

BOA-FÉ OBJETIVA OU PROTEÇÃO À CONFIANÇA? QUAL PRINCÍPIO APLICAR NAS RELAÇÕES ENTRE O ESTADO E O PARTICULAR, TUTELADAS PELO DIREITO ADMINISTRATIVO

Danilo Moura Lacerda *

Marcos Ehrhardt Júnior **

Sumário: 1. Introdução – 2. As funções da boa-fé objetiva e seu efeito expansivo – 3. O princípio da proteção da confiança legítima – 4. Cotejo entre posições doutrinárias divergentes – 5. Hipóteses de aplicabilidade da boa-fé objetiva à Administração Pública – 6. Conclusão - Referências bibliográficas

1 INTRODUÇÃO



boa-fé está expressamente positivada na lei civil brasileira, tanto no seu aspecto subjetivo, quanto objetivo, sendo este reconhecido como um princípio com normatividade suficiente para regular as relações jurídicas privadas, operando como diapasão hermenêutico, como limite ao exercício abusivo de um direito ou impondo deveres de conduta¹.

Anderson Schreiber² afirma que a boa-fé objetiva pos-

* Procurador Federal. Especialista em Direito Constitucional pela UNISUL. Mestrando em Direito da Universidade Federal de Alagoas – UFAL.

** Advogado. Doutor pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Alagoas. Professor de Direito Civil da UFAL.

¹FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVOLD, Nelson. *Curso de direito civil, vol.2: obrigações*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 131.

²SCHREIBER, Anderson. *A proibição do comportamento contraditório: tutela da confiança e comportamento contraditório*. Rio de Janeiro: Renovar. 2012, p. 107.

sui fundamento constitucional, e, especialmente, o *venire contra factum proprium*, está calcado no princípio da solidariedade social, e com isso tem a capacidade de irradiar seus efeitos para além das relações obrigacionais, onde foi aplicado originalmente, ganhando espaço sobre as demais áreas do direito civil e no direito público, incidindo nas relações jurídico-administrativas³.

Por outro lado, Patrícia Baptista⁴ restringe a aplicação da boa-fé objetiva ao Direito Administrativo, alegando que esta não possui conteúdo suficiente para regular todas as hipóteses em que a Administração Pública frustraria a confiança dos particulares, tendo uma maior amplitude e melhor operabilidade o princípio da proteção à confiança legítima.

Apesar da divergência doutrinária quanto a incidência de um ou outro princípio, a maioria concorda que existe uma relação estreita entre ambos, fazendo parte da mesma constelação de valores⁵, por isso é difícil realizar a tarefa a que se propõe neste artigo, de buscar distinções suficientes entre ambos os princípios.

A procura por critérios que permitam uma melhor definição do campo de aplicação dos princípios da boa-fé objetiva e da proteção à confiança legítima, reduzindo a zona de incerteza sobre os fatos que sofreriam a sua incidência, visa diminuir o decisionismo judicial, evitando que o julgador utilize um ou outro princípio apenas como um artifício retórico, sem uma maior precisão dogmática.

Para tanto é imperioso verificar o conteúdo e a aplica-

³ Ibid. p. 213.

⁴ BAPTISTA, Patrícia. *Segurança Jurídica e Proteção da Confiança Legítima: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, 141.

⁵ COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica 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). In: *Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015, p.45.

ção que é dado à cada um dos princípios no sistema jurídico brasileiro, por meio da pesquisa doutrinária e jurisprudencial; mas por se tratar de normas compostas por conceitos jurídicos indeterminados, dificilmente se poderá definir abstratamente todos os fatos que sofrerão sua incidência com pretensão de definitividade, o que muitas vezes só vai acontecer na solução do caso concreto⁶, contudo, é importante se buscar a delimitação possível do seu campo de aplicação, facilitando sua operabilidade e diminuindo a insegurança jurídica.

Com isso, pretende-se responder as seguintes indagações: existe alguma diferença entre a boa-fé objetiva e a proteção à confiança legítima? Ambas são aplicáveis à Administração Pública? Em que situações?

Nos dois primeiros itens deste estudo, serão investigadas as características mais importantes do conteúdo e efeitos de cada um dos princípios em tela, sua origem, fundamento constitucional, e campo de aplicação; na terceira parte será realizado um cotejo entre as ideias de autores que defendem a aplicação da boa-fé objetiva regulando os atos e decisões administrativas, e os que a restringem; por fim, serão apresentadas algumas conclusões sobre a possibilidade ou não da aplicação da Boa-Fé objetiva, realizando uma análise de decisões judiciais que aplicaram os princípios da boa-fé objetiva e proteção da confiança à Administração Pública.

2 AS FUNÇÕES DA BOA-FÉ OBJETIVA E SEU EFEITO EXPANSIVO

Com a superação histórica da concepção liberal de autonomia privada, em que são atendidos os anseios sociais de limitação da exploração dos hipossuficientes, o que Paulo

⁶ LÔBO, Paulo Luiz Netto. Deveres gerais de conduta nas obrigações civis. *Jus navigandi*, Teresina, a. 9, n.711, 16 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6903>> Acesso em: 03 jul. 2005, p. 6.

Lôbo⁷ denominou de "darwinismo Jurídico", e a necessidade de fomento dos direitos sociais básicos pelo Estado, são estabelecidos os alicerces do Estado Social, sem, naturalmente, impedir a livre iniciativa e a autonomia privada, mas apenas exigindo que estas sejam exercidas diante das balizas inerentes a vida em uma sociedade livre, mas também justa e solidária (artigo 3^a, I, Constituição Federal - CF/88.).

O Direito Civil sofre um processo de repersonalização, em que a dignidade da pessoa humana e a solidariedade social passam a ser os princípios regedores dessa nova metodologia⁸, deixando o patrimônio o seu lugar de destaque, e o ser humano assumindo a posição de centralidade.

Neste contexto, a consensualidade deixar de ser a única fonte das obrigações, passando a boa-fé objetiva, a função social dos contratos, e a equivalência material das prestações, a exercer papel preponderante na socialização do Direito Civil⁹.

A boa-fé é subdividida em subjetiva e objetiva: a primeira diz respeito a uma situação de fato, em que o indivíduo desconhece a condição de contrariedade ao direito de sua conduta, é também conhecida como "boa-fé crença". Por sua vez, a boa-fé objetiva (boa-fé lealdade) é erigida à condição de princípio, que traduz a exigência dos deveres gerais de conduta, sendo esta caracterizada como um dever geral de lealdade e confiança recíproca entre as partes¹⁰.

São identificadas três funções primordiais da boa-fé

⁷ LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Teoria geral das obrigações*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 4.

⁸ LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Teoria geral das obrigações*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 3.

⁹ LÔBO, Paulo Luiz Netto. Deveres gerais de conduta nas obrigações civis. *Jus navigandi*, Teresina, a. 9, n.711, 16 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6903>> Acesso em: 03 jul. 2005, p. 4.

¹⁰ EHRHARDT JR, Marcos. As funções da boa-fé e a construção de deveres de conduta nas relações privadas. *Revista de Ciência Jurídicas Pensar*.v. 18, n.2, 2013, p 3.

objetiva: a função interpretativa (artigo 113 do Código Civil - CC.¹¹); função de controle (artigo 187 - CC.¹²); e, função integrativa (artigo 422 - CC.¹³)¹⁴

Em sua função interpretativa, a boa-fé objetiva funciona como um norte hermenêutico, que determina que os negócios jurídicos sejam interpretados levando em consideração a boa-fé e os usos do local de sua celebração (artigo 113, C.C.).

Mostra-se necessária a relação entre a boa-fé e os usos de determinado local, pois para se verificar quais comportamentos serão suficientes para despertar a confiança na outra parte (a confiança é o valor fundante a ser protegido pela boa-fé), é imprescindível se verificar as práticas comportamentais de determinada comunidade¹⁵. Conforme as lições de Clóvis do Couto e Silva: "por meio da interpretação da vontade, é possível integrar o conteúdo do negócio jurídico com outros deveres que não emergem diretamente da declaração"¹⁶.

