o considerar necessário, quais os efeitos do ato anulado que se devem considerar subsistentes”.

Em relação à base de confiança – expressão utilizada por Humberto Ávila – requer-se um precedente que decorra de pronunciamentos Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça ou, então, em sede de acórdãos com força vinculante com aptidão para criar uma tese jurídica para uma determinada questão de direito controvertida, tal como ocorre nos incidentes de resolução de demandas repetitivas.

Tanto a superação para frente quanto a modulação dos efeitos estão vinculadas ao princípio da segurança jurídica. Porém, a nota distintiva reside no fato de que a modulação dos efeitos tem preocupação com a situação de inconstitucionalidade e para preservar a segurança jurídica e os direitos constituídos com base na norma reputada como inconstitucional, de modo que é possível restringir a eficácia retroativa. Todavia, a superação do precedente, é sempre prospectiva e visa resguardar a proteção da confiança que o cidadão nutre em relação ao precedente existente, pois de modo contrário haveria a quebra da expectativa legítima depositada no precedente até então em vigor.⁴²

Eis alguns exemplos que podem ilustrar o quanto dito. O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça⁴³ têm entendimento consolidado de que a teoria do fato consumado não é aplicável aos candidatos que tomam posse em razão de decisão proferida em

⁴¹ ALVIM, Teresa Arruda. *Modulação na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2021. p. 69. (grifos do original). Prossegue a autora: “Entretanto, parece-nos que o fundamento último, da modulação, *em ambas* as hipóteses, é o mesmo: proteger a confiança. Esse princípio está, também, por trás da possibilidade criada pelo legislador, de que se preserve o passado no julgamento de procedência na Ação Direta de Inconstitucionalidade, já que existe *presunção de que a lei não é inconstitucional* – confia-se”. ALVIM, Teresa Arruda. *Modulação na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2021. p. 68. (grifos do original).

⁴² MITIDIERO, Daniel. *Superação para frente e modulação de efeitos*: precedente e controle de constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: Ed. RT, 2021. p. 79-81.

⁴³ AgInt no REsp 1939594/MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves. Primeira Turma, j. 11/10/2021, Dje 14/10/2021; RE 608482/RN, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, julgado em 7/8/2014 (repercussão geral) (Info 753). RMS 31538/DF, rel. orig. Min. Luiz Fux, red. p/ o acórdão Min. Marco Aurélio Primeira Turma, julgado em 17/11/2015.

cognição sumária. Deste modo, a posse ou o exercício em cargo público não implica na manutenção, em caráter definitivo, do candidato que não atende a exigência de prévia aprovação em concurso público, conforme previsto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Esta regra do texto constitucional prepondera sobre o interesse individual do candidato, de forma que não incide o princípio da proteção da confiança legítima. Concorde-se ou não com entendimento fixado pelas Cortes Superiores, o fato é que já existe um entendimento manifestado sobre a matéria e o candidato que toma posse por força de decisão não imutabilizada pela coisa julgada, não poderá afirmar que teve uma expectativa legítima em torno da consolidação do cargo.

Diferente é a situação do servidor público que ingressou por força de decisão não definitiva e permanece vários anos no cargo e consegue a concessão de aposentadoria. Nesta situação, por força do elevado grau de estabilidade da situação jurídica consolidada, o princípio da proteção da confiança legítima tem prevalência, pois o decurso do tempo aumenta, de fato, a base da confiança.⁴⁴

Embora não seja objeto deste trabalho, o entendimento aqui firmado aplica-se, igualmente, em relação aos precedentes oriundos dos Tribunais Administrativos dotados de alto grau de especialidade, tais como a CVM ou o CADE, por exemplo.⁴⁵

5. O princípio da boa-fé como diretriz para aplicação da proteção da confiança

O princípio da boa-fé exige que as partes, durante o vínculo jurídico, comportem-se de forma correta não só durante as tratativas, mas também durante a formação e o

⁴⁴ EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO REPROVADO QUE ASSUMIU O CARGO POR FORÇA DE LIMINAR. SUPERVENIENTE REVOGAÇÃO DA MEDIDA. RETORNO AO STATUS QUO ANTE. “TEORIA DO FATO CONSUMADO”, DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA E DA SEGURANÇA JURÍDICA. INAPLICABILIDADE. RECURSO PROVIDO. 1. Não é compatível com o regime constitucional de acesso aos cargos públicos a manutenção no cargo, sob fundamento de fato consumado, de candidato não aprovado que nele tomou posse em decorrência de execução provisória de medida liminar ou outro provimento judicial de natureza precária, supervenientemente revogado ou modificado. 2. Igualmente incabível, em casos tais, invocar o princípio da segurança jurídica ou o da proteção da confiança legítima. É que, por imposição do sistema normativo, a execução provisória das decisões judiciais, fundadas que são em títulos de natureza precária e revogável, se dá, invariavelmente, sob a inteira responsabilidade de quem a requer, sendo certo que a sua revogação acarreta efeito *ex tunc*, circunstâncias que evidenciam sua inaptidão para conferir segurança ou estabilidade à situação jurídica a que se refere. 3. Recurso extraordinário provido. Recurso Extraordinário 608.482-RN, Rel. Min. Teori Zavascki, Plenário, j. 07/08/2014

⁴⁵ Sobre o tema conferir: NITÃO LOUREIRO, Carlos Henrique e FRANÇA, Vladimir da Rocha. Precedentes administrativos: um caminho para segurança jurídica nas relações entre a administração pública e os cidadãos. *Revista dos Tribunais*. vol. 1026. p. 21-39. São Paulo: Ed. RT, 2021 e GUTIÉRREZ, Adrián A. El precedente administrativo en Uruguay. *Revista de derecho administrativo e infraestructura*. vol. 12. p. 279-304. São Paulo: Ed. RT, 2020.

desenvolvimento da relação jurídica. O princípio da boa-fé – visto como norma de conduta – impõe às partes da relação jurídica um padrão de conduta pautada na retidão, probidade, honestidade e lealdade, atendidas as peculiaridades dos usos e costumes do lugar.⁴⁶

A doutrina aponta a aplicabilidade do princípio da boa-fé através de uma tríplice vertente: (a) função interpretativa; (b) função restritiva do exercício abusivo de direitos; e (c) função criadora de deveres anexos.⁴⁷

O princípio da boa-fé tem relação íntima com o princípio da proteção da confiança, além de servir de diretriz para sua concretização. Sobre a diferença entre ambos os princípios, é importante elucidar que a eficácia do princípio da boa-fé objetiva é um dos modos de proteção da confiança legítima, com especial destaque porque opera prioritariamente no plano das relações intersubjetivas.⁴⁸

A proteção da confiança visa proteger expectativas legítimas dos particulares frente à conduta do Poder Público em razão da confiança depositada no comportamento do ente estatal ou por quem lhe faça às vezes, de modo a servir como um limitador à prática de atos restritivos de direitos. Essa confiança surgida pelo particular pode decorrer de atos ou comportamentos pautados na boa-fé. Ou seja, a relação jurídica estruturada e regida pelo princípio da boa-fé constitui um importante elemento da *base da confiança* e faz surgir, por parte do administrado, a expectativa legítima na continuação do comportamento estatal.

No direito espanhol a doutrina, do mesmo modo, estabelece uma relação direta e de correspondência entre o princípio da boa-fé e o princípio da proteção da confiança. Sobre este ponto, Jesus González Pérez esclarece que:

“La aplicación del principio de la buena fe, por otra parte, comportará la confianza de la Administración en que el administrado que con ella se relaciona va a adoptar un comportamiento leal en la fase de constitución de las relaciones, en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones frente a la propia Administración y frente a otros administrados. (...) La aplicación del principio de la buena fe permitirá

⁴⁶ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil brasileiro: contratos e atos unilaterais*. 17. ed. São Paulo: Saraiva. 2020. vol. 3, p. 57. O mesmo autor ensina que: “Denota-se, portanto, que a boa-fé é tanto forma de conduta (subjetiva ou psicológica) como norma de comportamento (objetiva). Nesta última acepção, está fundada na honestidade, na retidão, na lealdade e na consideração para com os interesses do outro contraente, especialmente no sentido de não lhe sonegar informações relevantes a respeito do objeto e conteúdo do negócio. A boa-fé objetiva constitui um modelo jurídico, na medida em que se reveste de variadas formas. Não é possível catalogar ou elencar, a priori, as hipóteses em que ela pode configurar-se, porque se trata de uma norma cujo conteúdo não pode ser rigidamente fixado, dependendo sempre das concretas circunstâncias do caso. No entanto, essa imprecisão se mostra necessária, num sistema aberto, para que o intérprete tenha liberdade de estabelecer o seu sentido e alcance em cada caso”. GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil brasileiro: contratos e atos unilaterais*. 17. ed. São Paulo: Saraiva. 2020. vol. 3, p. 58-59.