A função integrativa serve como fonte de criação de diversos deveres acessórios ou colaterais de conduta (artigo 422, C.C), como o dever de informação, de proteção (obrigação de prevenir danos), de cooperação (mútuo auxílio), também se aventa a existência de uma obrigação de mitigação, em que o credor deve atuar para evitar o agravamento do seu prejuízo (Enunciado 169, III jornada de direito civil do CJF¹⁷), contudo

¹¹Art. 113. Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração.

¹²Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

¹³Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

¹⁴ SCHREIBER, Anderson. *A proibição do comportamento contraditório: tutela da confiança e comportamento contraditório*. Rio de Janeiro: Renovar. 2012, p. 86.

¹⁵ DANTAS JÚNIOR, Aldemiro Rezende. *Teoria dos atos próprios no princípio da boa-fé*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 117.

¹⁶COUTO E SILVA, Clóvis V. do. *A Obrigação como processo*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 36.

¹⁷ O princípio da boa-fé objetiva deve levar o credor a evitar o agravamento do

este pode ser enquadrado no dever de cooperação¹⁸.

Estes deveres possuem autonomia em relação à obrigação principal, e devem ser observados na fase pré-contratual (*in contahendo*), como o dever de informação sobre características adequadas do objeto do negócio, ou a responsabilização por danos ocorridos nas tratativas, ou pós-contratual (*post pactum finitum*)¹⁹, como o dever de fornecer peças de reposição por um período de tempo razoável, ou a realização de consertos preventivos nos produtos negociados (*recall*).

Clóvis do Couto e Silva assim define a função dos deveres secundários dentro da lógica da obrigação como processo:

Os deveres secundários comportam tratamento de abranja toda a relação jurídica. Assim, podem ser examinados durante o curso ou o desenvolvimento da relação jurídica, e, em certos casos, posteriormente aos adimplementos da obrigação principal. Consistem em indicações, atos de proteção, como o dever de afastar danos, atos de vigilância, de guarda, de cooperação, de assistência.²⁰

Dentre as funções mais relevantes da boa-fé objetiva está a de controle (artigo 187, CC.), que opera como limite ao exercício disfuncional de um direito subjetivo, impedindo o abuso de direito.

Como a boa-fé objetiva possui uma textura aberta, caracterizando-se como um conceito jurídico indeterminado, é importante observar a construção do seu conteúdo em determinado momento vivido por uma coletividade, sendo necessário

próprio prejuízo.

¹⁸ EHRHARDT JR, Marcos. As funções da boa-fé e a construção de deveres de conduta nas relações privadas. *Revista de Ciência Jurídicas Pensar*. v. 18, n.2, 2013, p. 10-12.

¹⁹ LÔBO, Paulo Luiz Netto. Deveres gerais de conduta nas obrigações civis. *Jus navigandi*, Teresina, a. 9, n.711, 16 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6903>> Acesso em: 03 jul. 2005, p. 9-11.

²⁰ COUTO E SILVA, Clóvis V. do. *A Obrigação como processo*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 93.

identificar a aplicação que a doutrina e a jurisprudência estão fazendo, para evitar uma superutilização deste princípio²¹.

Neste intento, são identificadas algumas figuras parcelares que funcionam como padrões que permitem o uso tópico da boa-fé objetiva, concretizando sua aplicação, dando uma maior densidade ao seu conteúdo, dentre estas, são identificados: o *exceptio doli*; o *venire contra factum proprium*; a *supressio*; a *surreccio*; e o *tu quoque*²².

Anderson Schreiber²³ chama a atenção para a superutilização da boa-fé objetiva, esclarecendo que esta possui uma aplicação subsidiária, pois existindo alguma regra específica regulando a garantia da confiança das partes não é necessário invocar a boa-fé objetiva, a exemplo da norma prevista no artigo 175 CC.²⁴, que prevê a manutenção dos efeitos de negócio jurídico anulável cumprido voluntariamente pelo devedor, igualmente, não se deve confundir as situações que invocam a aplicação deste princípio com o simples inadimplemento; neste caso, a situação se resolve pela *pacta sunt servanda*, não havendo necessidade de se apelar à boa-fé objetiva, como equivocadamente fez o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

Indenizatória. Inadimplemento contratual. Incorporação imobiliária. Empreitada. Atraso na conclusão das obras. Obrigação de fazer. (...). Fere a boa-fé objetiva que deve estar presente nos contratos, o incorporador que, pondo a venda as unidades a serem construídas, deixa atrasar a obra, não cumprindo a obrigação de fazer a que se obrigara²⁵

²¹ SCHREIBER, Anderson. *A proibição do comportamento contraditório: tutela da confiança e comportamento contraditório*. Rio de Janeiro: Renovar. 2012, p. 121.

²² PENTEADO, Luciano de Camargo. Figuras parcelares da boa-fé objetiva e *venire contra factum proprium*. *Revista de Direito Privado (São Paulo)*, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 252-278, 2006, p. 261.

²³ SCHREIBER, Anderson. *A proibição do comportamento contraditório: tutela da confiança e comportamento contraditório*. Rio de Janeiro: Renovar. 2012, p. 121.

²⁴ Art. 175. A confirmação expressa, ou a execução voluntária de negócio anulável, nos termos dos arts. 172 a 174, importa a extinção de todas as ações, ou exceções, de que contra ele dispusesse o devedor.

²⁵ TJRJ, AC 2001.001.26377, D.J. 12.06.2002.

A *exceptio doli* não tem tido uma aplicação prática²⁶, e o *tu quoque* apesar de sua importância, não possui o escopo específico detutela da expectativa da continuidade do comportamento, mas a sua manutenção objetivando precipuamente a preservação do equilíbrio contratual e o caráter sinalagmático das prestações²⁷.

Para a finalidade deste trabalho, a análise será centralizada naquelas figuras que garantem a preservação das expectativas legítimas na continuidade do comportamento, em especial, o *venire contra factum proprium*.

A *supressio* e a *surrecio*, podem ser caracterizadas como duas faces da mesma moeda, representando os dois efeitos do *venire contra factum proprium*, pois na medida em que o direito é extinto para um (*supressio*), ao mesmo tempo, surge uma posição jurídica favorável para outro (*surrecio*), ambas com fundamento em situações que se perduraram no tempo, e que fizeram surgir na contraparte a expectativa legítima da estabilização da relação jurídica²⁸.

Como estas figuras estão inseridas na ideia do *Venire*, e para fins específicos deste trabalho, vamos focar neste; conforme esclarece Penteado²⁹: "estas figuras parcelares como que reproduzem a estrutura geral do *venire contra factum proprium* a qual assume um papel reitor dentro do sistema de direito privado, ao menos em matéria de boa-fé objetiva".

²⁶ EHRHARDT JR, Marcos. As funções da boa-fé e a construção de deveres de conduta nas relações privadas. *Revista de Ciência Jurídicas Pensar*. v. 18, n.2, 2013, p. 19.

²⁷ PENTEADO, Luciano de Camargo. Figuras parcelares da boa-fé objetiva e *venire contra factum proprium*. *Revista de Direito Privado (São Paulo)*, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 252-278, 2006, p. 264.

²⁸ PENTEADO, Luciano de Camargo. Figuras parcelares da boa-fé objetiva e *venire contra factum proprium*. *Revista de Direito Privado (São Paulo)*, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 252-278, 2006, p. 268/269.

²⁹ PENTEADO, Luciano de Camargo. Figuras parcelares da boa-fé objetiva e *venire contra factum proprium*. *Revista de Direito Privado (São Paulo)*, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 252-278, 2006, p. 269.

Anderson Schreiber³⁰ concorda com esta conclusão ao afirmar que a *supressio* (*Verwirkung*), seria uma subespécie do *Venire contra factum proprium*, neste caso, diante de condutas iniciais omissivas.

Os pressupostos para aplicação do princípio da proibição do comportamento contraditório são: a) uma conduta inicial (*factum proprium*); b) a confiança legítima criada na outra parte por esta conduta inicial; c) um comportamento contraditório; d) um dano efetivo ou potencial causado pela contradição³¹.

A conduta inicial pode ser tanto comissiva, como omissiva, um exemplo da vinculação da conduta omissiva pelo *venire* é a modificação dos critérios para distribuição de vagas estacionamento em condomínio (ordem de chegada ou sorteio), no caso julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo³², apesar da convenção de condomínio prever o critério da ordem de chegada, há mais de 20 anos as vagas eram utilizadas de forma privativa após a realização de sorteio, sem que houvesse impugnação por parte do condomínio ou de algum condômino (ato omissivo), o que acabou consolidando a situação por meio do *supressio*.

Ambas as condutas praticadas por uma mesma pessoa

³⁰ SCHREIBER, Anderson. *A proibição do comportamento contraditório: tutela da confiança e comportamento contraditório*. Rio de Janeiro: Renovar. 2012, p. 189.

³¹ SCHREIBER, Anderson. *A proibição do comportamento contraditório: tutela da confiança e comportamento contraditório*. Rio de Janeiro: Renovar. 2012, p. p. 132.

³² EMBARGOS INFRINGENTES - Condomínio edilício -Vagas indeterminadas de garagem - Ultimo sorteio ocorrido há vinte anos —Pedido de antigo adquirente de unidade autônoma para efetuar novo sorteio, rejeitado pelo voto dos demais condôminos em assembléia -Situação sedimentada, com a qual concordou o autor por mais de dez anos - Boa-fé objetiva e sua função de controle do exercício de direitos - Supressio e venire contra factum proprium - Voto minoritário no sentido deque cada condômino estacionará seu veículo em local à sua escolha, por ordem de chegada - Foco de conflitos entre condôminos, contrário à função e natureza da própria convenção de condomínio – Embargos infringentes rejeitados.(Relator(a): Francisco Loureiro; Comarca: Comarca não informada; Órgão julgador: 4ª Câmara de Direito Privado; Data de registro: 24/01/2006; Outros números: 3044054302)

(*factum proprium* e *venire*) devem ser lícitas, de acordo com as lições de Marcos Ehrhardt³³: "quando isoladamente considerado, nenhum dos comportamentos em análise se mostra ilícito".

A Confiança depositada precisa ser legítima, e aqui existe uma confluência entre a boa-fé objetiva e a subjetiva, para configuração do *venire* deve ser realizada uma análise da boa-fé subjetiva, pois se o interessado agiu com comprovada má-fé, não poderá se beneficiar da própria torpeza³⁴.

E por fim, deverá restar comprovado que a parte que confiou teve algum prejuízo efetivo ou pelo menos potencial, e esse elemento também serve como forte indício da confiança depositada, já que se uma das partes desconfiasse da seriedade do *factum proprium* não investiria nesta confiança³⁵.

No contexto do movimento de constitucionalização dos direitos, o direito civil passa ser também influenciado pelos valores e princípios constitucionais, sendo os princípios ou cláusulas gerais previstos no código civil um reflexo dos princípios constitucionais, servindo de válvula de entrada destes valores nas relações de direito privado, expandindo os efeitos da boa-fé objetiva, e permitindo a criação de deveres de conduta aplicáveis antes, durante e após a extinção da relação obrigacional, mas também operando seus efeitos nas demais áreas do direito privado, como o direito do consumidor, direitos reais, e de família.

Autores como Anderson Schreiber³⁶ e Aldemiro Rezen-de³⁷ indicam que o fundamento constitucional da boa-fé objeti-

³³ EHRHARDT JR, Marcos. As funções da boa-fé e a construção de deveres de conduta nas relações privadas. *Revista de Ciência Jurídicas Pensar*. v. 18, n.2, 2013, p. 16.

³⁴ SCHREIBER, Anderson. *A proibição do comportamento contraditório: tutela da confiança e comportamento contraditório*. Rio de Janeiro: Renovar. 2012, p. 144.

³⁵ SCHREIBER, Anderson. *A proibição do comportamento contraditório: tutela da confiança e comportamento contraditório*. Rio de Janeiro: Renovar. 2012, p. 143.

³⁶ SCHREIBER, Anderson. *A proibição do comportamento contraditório: tutela da confiança e comportamento contraditório*. Rio de Janeiro: Renovar. 2012, p. 107.

³⁷ DANTAS JÚNIOR, Aldemiro Rezende. *Teoria dos atos próprios no princípio da*

va e do *venire contra factum proprium* estaria nos princípios da solidariedade social (artigo 3º, I, CF), e dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CF).

Judith Martins-Costa³⁸ aponta o princípio da proteção à confiança, oriundo da segurança jurídica, como fundamento da boa-fé objetiva, pois a “confiança dos cidadãos é constituinte do Estado de Direito, que é, fundamentalmente, estado de confiança”.

Englobando todas estas correntes doutrinárias o enunciado 414 da V jornada de direito civil do Conselho da Justiça Federal – CJF, conclui que: “a cláusula geral do art. 187 do CC tem fundamento constitucional nos princípios da solidariedade, devido processo legal e proteção da confiança e aplica-se a todos os ramos do direito”.

Tendo acento constitucional, o princípio da boa-fé objetiva assim como o *venire contra factum proprium* permite que seus efeitos se espalhem por todas as relações jurídicas, privadas ou públicas, o que se denominou de caráter expansionista da boa-fé objetiva³⁹.

Na realidade, o que se percebe com clareza é que a boa-fé normativa, ao longo dos anos, tem apresentado forte caráter expansionista, ou seja, saindo do campo dos contratos, seu *habitat* inicial, para ocupar todos os ramos do direito privado e, inclusive, espraiando-se pelo direito processual e pelo direito público. Essa expansão, ao que parece, se apresenta como reflexo direto da visível constitucionalização qual tem passado o direito civil⁴⁰.

boa-fé. Curitiba: Juruá, 2007, p. 126-127.

³⁸ MARTINS-COSTA, Judith. *Almiro Couto e Silva e a re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o estado e os cidadãos*. In: ÁVILA, Humberto. (org.) *Fundamentos do Estado de Direito. Estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 145.

³⁹ EHRHARDT JR, Marcos. As funções da boa-fé e a construção de deveres de conduta nas relações privadas. *Revista de Ciência Jurídicas Pensar*. v. 18, n.2, 2013, p. 06.

⁴⁰ DANTAS JÚNIOR, Aldemiro Rezende. *Teoria dos atos próprios no princípio da boa-fé*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 123.

Menezes Cordeiro também identificou este efeito expansivo da boa-fé fora do Direito Civil, tendo esta como um princípio geral do direito que denota um fator cultural importante⁴¹.

Considerando o efeito expansionista da boa-fé objetiva, que em princípio, autoriza sua incidência sobre relações jurídico-administrativas, é importante uma análise do princípio da proteção à confiança legítima, que concorre com a boa-fé objetiva na regulação do direito público substantivo, para que se possa identificar as hipóteses de sua aplicação ao direito administrativo.

3 O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA

Influenciado pelo processo de constitucionalização do direito, assim como ocorreu no Direito Civil, o Direito Administrativo passou a sofrer um direcionamento mais presente dos valores e princípios constitucionais; por se tratar de um ramo do direito altamente fragmentado em diversos diplomas legais que muitas vezes careciam de uma maior sistematização, o norte constitucional contribuiu para uma melhor organização das matérias reguladas pelos diversos ordenamentos administrativos setoriais⁴².

Diversos institutos que regulam as relações jurídico-administrativas passaram a ser revisitados, dentre estes, os

⁴¹ "Antes de ponderar a projeção efectiva das orientações metajurídicas e positivistas da boa fé, no domínio da segunda codificação, cabe reconhecer sua expansão fora do Direito civil. Essa expansão é notável e denota a compleição da boa fé não como um instituto jurídico comum, mas como um factor cultural importante, ligado, de modo estreito, a um certo entendimento do jurídico". CORDEIRO, Antônio Menezes; ROCHA, Antônio Manuel da. *Da boa fé no direito civil*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 371.