⁴⁷ Por todos, conferir: TEPEDINO, Gustavo, KONDER, Carlos Nelson e BANDEIRA, Paula Greco. *Fundamentos do direito civil: contratos*. 2. ed. Forense: Rio de Janeiro, 2021. vol. 3, p. 45.

⁴⁸ MIRAGEM, Bruno. *Direito administrativo aplicado*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2017. p. 235-236.

al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga. Y en que no le va a ser exigido en el lugar, en el momento ni en la forma más inadecuados, en atención a sus circunstancias personales y sociales, y a las propias necesidades públicas”.⁴⁹

Ambos os princípios não se confundem porque o parâmetro de avaliação e os critérios de análise são distintos. Por exemplo, no campo da boa-fé, para se evitar condutas abusivas (abuso de direito), a doutrina desenvolveu parâmetros específicos para a sua incidência: o *venire contra factum proprium*, *supressio* e *surrectio e tu quoque*.

Rafael Maffini esclarece que a proteção da confiança tem maior amplitude se comparada à boa-fé, pois conforme este princípio, objetiva-se um estado de coisas qualificado pela busca de condutas leais e, em relações bilaterais, pela concretização de comportamentos reciprocamente leais, de modo que se apresenta numa via de mão dupla. Assim, impõe-se um comportamento leal, ético e transparente por parte do Poder Público, bem como impõe-se o mesmo tipo de comportamento leal do particular frente ao Estado-Administração. A proteção da confiança, por sua vez, por ser um princípio dotado de uma maior amplitude, decorre da imposição da segurança jurídica e do Estado de Direito e que almeja conferir estabilidade às relações jurídicas, sendo que esta proteção nem sempre estará condicionada à análise da boa-fé do administrado.⁵⁰

As relações jurídicas estruturadas com base na boa-fé propiciam a aplicação e operacionalização do princípio da confiança, pois a boa-fé funciona como um elemento argumentativo e de visualização do comportamento da administração com o particular como forma de aferir se é plausível ou não a construção de uma expectativa legítima. Assim, relação jurídica estruturada na boa-fé reflete um elemento importante à base da confiança tendo por consequência a criação de uma confiança legítima do cidadão frente ao comportamento do Poder Público.

6. O princípio da proteção da confiança na jurisprudência do STF: análise do Recurso Extraordinário nº 636.553-RS

O plenário do Supremo Tribunal Federal, no dia 19.02.2020, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.553-RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, fixou a seguinte tese: "em

⁴⁹ PÉREZ, Jesus González. *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 1983. p. 53-54.

⁵⁰ MAFFINI, Rafael da Cás. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. Tese de doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2005. p. 54-55.

atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas”

O julgado, ora referido, demonstra, a um só tempo, uma mudança de entendimento da Suprema Corte, bem como a importância do princípio da proteção da confiança como um elemento normativo importante para limitar a conduta do Poder Público no que se refere à supressão ou restrição de direitos.

É importante explicar o contexto do julgado. O Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que, por motivos de segurança jurídica e necessidade da estabilização das relações, é imprescindível especificar um prazo para que o Tribunal de Contas exerça a competência constitucional prevista no art. 71, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

A rigor, conforme entendimento predominante, o ato de concessão de aposentadoria é complexo, pois quando o órgão ao qual o servidor está vinculado analisa os requisitos legais para a aposentadoria e, por consequência, defere a aposentadoria, há a denominada *concessão inicial*, eis que ficará pendente, ainda, a apreciação a ser feita pelo Tribunal de Contas, de modo que a concessão em caráter definitivo da aposentadoria acontecerá somente quando houver a apreciação do caso pelo segundo órgão (Tribunal de Contas).

Pois bem. No ano de 2007, o STF editou a súmula vinculante de n. 3.⁵¹ Antes do julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.553-RS, a Suprema Corte estabeleceu uma exceção à aludida súmula vinculante no sentido de se o Tribunal de Contas não cumprisse o lapso temporal de 5 anos para analisar a concessão inicial da aposentadoria, logo, teria que oportunizar o exercício do contraditório e ampla defesa em relação ao particular em caso de possível indeferimento do ato inicial de concessão da aposentaria.

Quando ocorre o deferimento do ato inicial de concessão da aposentadoria, este fato jurídico faz surgir uma situação jurídica referente à percepção da aposentadoria pelo particular em caráter provisório (precário) e que pode ser confirmado ou não pelo Tribunal de Contas. Ou seja, não há uma situação consolidada e estabilizada quando existe, apenas, a apreciação pelo órgão de origem.

Deve ser enfatizado, por importante, que este ato inicial de concessão da aposentadoria não é irrelevante e se reveste, à primeira vista, de legitimidade e legalidade, embora sujeito à

⁵¹ Súmula Vinculante 3-STF: Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

confirmação por outro órgão. Isto implica dizer que a decisão de concessão do órgão de origem estabelece, a título provisório, uma relação de confiança entre o administrado e o Estado-Administração. Com a concessão inicial gera-se, em tese, uma expectativa de que o deferimento será mantido.

Não era correto, numa perspectiva principiológica, deixar o particular esperando, por tempo indefinido, o ato de confirmação ou de indeferimento pelo Tribunal de Contas, ainda que fosse oportunizado, posteriormente, o contraditório. Aquele que tem a aposentadoria concedida espera estabilidade e definitividade em relação à sua situação jurídica num prazo razoável.⁵²

Agrega-se, ainda, a título argumentativo, que a concessão inicial de aposentadoria faz surgir uma relação jurídica continuada, de modo que o destinatário receberá mensalmente determinada quantia. A prática continuada da percepção da aposentadoria, por um período superior a 5 anos, é base suficiente para formar, na perspectiva do cidadão, uma confiança legítima em maior grau se comparada à perspectiva (confiança) nutrida quando do ato inicial de concessão. A relação entre a base da confiança e o decurso do tempo foi objeto de análise por Humberto Ávila:

“O essencial é que a prática continuada seja capaz de gerar no cidadão impressão de validade do ato, de tal modo que a descontinuidade futura da produção de efeitos possa ser vista como ato de deslealdade. Desse modo, portanto, a relação entre a base da confiança e o tempo é inversamente proporcional: quanto maior for o tempo de eficácia do ato, menos forte precisa ser a base da confiança; quanto menor for o tempo de eficácia do ato, mais forte deve ser a base da confiança”.⁵³

Portanto, à luz dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, foi acertada a decisão da Suprema Corte, pois foi inserido um limite à conduta do Poder Público no que se refere à apreciação do ato de concessão inicial da aposentadoria, de modo que exaurido o prazo de cinco anos, a primeira decisão que tinha um caráter provisório torna-se definitiva em razão do aumento da confiança depositada na manutenção do ato concessivo inicial.

⁵² Como referido pelo Ministro Gilmar Mendes: “Assim, uma vez que o ato formal do órgão administrativo – que verifica o preenchimento dos requisitos legais e concede a aposentadoria ou pensão – tem o condão de criar situações jurídicas com plena aparência de legalidade e legitimidade, é de admitir-se, portanto, que também a atuação do TCU, no tocante ao julgamento da legalidade e registro dessas aposentadorias ou pensões, deva estar sujeita a um prazo razoável, sob pena de ofensa ao princípio da confiança, face subjetiva do princípio da segurança jurídica”.

⁵³ ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 403.

7. O princípio da proteção da confiança na jurisprudência do STJ: análise do Recurso Especial nº 1.769.306 – AL

A primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial 1.769.306-AL,⁵⁴ Rel. Min. Benedito Gonçalves, fixou a seguinte tese: “Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo (operacional ou de cálculo), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão sujeitos à devolução, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido”.

O julgamento, ora analisado, decorreu da propositura – pelos servidores públicos federais aposentados – de ação ordinária movida em face da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), cujo pedido consistia na declaração de inexigibilidade de reposição ao erário dos valores decorrentes de erro da Administração no enquadramento na classe de Professor Titular, ao invés de Professor Associado, no período de 28/6/2012 a 31/7/2016.

Em primeiro grau de jurisdição, o juiz acolheu os pedidos sob o fundamento de que, no contexto litigioso, o pagamento reputado como indevido ocorreu por erro da própria Administração, sem participação ou contribuição da parte autora, de modo que ficou demonstrada a boa-fé dos demandantes. Em sede de julgamento de apelação, o Tribunal negou provimento à apelação e à remessa necessária ao argumento de que, ainda que o pagamento indevido não tenha decorrido de errônea interpretação ou má aplicação da lei, mas de mero erro operacional da Administração no cálculo das vantagens, a obrigatoriedade da restituição não é devida, eis que era difícil a identificação do pagamento a maior e o fato de ter sido realizado por um período relativamente longo impedia a sua devolução.