⁴² BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 36.

princípios que caracterizam o regime jurídico administrativo: legalidade, indisponibilidade do interesse público e supremacia do interesse público; que começam a ser observados sob as novas lentes constitucionais, e com isso, alguns dogmas começaram a ser questionados⁴³.

O primeiro efeito da constitucionalização é sobre a legalidade, que passa a ser orientada pelos princípios constitucionais, o que, atualmente, já se fala em princípio da juridicidade. A indisponibilidade do interesse público passa a sofrer temperamentos frente à garantia dos direitos fundamentais, em que por um imperativo de segurança jurídica, muitas vezes, a Administração Pública fica impedida de anular atos administrativos ilegais com efeitos *ex tunc*, como é o caso, das verbas recebidas de boa-fé por servidor público por causa de interpretação administrativa equivocada⁴⁴ (súmula 34 da AGU).

Passa-se a rejeitar o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, devendo ser realizada a ponderação para identificar qual interesse deve prevalecer no caso concreto, e o resultado desta ponderação, muitas vezes, aponta para preservação do interesse privado, já que a Constituição Federal garantiu diversos direitos fundamentais individuais⁴⁵.

Neste ambiente, é identificado o princípio da proteção à confiança legítima como corolário do princípio da segurança jurídica em seu aspecto subjetivo, ao contrário do objetivo que garante o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada (artigo 5^a, XXXVI, CF/88.). Sobre este assunto são

⁴³ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3^a edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 398/399.

⁴⁴ AGU. Súmula 34: Não estão sujeitos à repetição os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública.

⁴⁵ SARMENTO, Daniel. Supremacia do interesse público? As colisões entre os direitos fundamentais e os interesses da coletividade. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 135/136.

esclarecedoras as lições de Almiro Couto e Silva, que escreveu estudo pioneiro sobre este tema:

A outra de natureza subjetiva, concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e outras condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação. Modernamente, no direito comparado, a doutrina prefere admitir a existência de dois princípios distintos, apesar das estreitas correlações existentes entre eles. Falam os autores, assim, em princípio da segurança jurídica quando designam o que prestigia o aspecto objetivo da estabilidade das relações jurídicas, e em princípio da proteção à confiança, quando aludem ao que atenta para o aspecto subjetivo⁴⁶.

O princípio da proteção à confiança legítima é um subprincípio da segurança jurídica, que por sua vez tem seu fundamento no Estado Democrático de Direito, sua origem remonta a uma decisão do Tribunal Administrativo Superior de Berlim, de 1956 (DVBL. 1957, 503), confirmada pelo Tribunal Administrativo Federal (BVerwGE 9, 251), processo conhecido como o caso da "viúva de Berlim", em que a viúva de um funcionário público recebeu a promessa, por ato administrativo, de reconhecimento ao direito de uma pensão por morte, caso se mudasse da República Democrática Alemã para Berlim Ocidental. Após transcorrido um ano, constatou-se que ela não teria preenchido todos os requisitos legais para concessão daquele benefício, sendo administrativamente cessado e cobrada a devolução dos valores recebidos. Julgado o caso, decidiu-se não só pela irrepetibilidade dos valores pagos, assim como pela manutenção da pensão, tendo como fundamento o princípio da proteção à confiança⁴⁷.

Com a possibilidade de modulação dos efeitos das de-

⁴⁶COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica 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). In: *Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 47.

⁴⁷ MAURER, Hartmut. *Elementos de direito administrativo alemão*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 70.

clarações de inconstitucionalidade pelo STF, conforme previsto no artigo 27 da lei 9.868/99⁴⁸ e artigo 11 da lei 9.882/99⁴⁹, fica claro a concretização do princípio da segurança jurídica em seu aspecto subjetivo no sistema jurídico brasileiro, em que se privilegia a manutenção de determinadas situações concretas, mesmo quando eivadas do vício mais grave, que é a inconstitucionalidade.

No Brasil, este princípio passa a ser reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal-STF, inicialmente, na decisão proferida no mandado de segurança - MS 24.268-0, em que foi concedida a ordem para anular decisão do Tribunal de Contas da União - TCU que determinara a cessação de uma pensão, concedida irregularmente, após 18 anos de sua concessão⁵⁰.

⁴⁸Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

⁴⁹Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

⁵⁰STF. EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Cancelamento de pensão especial pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de comprovação da adoção por instrumento jurídico adequado. Pensão concedida há vinte anos. (...) 7. Aplicação do princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito. Possibilidade de revogação de atos administrativos que não se pode estender indefinidamente. Poder anulatório sujeito a prazo razoável. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 8. Distinção entre atuação administrativa que independe da audiência do interessado e decisão que, unilateralmente, cancela decisão anterior. Incidência da garantia do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal ao processo administrativo. 9. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica. Aplicação nas relações jurídicas de direito público. 10. Mandado de Segurança deferido para determinar observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (CF art. 5º LV) (MS 24268, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 05/02/2004, DJ 17-09-2004 PP-00053 EMENT VOL-02164-01 PP-00154 RDDP n. 23, 2005, p. 133-151 RTJ VOL-00191-03 PP-00922).

Posteriormente, foi proferida pelo STF a decisão nos autos do MS 22357, em que se concluiu pela manutenção da contratação sem concurso público de pessoal da INFRAERO, mesmo após a Constituição de 1988, que exigia a realização de concurso público, entendendo que passados mais de 10 (dez) anos da contratação, e como na época haveria dúvidas sobre a necessidade de concurso para as Estatais, não seria razoável anular o ato de contratação daqueles servidores⁵¹.

Atualmente, o STF tem utilizado o princípio da proteção à confiança em vários julgados, dentre estes, podemos citar as decisões tomadas no Recurso Extraordinário— RE n.598.099/MG⁵², e, também no RE n. 837.311/PI⁵³, no primeiro se reconheceu o direito à nomeação do candidato provado em concurso público dentro do número de vagas, e no segundo, avançou-se para estender o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora do número de vagas mas que integram o cadastro de reserva, desde que ficasse comprovada a existência de vaga e a realização de atos concretos da Administração que demonstrem a necessidade do serviço.

Para Almiro Couto e Silva, este princípio tem um vasto espectro de aplicação: a) serve como limite à autotutela administrativa (anulação e revogação); b) justifica a responsabilização da Administração Pública por práticas, promessas e informações firmes feitas por seus agentes que depois não foram observadas; c) responsabilidade pré-negocial do Estado; d) impõe o dever de previsão de regras de transição razoáveis nos casos de mudança normativa brusca de regime jurídico administrativo⁵⁴.

⁵¹ STF, (MS 22357, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2004, DJ 05-11-2004 PP-00006 EMENT VOL-02171-01 PP-00043 LEXSTF v. 26, n. 312, 2005, p. 135-148 RTJ VOL 00192-02 PP-00620)

⁵² STF, RE 598099, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2011.

⁵³ STF, RE 837311, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 09/12/2015.

⁵⁴ COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica no Direito Público

Assim como a boa-fé, este princípio tem uma aplicação subsidiária, atuando apenas nos casos em que não exista uma norma específica⁵⁵, todavia, é um princípio que só pode ser invocado pelo particular frente ao Poder Público⁵⁶, ao contrário da boa-fé que deve ser observado por ambas as partes⁵⁷.

São identificados alguns requisitos para sua aplicação, que são: a) a não proteção, no caso concreto, por outras garantias de estabilidade das relações jurídico-administrativas; b) o depósito da confiança no ato ou conduta administrativa (base de confiança positiva); c) que a confiança do administrado seja legítima; d) que o interesse do particular confiante, após o processo de ponderação, prevaleça sobre o interesse público⁵⁸.

A base de confiança positiva é constituída de atos administrativos benéficos comissivos que gerem a legítima expectativa de estabilidade, este ato pode ser legal ou ilegal, pois o que importa é a confiança depositada pelo administrado. Atos prejudiciais ao cidadão podem ser revistos a qualquer momento, não ocorrendo sua preclusão (artigo 54, lei 9.784/1999)⁵⁹

Como a administração pública possui uma vinculação positiva à lei (*positive bindung*), só poderá fazer ou deixar de

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). In: *Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 51.

⁵⁵ BAPTISTA, Patrícia. *Segurança Jurídica e Proteção da Confiança Legítima: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, p. 130.

⁵⁶ MAURER, Hartmut. *Elementos de direito administrativo alemão*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 68.

⁵⁷ MAFFINI, Rafael da Cás. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. 2005. Tese (Doutoramento em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 54.

⁵⁸ BAPTISTA, Patrícia. *Segurança Jurídica e Proteção da Confiança Legítima: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, p. 130.

⁵⁹ 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.

fazer alguma coisa desde que previsto em lei, assim como apenas os atos expressos geram a presunção de legitimidade, a base de confiança negativa, constituída de atos administrativos omissivos, dificilmente serão capazes de gerar expectativas legítimas⁶⁰.

Em se tratando de atos ilegais, nos termos do artigo 54, da lei 9.784/99 (lei do processo administrativo federal), será necessário que os seus efeitos operem por um período de tempo razoável (cinco anos), assim como deverá ser verificada a boa-fé dos beneficiários, o que qualificará a confiança como legítima, todavia, mesmo em situações em que não tenha transcorrido o prazo de cinco anos, considerando as peculiaridades da situação fática, o ato ilegal poderá continuar gerando seus efeitos⁶¹.

Quando se tratar de juridicidade de ato administrativo ilegal, de natureza concreta, individual e pessoal, a boa-fé do administrado (neste caso subjetiva) se torna requisito necessário, todavia, esta não será o fundamento da manutenção do ato, que é o princípio da proteção à confiança.

A causas que excluem a legitimidade da confiança do particular neste caso, são as hipóteses em que o beneficiário: a) deu causa à ilegalidade do ato; b) prestou informações incorretas ou incompletas; c) tem conhecimento da ilegalidade do ato ou a desconhecia por negligência⁶².

⁶⁰ BAPTISTA, Patrícia. *Segurança Jurídica e Proteção da Confiança Legítima: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, p. 156/157.

⁶¹ COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica 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). In: *Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 64.

⁶² BAPTISTA, Patrícia. *Segurança Jurídica e Proteção da Confiança Legítima: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, p. 189/190.

Na revogação de atos administrativo, verifica-se a ocorrência de dois atos legais, um gerando da expectativa e outro que a frustra, contudo, mesmo no exercício de sua prerrogativa de revogação de atos que não atendam ao interesse público, a Administração poderá ser proibida desfazer o ato inicial, em situações que esta discricionariedade é reduzida à zero⁶³, aplicação que muito se assemelha ao *venire contra factum proprium*.

A aplicação do referido princípio poderá ter o efeito de manter o ato benéfico que criou a expectativa no particular, ou pelo menos, sua extinção com efeito *ex nunc*, também poderá ser definida uma indenização, que para Patrícia Baptista seria a opção preferencial, pois consegue acomodar adequadamente a preservação do interesse público com a anulação/revogação do ato, e do interesse particular com a respectiva compensação indenizatória⁶⁴.

Da análise do conteúdo, requisitos, e situações em que este princípio pode ser aplicado, percebe-se que há uma certa identidade com o princípio da boa-fé objetiva e o *venire contra factum proprium*, o debate acerca de qual princípio deve se aplicar à administração pública está muito presente na produção doutrinária nacional e estrangeira, conforme verificaremos no próximo item.

4 COTEJO ENTRE POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS DIVERGENTES

Existe um vivo debate doutrinário a respeito de qual

⁶³BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 248.

⁶⁴ BAPTISTA, Patrícia. *Segurança Jurídica e Proteção da Confiança Legítima: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, p. 204/205.

princípio regularia as relações jurídico-administrativas com a finalidade de proteger a confiança dos cidadãos frente às expectativas legítimas criadas pela Administração Pública, podendo ser identificado duas correntes principais: os que defendem a aplicação da boa-fé objetiva⁶⁵ e os que entendem que o princípio da proteção à confiança legítima seria o mais apropriado⁶⁶.

A posição majoritária entre os autores portugueses defende a aplicação da boa-fé objetiva ao Poder Público, estes identificam a boa-fé como um princípio geral do direito, irradiando seus efeitos por todos os ramos jurídicos, não precisando fazer uma recondução a outros princípios constitucionais como o da solidariedade social ou dignidade da pessoa humana, neste sentido, Menezes Cordeiro:

Visto sob esse prisma, o Direito público material precisava, mais do que qualquer outro ramo jurídico, de princípios dotados de conteúdo, isto é, de proposições que, sendo suficientemente elásticas para poder acudir a quaisquer falhas a nível de fontes, fossem, em simultâneo, dotadas de sentido bastante para evitar a queda na discricionariedade. A boa fé fez, assim, a sua aparição no Direito público material⁶⁷.

A ausência de norma expressa na Constituição portuguesa que impeça os efeitos retroativos da lei sobre o direito

⁶⁵ Pode-se indicar entre os que aplicam a boa-fé objetiva: Menezes Cordeiro, Anderson Schreiber, Aldemiro Resende Dantas Júnior, Pedro Moniz Lopes, Luiz Cabral de Moncada, Celso Antônio Bandeira de Mello, Edilson Pereira Nobre, José Guilherme Giacomuzzi.

⁶⁶ Dentre os autores que aplicam o princípio da proteção à confiança à Administração Pública estão: Almiro Couto e Silva, Patrícia Bábista, Judith Martins-Costa, Gerson Luiz Carlos Branco, Bruno Miragem, Marcio Felix Jobim, Valter Shuenquener de Araújo, Rafael da CásMaffini.

⁶⁷ CORDEIRO, Antônio Menezes; ROCHA, Antônio Manuel da. *Da boa fé no direito civil*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 384. Neste mesmo sentido. LOPES, Pedro Moniz. *Princípio da boa fé e decisão administrativa: estrutura e operatividade na discricionariedade conferida por normas habilitantes*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 208. Outro autor que segue a mesma linha: MONCADA, Luiz Cabral de. *Boa fé e tutela da confiança no direito administrativo*, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. II*, FDUL, Coimbra Editora, 2010.

adquirido, o ato jurídico perfeito, e coisa julgada, (ao contrário do artigo 5^a, XXXVI, da CF/88); e, a previsão normativa insculpida no artigo 6^a-A do código de processo administrativo português - CPA⁶⁸, que prevê a aplicação da boa-fé para proteger a confiança do cidadão em suas relações com a Administração Pública, fez com que a boa-fé objetiva ganhasse contornos próprios no sistema jurídico português, servindo para impedir a invalidação ou revogação de atos administrativos benéficos de efeitos concretos.

Por sua vez, o princípio da proteção à confiança é utilizado para suprir a omissão constitucional, evitando que a lei retroaja para prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, e a coisa julgada, mas também para garantir o devido processo legal, e inibir alterações legais de regimes jurídicos sem regras de transição adequadas.⁶⁹

Por esses motivos, no sistema jurídico português, aplicação do princípio da boa-fé ao direito administrativo assume o mesmo papel que o princípio da proteção da confiança legítima tem no Brasil (aspecto subjetivo da segurança jurídica), sendo que a confiança prevista no artigo 6^o-A da CPA, faria a ligação da boa fé ao caso concreto⁷⁰; já o princípio da proteção à confiança assumiria a função específica da segurança jurídica em seu aspecto objetivo (nos moldes do artigo, XXXVI, 5^o,

⁶⁸ Artigo 6^o-A Princípio da boa fé 1 - No exercício da actividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa fé. 2 - No cumprimento do disposto nos números anteriores, devem ponderar-se os valores fundamentais do direito, relevantes em face das situações consideradas, e, em especial: a) A confiança suscitada na contraparte pela actuação em causa; b) O objectivo a alcançar com a actuação empreendida.

⁶⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6^a ed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 375/385.

⁷⁰ CORDEIRO, Antônio Menezes; ROCHA, Antônio Manuel da. *Da boa fé no direito civil*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 384. Neste mesmo sentido. LOPES, Pedro Moniz. *Princípio da boa fé e decisão administrativa: estrutura e operatividade na discricionariedade conferida por normas habilitantes*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 383.