O Superior Tribunal de Justiça distingue as hipóteses de interpretação equivocada de lei ou da sua má aplicação das situações em que há o denominado erro operacional ou de cálculo. Com efeito, na primeira situação, pode-se dizer que a base da confiança é maior e gera uma expectativa legítima em relação ao administrado sobre a manutenção da situação jurídica que permite usufruir de determinada posição jurídica de vantagem. A rigor, se a própria administração confere um entendimento sobre como a lei ou ato normativo devem ser aplicados, por conseguinte, o particular deverá se pautar conforme a posição do Estado-Administração. Contudo, se há o denominado erro operacional ou de cálculo, a base da confiança é mais frágil

⁵⁴ Julgamento submetido ao rito dos Recursos Especiais Repetitivos

e a invocação do princípio da confiança depende de uma análise mais específica do caso concreto, principalmente à luz da boa-fé objetiva e do decurso do tempo.

Sobre este ponto, o Min. Relator Benedito Gonçalves assim se posicionou:

“Diferentemente dos casos de errônea ou má aplicação de lei, onde o elemento objetivo é, por si, suficiente para levar à conclusão de que o beneficiário recebeu o valor de boa-fé, assegurando-lhe o direito da não devolução do valor recebido indevidamente, na hipótese de erro material ou operacional deve-se analisar caso a caso, de modo a averiguar se o servido tinha condições de compreender a ilicitude no recebimento dos valores, de modo a se lhe exigir comportamento diverso, diante do seu dever de lealdade para com a Administração Pública. Impossibilitar a devolução dos valores recebidos indevidamente por erro perceptível da Administração Pública, sem a análise do caso concreto da boa-fé objetiva, permitiria o enriquecimento sem causa por parte do servidor, em flagrante violação do artigo 884 do Código Civil”.

No erro administrativo (operacional ou de cálculo) não há entendimento externado pela administração, de modo que não será possível apontar qualquer ato ou conduta do Poder Público que pudesse gerar expectativas legítimas em relação aos administrados. Como demonstrado, não se deve confundir erro na interpretação de lei com erro administrativo (operacional ou de cálculo), pois neste tipo de erro a restrição ou supressão de direitos que enseja a restituição de valores ou revogação de vantagens depende da demonstração de boa-fé no caso concreto.⁵⁵

Deve ser elucidado que quando ocorre o erro operacional ou de cálculo, o ressarcimento ao erário não se dá de forma automática. Ou seja, não há relação de causa e efeito entre o erro administrativo e o dever de devolver aos cofres públicos os valores percebidos. A rigor, este tipo de erro enseja uma maior cognição da situação fática por parte do Estado-Administração e, havendo processo judicial, por parte do Estado-Juiz. Portanto, se pelas regras da experiência comum,⁵⁶ for possível presumir que os valores pagos indevidamente são perceptíveis à primeira vista e através de uma análise objetiva, logo, deve o administrado devolver os respectivos valores, pois de modo contrário estará caracterizado o enriquecimento sem causa.

Com base nas premissas estabelecidas ao longo deste artigo, o erro operacional ou de cálculo caracteriza uma base da confiança mais fraca se comparada à interpretação da lei

⁵⁵ No julgamento do Recurso Especial Repetitivo n. 1.244.182/PB (Tema 531/STJ), o STJ fixou o entendimento no sentido de que quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, de boa-fé, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto.

⁵⁶ Art. 375. O juiz aplicará as regras de experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece e, ainda, as regras de experiência técnica, ressalvado, quanto a estas, o exame pericial.

externada pelo Poder Público, de modo que o fator tempo é preponderante para efeito de verificação da incidência do princípio da proteção da confiança. Nestes termos, o decurso do tempo deverá ser maior se a base da confiança for mais fraca.

Concorda-se com a tese fixada pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial no 1.769.306-AL, porém, é adequado acrescentar que tratando-se de erro operacional ou de cálculo, a análise da boa-fé no caso concreto deve ser vista em conjunto com o decurso do tempo. Imagine-se o seguinte exemplo: Num grupo de 50 servidores públicos, 30 têm direito à gratificação a título de diária em razão de viagens efetuadas. Porém, por erro no sistema, a administração pública pagou diárias a todos os servidores públicos, sendo que aqueles que não têm direito subjetivo às diárias não perceberam o pagamento em valor maior. Se o Poder Público perceber o erro operacional no mês seguinte, ainda que os servidores estejam de boa-fé, será devido o ressarcimento ao erário, como forma de evitar o enriquecimento sem causa.