CF/88).⁷¹

Outra escola que exerce forte influência na academia jurídica brasileira é a Alemã, autores, como Hartmut Maurer, demonstram que o princípio da proteção à confiança legítima é identificado como sendo resultante do princípio da segurança jurídica e o Estado de Direito, servindo para proteger situações concretas dos administrados, como na decisão proferida no caso da "viúva de Berlim" citado no item 3, mas também aplica-se sobre o poder legislativo impedindo a retroatividade das leis em determinadas situações⁷².

Importante conhecer a utilização que está sendo dada aos referidos princípios no sistema jurídico português e alemão, porque além de representar bem a divergência doutrinária sobre o tema, a produção científica destes países tem profunda penetração na academia jurídica brasileira.

Neste contexto, estas posições são adotadas no Brasil sofrendo algumas adaptações, pois como aqui existe regra constitucional específica colocando fora do alcance da retroatividade das leis, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, amparada no princípio da segurança jurídica em seu aspecto objetivo (Inciso XXXVI, artigo 5º, CF/88), o princípio da proteção à confiança legítima vem ganhando espaço nas demais situações que as expectativas legítimas dos administrados estavam sendo frustradas (aspecto subjetivo da segurança jurídica)⁷³.

⁷¹ BAPTISTA, Patrícia. *Segurança Jurídica e Proteção da Confiança Legítima: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, p. 104/105. No mesmo sentido. MONCADA, Luiz Cabral de. Boa fé e tutela da confiança no direito administrativo, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. II*, FDUL, Coimbra Editora, 2010, p. 573/611.

⁷² MAURER, Hartmut. *Elementos de direito administrativo alemão*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 84.

⁷³ COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica 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). In: *Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional*.

Como foi dito anteriormente, o conteúdo dos princípios da boa-fé objetiva e da proteção à confiança depende dos usos que é dado por determinada coletividade, por isso não se verifica uma uniformidade nos sistemas jurídicos citados acima, sendo que no Brasil ainda se está buscando uma melhor definição de seus conteúdos, ainda em desenvolvimento.

Neste contexto, Anderson Schreiber⁷⁴ e Aldemiro Dantas⁷⁵ defendem que o fundamento constitucional da boa-fé objetiva remonta aos princípios da solidariedade social e da dignidade da pessoa humana, o que justificaria seu caráter expansionista, aplicando-se às relações jurídico-administrativas (vide item 2); Edilson Pereira Nobre⁷⁶, citando Celso Antônio Bandeira de Mello, ainda faz referência ao princípio da moralidade administrativa insculpido no artigo 37 da CF/88, como válvula de incidência da boa-fé objetiva no Direito Administrativo.

Para estes autores a utilização do princípio da boa-fé objetiva seria suficiente para tutelar as expectativas legítimas dos cidadãos frente ao Poder Público.

Divergindo desta posição, Bruno Miragem afirma que a proteção da confiança tem um alcance mais amplo, e não se esgota nas hipóteses de aplicação da boa-fé, que tem uso prioritário nas relações intersubjetivas⁷⁷. Gerson Branco vai ao encontro deste entendimento, quando justifica que apesar dos limites entre a proteção da confiança e da boa-fé objetiva serem nebulosos, aquela teria um âmbito de aplicação maior, sendo a

São Paulo: Malheiros, 2015, p. 47.

⁷⁴ SCHREIBER, Anderson. *A proibição do comportamento contraditório: tutela da confiança e comportamento contraditório*. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 95.

⁷⁵ DANTAS JÚNIOR, Aldemiro Rezende. *Teoria dos atos próprios no princípio da boa-fé*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 148.

⁷⁶ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira Nobre. *O princípio da boa-fé e sua aplicação no Direito Administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 156/157.

⁷⁷ MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 208.

boa-fé uma cláusula geral do qual a confiança se concretiza em uma de suas possibilidades de operação, pois o seu âmbito de atuação é maior⁷⁸.

Judith Martins-Costa corrobora deste entendimento:

Tenho convicção de ser inverso o nexo: A confiança é mais ampla do que a boa-fé. Essa é uma fé qualificada (boa) que aparece no direito sob dupla modalidade (boa-fé objetiva e subjetiva) e suscita determinados efeitos, operando, funcionalmente, como pressuposto ou condição do mecanismo de proteção da confiança. Porém, não tem a generalidade da confiança que é, ao mesmo tempo, princípio, fundamento e pressuposto da ordem jurídica, globalmente considerada, apanhando casos que não são reconduzidos ao âmbito de incidência (e operatividade) da boa-fé⁷⁹.

Para esta corrente, o princípio da proteção da confiança teria uma área de incidência mais abrangente, pois seria um corolário da segurança jurídica, e esta, por sua vez, tem seu fundamento no próprio Estado de Direito, protegendo situações em que tenha sido criada uma expectativa legítima no particular, sem que necessariamente tenha havido uma conduta desleal ou abusiva por parte do Poder Público, que em muitas vezes age para cumprir as determinações legais, atendendo também ao princípio da moralidade administrativa, como no caso das anulações de atos administrativos benéficos ilegais.

Em outras situações, sequer há necessidade de discussão sobre a boa-fé, como nos casos de modificações legislativas e do exercício da competência normativa, em que não existe uma relação intersubjetiva concreta, não havendo a participação ou influência do interessado na formação do ato ou deci-

⁷⁸ BRANCO, Gerson Luiz Carlos Branco. A proteção das expectativas legítimas derivadas das situações de confiança: elementos formadores do princípio da confiança e seus efeitos. *Revista de Direito Privado*, vol. 12/2002, p. 169-225, out.-dez./2002, DRT/2002/459, p. 9.

⁷⁹ MARTINS-COSTA, Judith. *Almiro Couto e Silva e a re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o estado e os cidadãos*. In: ÁVILA, Humberto. (org.) *Fundamentos do Estado de Direito. Estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 142.

são administrativa⁸⁰.

Tendo um alcance bem maior que a boa-fé objetiva, apesar destes autores não rejeitarem peremptoriamente sua aplicação em situações específicas, fica subtendida a ideia de que seria mais simples a utilização apenas do princípio da proteção à confiança legítima, já que opera em todas as situações possíveis de tutela da confiança legítima do administrado.

Se é verdade que o princípio da proteção da confiança tem um âmbito de atuação mais abrangente, também não é menos verdade de que há situações em que seu suporte fático em nada difere da boa-fé objetiva e do *venire contra factum proprium*, existindo uma espécie de concorrência entre estes princípios.

Neste ponto, valendo-se da subsidiariedade do princípio da proteção à confiança legítima⁸¹, nas palavras de Patrícia Baptista: "acredita-se que não se deve substituir a aplicação da teoria dos atos próprios no direito administrativo, onde ela couber, pela invocação pura e simples do princípio da proteção da confiança legítima"⁸², portanto, conclui-se que devem ser aplicados os princípios da boa-fé objetiva e do *venire contra factum proprium*, que já tem um uso efetivo na regulação de determinadas situações em que houve a quebra da confiança do particular frente à Administração.

Portando, levando em consideração o desenvolvimento jurisprudencial e doutrinário da boa-fé objetiva, e também a sua expressa previsão legal contida no artigo 2^a, IV, da lei 9.784/1999⁸³; identificada alguma hipótese que o mesmo possa

⁸⁰ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado*. Niterói: Impetus, 2016, p. 154/155.

⁸¹ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado*. Niterói: Impetus, 2016, p. 168.

⁸² ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado*. Niterói: Impetus, 2016, p. 300.

⁸³ Art. 2^o A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla

incidir, este princípio deve ser utilizado preferencialmente à proteção da confiança, por lhe dar mais concretude, especialmente por meio de suas figuras parcelas, a exemplo do *venire contra factum proprium*, contudo nada impede que sejam feitas referências ao princípio da proteção à confiança legítima e segurança jurídica como reforço argumentativo.

5 HIPÓTESES DE APLICABILIDADE DA BOA-FÉ OBJETIVA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos itens anteriores foi realizada uma análise sobre o fundamento, conteúdo, características, e efeitos da aplicação dos princípios da boa-fé objetiva e da proteção à confiança legítima à Administração Pública, e, verificou-se que neste âmbito de atuação, ambos tem o escopo de proteger a confiança do cidadão nas expectativas legítimas criadas pelo Poder Público, portanto, neste contexto, o subprincípio da boa-fé objetiva que tem vocação própria para atuar resguardando a confiança, é o *venire contra factum proprium*, e é por meio dele que a boa-fé objetiva terá aplicabilidade nas relações jurídico-administrativas⁸⁴.

Para se identificar o campo próprio de aplicação da boa-fé objetiva, primeiro é necessário que sejam elencadas as principais diferenças entre estes dois princípios, que vão definir sua aplicabilidade à Administração Pública.

A boa-fé objetiva, como um dever geral de conduta que fomenta um valor ético de lealdade, pode ser exigida tanto pelo

defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

⁸⁴BAPTISTA, Patrícia. *Segurança Jurídica e Proteção da Confiança Legítima: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, p. 141.

⁸⁴Ibid. p. 299/300.

particular quanto pela Administração Pública⁸⁵, é uma via de mão de dupla; a própria lei do processo administrativo (lei 9.784/99), faz referência à boa-fé tanto ao tratar das condutas que devem ser observadas pela Administração Pública, determinando que esta atue conforme os padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé (artigo 2º, IV), quanto ao estabelecer os deveres dos administrados, que devem proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé (artigo, 4º, II).

O princípio da proteção à confiança legítima, por sua vez, apenas opera em favor do Administrado, não podendo ser invocado pelo Poder Público; o que ele garante é a confiança do particular, devendo ser observado sempre sob a ótica deste⁸⁶.

Portanto, se particular agiu com desvio de conduta ou abuso de direito em relação à Administração Pública, esta deverá invocar o princípio da boa-fé objetiva, e não a proteção à confiança.

O venire contra factum proprium se aplica a situações individuais, concretas, não operando seus efeitos sobre algumas das hipóteses reconhecidas de aplicação da proteção à confiança legítima, em que este princípio age sobre atos gerais e abstratos, como na limitação da atuação do legislador, especialmente para previsão de regras de transição⁸⁷.

Dentre os requisitos para aplicação do *venire contra factum proprium* está a necessidade de que o ato inicial gerador da confiança (*factum proprium*) e o ato contraditório (*venire*), quando isoladamente analisados, sejam lícitos⁸⁸, com isso, o

⁸⁵MAFFINI, Rafael da Cás. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. 2005. Tese (Doutoramento em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 54/55.

⁸⁶ MAURER, Hartmut. *Elementos de direito administrativo alemão*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 68.

⁸⁷MAFFINI, Rafael da Cás. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. 2005. Tese (Doutoramento em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pp. 56.

⁸⁸ EHRHARDT JR, Marcos. As funções da boa-fé e a construção de deveres de

venire fica desde logo afastado das situações em que se pretende que um ato administrativo inválido continue a surtir efeitos (juridicidade *contra legem*), já que ato inicial é ilícito, sendo este um dos campos mais férteis para utilização do princípio da proteção à confiança legítima⁸⁹.

Neste ponto, cabe tecer algumas considerações a respeito da decisão proferida pelo STJ no REsp. n. 141.879/SP, em que a quarta turma, sob a relatoria do ministro Ruy Rosado, utilizando da boa-fé objetiva e do *venire contra factum proprium*, impediu que o município de Limeira/SP anulasse contratos de compra e venda de terrenos negociados pela edilidade, mas sem o devido registro do parcelamento⁹⁰.

O ato administração de venda destes imóveis contém uma ilegalidade, independentemente de poder ser convalidado ou a situação poder ser regularizada, o fato é que o ato inicial é ilícito, e, portanto, não se poderia invocar a teoria dos atos próprios e sim o princípio da proteção à confiança legítima⁹¹.

O STJ incorreu na mesma atecnia no julgamento do

conduta nas relações privadas. *Revista de Ciência Jurídicas Pensar*. v. 18, n.2, 2013, p. 16.

⁸⁹ BAPTISTA, Patrícia. *Segurança Jurídica e Proteção da Confiança Legítima: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, p. 300.

⁹⁰ LOTEAMENTO. MUNICIPIO. PRETENSÃO DE ANULAÇÃO DO CONTRATO. BOA-FE. ATOS PROPRIOS. - TENDO O MUNICIPIO CELEBRADO CONTRATO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE LOTE LOCALIZADO EM IMÓVEL DE SUA PROPRIEDADE, DESCABE O PEDIDO DE ANULAÇÃO DOS ATOS, SE POSSIVEL A REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO QUE ELE MESMO ESTA PROMOVENDO. ART. 40 DA LEI 6.766/79. - A TEORIA DOS ATOS PROPRIOS IMPEDE QUE A ADMINISTRAÇÃO PUBLICA RETORNE SOBRE OS PROPRIOS PASSOS, PREJUDICANDO OS TERCEIROS QUE CONFIARAM NA REGULARIDADE DE SEU PROCEDIMENTO. RECURSO NÃO CONHECIDO. (REsp 141.879/SP, Rel. Ministro RUY ROSADO DE AGUIAR, QUARTA TURMA, julgado em 17/03/1998, DJ 22/06/1998, p. 90).

⁹¹BAPTISTA, Patrícia. *Segurança Jurídica e Proteção da Confiança Legítima: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, Ibid. 304.

REsp. n. 47.015/SP, em que o relator, Ministro Adhemar Maciel, entendeu como acertada a aplicação do *venire contra factum proprium* pelo tribunal de origem, em caso de venda de imóvel (por outorga de terra devoluta), pelo então secretário da agricultura, que posteriormente teve legalidade impugnada pelo Poder Público⁹².

Por sua vez, nas hipóteses de revogação de atos administrativos, em que é realizado um juízo de conveniência e oportunidade para atendimento do interesse público, estamos diante da realização de dois atos administrativos, ambos válidos, e neste caso, deve operar a boa-fé objetiva, por meio do *venire contra factum proprium*, pois verificado que a expectativa legítima do cidadão foi desrespeitada, este princípio atua, especialmente, para gerar o dever de indenizar, pois é a forma mais adequada para otimizar o interesse público em revogar o ato e o interesse particular em ser ressarcido pelos prejuízos sofridos por causa da confiança depositada. Também é possível que seja impedida a própria revogação do ato, um exemplo deste tipo de situação ocorre na hipótese de concessão de licenças de construção, que só podem ser revogadas até o início das obras, após este momento, a Administração fica impedida de exercer sua autotutela⁹³.

Nos casos de promessas e informações que fizeram

⁹² (REsp 47.015/SP, Rel. Ministro ADHEMAR MACIEL, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/10/1997, DJ 09/12/1997, p. 64655)

⁹³LICENÇA PARA CONSTRUIR. REVOGAÇÃO. OBRA NÃO INICIADA. LEGISLAÇÃO ESTADUAL POSTERIOR. I. COMPETÊNCIA DO ESTADO FEDERADO PARA LEGISLAR SOBRE ÁREAS E LOCAIS DE INTERESSE TURÍSTICO, VISANDO A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PAISAGÍSTICA (C.F., ART. 180). INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ART. 15 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; II. ANTES DE INICIADA A OBRA, A LICENÇA PARA CONSTRUIR PODE SER REVOGADA POR CONVENIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SEM QUE VALHA O ARGUMENTO DO DIREITO ADQUIRIDO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO. (RE 105634, Relator(a): Min. FRANCISCO REZEK, Segunda Turma, julgado em 20/09/1985, DJ 08-11-1985 PP-20107 EMENT VOL-01399-02 PP-00399)

despertar a confiança de que a Administração iria proceder a determinado ato benéfico ao particular, também pode ser aplicada a boa-fé objetiva e o *venire contra factum proprium*.