O que se pretende enfatizar é que a análise da boa-fé objetiva, em determinadas situações, por si só, pode-se revelar insuficiente, de forma que o decurso do tempo passa a ser um elemento de grande importância para efeito da incidência do princípio da proteção da confiança.

8. Conclusão

O princípio da proteção da confiança é uma projeção da segurança jurídica na dimensão subjetiva e serve como norma limitadora da conduta do Poder Público quando objetive restringir ou suprimir direitos subjetivos exercidos pelos particulares e que foram originados através de uma relação jurídica base, pautada na lealdade, ética e boa-fé.

Como norma constitucional de natureza principiológica e que visa tutelar outros direitos fundamentais, o princípio da proteção da confiança é dotado de um âmbito de proteção e que quando invocado pelo particular – à luz de uma relação sedimentada na base da confiança – atribui ao Poder Público o ônus argumentativo de desconstituir a aplicação do aludido princípio.

Por fim, os atos de revogação e anulação oriundos do Poder Público, ainda que não violem a coisa julgada, o direito adquirido ou o ato jurídico perfeito, deverão observar, em igual medida, o princípio da proteção de confiança.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALVIM, Teresa Arruda. *Modulação na alteração da jurisprudência firme ou de precedentes vinculantes*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2021.

ARENHART, Sergio Cruz e PESSOA, Paula. Precedentes e Casos Repetitivos: por que são se pode confundir precedentes com as técnicas do CPC para solução da litigância de massa? *Revista de Processo Comparado*. vol. 10. p. 17-53. São Paulo: Ed. RT, 2019.

ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In: _____. SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.). *O direito público em tempos de crise*. Estudos em homenagem a Ruy Rubem Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

_____. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

CABRAL, Antonio do Passo. *Coisa julgada e preclusões dinâmicas: entre continuidade, mudanças e transições de posições processuais estáveis*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

COUTO e SILVA, Almiro do. Princípios da Legalidade da Administração Pública e a segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do RS*. Cadernos de Direito Público, n. 57. Porto Alegre: PGE, dez. 2003

_____. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. *Revista De Direito Administrativo*. vol. 237, p. 271-316. 2004.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil brasileiro: contratos e atos unilaterais*. 17. ed. São Paulo: Saraiva. 2020. vol. 3

GUTIÉRREZ, Adrián A. El precedente administrativo en Uruguay. *Revista de derecho administrativo e infraestructura*. vol. 12. p. 279-304. São Paulo: Ed. RT, 2020.

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida. *Direito adquirido a regime jurídico: confiança legítima, segurança jurídica e proteção das expectativas no âmbito das relações de direito público brasileiras*. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

MAFFINI, Rafael da Cás. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. Tese de doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

MARINONI, Luiz Guilherme. *A intangibilidade da coisa julgada diante da decisão de inconstitucionalidade*. 4. ed. São Paulo: Ed. RT, 2016.

_____. Da Corte que declara o “sentido exato da lei” para a Corte que institui precedentes. *Revista dos Tribunais*. vol. 950. p. 165-198. São Paulo: Ed. RT, 2014.

_____. *Precedentes obrigatórios*. 6. ed. São Paulo: Ed. RT, 2020.

MARTINS-COSTA, Judith. Almiro do Couto e Silva e a re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre p Estado os cidadãos. In: ÁVILA, Humberto (org.) *Fundamentos do Estado de Direito*. Estudos em homenagem a Almiro do Couto e Silva. São Paulo: Malheiros, 2005.

MAURES, Hartmut. *Elementos de direito administrativo alemão*. Trad. Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MIRAGEM, Bruno. *Direito administrativo aplicado*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2017.

MITIDIERO, Daniel. Fundamentação e precedente - Dois discursos a partir da decisão judicial. *Revista de Processo*. vol. 2016. p. 61-78. São Paulo: Ed. RT, 2012.

_____. *Superação para frente e modulação de efeitos: precedente e controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Ed. RT, 2021.

NITÃO LOUREIRO, Carlos Henrique e FRANÇA, Vladimir da Rocha. Precedentes administrativos: um caminho para segurança jurídica nas relações entre a administração pública e os cidadãos. *Revista dos Tribunais*. vol. 1026. p. 21-39. São Paulo: Ed. RT, 2021

PÉREZ, Jesus González. *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 1983.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TEPEDINO, Gustavo, KONDER, Carlos Nelson e BANDEIRA, Paula Greco. *Fundamentos do direito civil: contratos*. 2. ed. Forense: Rio de Janeiro, 2021. vol. 3.