Um exemplo da utilização correta do princípio da boa-fé objetiva nestas hipóteses, está ilustrada na decisão proferida pelo STJ no julgamento do RMS 6.183, em que o Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura, o Banco do Brasil e o Banco Central firmaram um "memorando de entendimento" em que o Banco do Brasil se comprometeu a suspender por até noventa dias as execuções fiscais ou ações de cobrança daqueles devedores que procurassem quitar suas dívidas, no caso, um cliente do Banco do Brasil protocolou um requerimento de acerto das contas e suspensão de ação judicial em que ele era réu, e que já estava com praça designada, contudo, o pedido foi rejeitado. Ao julgar a questão, o STJ entendeu que o cliente teria direito à suspensão do processo, porque a Administração Pública estaria vinculada ao seu ato inicial, aplicando-se o princípio da boa-fé objetiva⁹⁴.

Outra hipótese de aplicação da boa-fé objetiva e do *venire contra factum proprium*, ocorre nos casos da responsabilidade pré-negocial (culpa *in contrahendo*) da Administração Pública ainda no processo licitatório ou na execução do próprio contrato, esta possibilidade é aventada por Almiro Couto e Silva:

Contudo, se a nulidade do procedimento licitatório, que con-

⁹⁴ MEMORANDO DE ENTENDIMENTO. BOA-FE. SUSPENSÃO DO PROCESSO.O COMPROMISSO PUBLICO ASSUMIDO PELO MINISTRO DA FAZENDA, ATRAVES DE 'MEMORANDO DE ENTENDIMENTO', PARA SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO JUDICIAL DE DIVIDA BANCARIA DE DEVEDOR QUE SE APRESENTASSE PARA ACERTO DE CONTAS, GERA NO MUTUARIO A JUSTA EXPECTATIVA DE QUE ESSA SUSPENSÃO OCORRERA, PREENCHIDA A CONDIÇÃO. DIREITO DE OBTER A SUSPENSÃO FUNDADO NO PRINCIPIO DA BOA-FE OBJETIVA, QUE PRIVILEGIA O RESPEITO A LEALDADE. DEFERIMENTO DA LMINAR, QUE GARANTIU A SUSPENSÃO PLEITEADA.RECURSO IMPROVIDO.(RMS 6.183/MG, Rel. Ministro RUY ROSADO DE AGUIAR, QUARTA TURMA, julgado em 14/11/1995, DJ 18/12/1995, p. 44573).

tamina o contrato, ou do próprio contrato, for de outra natureza, de tal sorte que a Administração Pública, se fosse mais cautelosa, poderia tê-la avisado, pensamos que a indenização, suposta a boa-fé do contratado, deverá atender ao interesse positivo ou ao interesse no cumprimento do contrato.⁹⁵

Apesar do parágrafo único do artigo 59 da lei 8.666/93⁹⁶ prever a indenização pelo danos emergentes oriundos da anulação (o que se estende à revogação segundo o autor⁹⁷), da licitação ou do contrato, a lei não estabelece a obrigação de indenização pelos lucros cessantes ou pela perda de uma chance, pois a parte teve sua expectativa legítima de contratar com a Administração Pública frustrada, por motivo que não deu causa, então, por força o §6º do artigo 37 da CF/88, a parte contratante também teria direito a ser indenizado tanto pelo que deixou de lucrar, quando pela chance perdida⁹⁸.

Sobre este ponto, já houve decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª região-TRF5, entendendo pela possibilidade de indenização por lucros cessantes no caso de uma concessão de área para exploração do serviço de estacionamento no aeroporto de Fortaleza/CE, contudo, o STJ reformou a decisão para condenar a União apenas ao pagamento dos danos efetivamente comprovados no período exato do contrato anterior e não pelo

⁹⁵ COUTO E SILVA, Almiro. Responsabilidade pré-negocial e culpa *in contrahendo* no direito administrativo brasileiro. In: *Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 344.

⁹⁶ Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

⁹⁷ COUTO E SILVA, Almiro. Responsabilidade pré-negocial e culpa *in contrahendo* no direito administrativo brasileiro. In: *Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 345.

⁹⁸ sobre a indenização pelas chances perdidas, recomendamos a leitura de EHRHARDT JR, Marcos; PORTO, Uly de Carvalho Rocha. A reparação de chances perdidas e seu tratamento no direito brasileiro. *Civilistica.com*. ano 5, n.1, 2016.

prazo da futura avença, que a empresa que já explorava o serviço em outro terminal acredita ter direito a renovação, mas no seu voto de vista, o Ministro Franciulli Netto, apesar de acompanhar o voto da relatora, fundamentou sua decisão na teoria dos atos próprios⁹⁹.

Chega-se à conclusão que é vasto o campo de aplicação da boa-fé objetiva e do *venire contra facto proprium* à Administração Pública, incidindo nos casos que envolvem: a) a revogação de atos administrativos; b) práticas, promessas e informações séria e concretas, realizadas pelo Poder Público; e, c) responsabilidade pré-negocial (*culpa in contrahendo*).

O princípio da proteção à confiança legítima seria utilizado nos casos de: a) anulação de atos administrativos; e, b) limite à retroatividade dos atos normativos e previsão de regras de transição adequadas.

Apesar dos critérios que irão guiar o interprete serem aqueles específicos de cada um dos princípios no seu campo próprio de aplicação, nada impede que os demais sejam utilizados como reforço argumentativo, já que fazem parte da mesma constelação de valores.

6 CONCLUSÃO

No contexto do processo de constitucionalização, todos os ramos do direito passam a sofrer influência dos valores e princípios constitucionais, o Direito Civil e o Direito Administrativo não ficaram imunes a esta realidade. O princípio da boa-

⁹⁹STJ, REsp 524.811/CE, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/12/2004, DJ 11/04/2005, p. 235.VOTO DE VISTA - EMENTA - CONTRATO DE CONCESSÃO. QUEBRA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. TEORIA DOS ATOS PRÓPRIOS OU *VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM*. IMPOSSIBILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SE VALER DE CONDIÇÃO DE SUPERIORIDADE PARA INCUTIR LEGÍTIMA EXPECTATIVA. QUEBRA DA BOA-FÉ OBJETIVA. IMPOSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA DE CONTRATO DE CONCESSÃO, RESSALVADO O ARTIGO 79, §5.º, DA LEI N. 8.666/93.

fé objetiva passa a irradiar seus efeitos para todo o sistema jurídico ao ser identificada sua fonte constitucional nos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade social.

Estes princípios vão incidir sobre o direito público, em que já existe um princípio operante que faz às vezes da boa-fé objetiva, protegendo o valor confiança, que é o princípio da proteção à confiança legítima. Diante de uma possível concorrência entre estes princípios, passou a ser travado um rico debate doutrinário a respeito da aplicabilidade da boa-fé objetiva ao Direito Administrativo.

Autores como Menezes Cordeiro (no contexto próprio do sistema jurídico português), Anderson Schreiber e Aldemiro Dantas defendem a possibilidade da boa-fé objetiva regular as relações jurídico-administrativas; divergindo deste posicionamento Almiro Couto e Silva, Patrícia Baptista e Bruno Miragem, restringem o campo de aplicação da boa-fé objetiva.

Realizada uma análise dos elementos e características destes princípios, conclui-se que a boa-fé objetiva, por meio do *venire contra factum proprium*, tem sua área de aplicação vocacionada para solução de situações concretas, em que tanto o ato que gera a confiança no administrado, quanto aquele que a frustra, quando analisados isoladamente devem ser tidos como lícitos, e, neste caso a boa-fé objetiva não se aplicaria nas situações em que o ato administrativo inválido continua a produzir seus efeitos (juridicidade *contra legem*), ou como limite ao exercício de poder normativo, que seriam regulados pelo princípio da proteção da confiança legítima.

O princípio da boa-fé objetiva e o *venire contra factum proprium*, seriam utilizados nas hipóteses de revogação do ato administrativo, vinculação da Administração a suas práticas, promessas e informações que despertem no particular uma expectativa legítima, e nos casos da responsabilidade pré-negocial.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do estado*. Niterói: Impetus, 2016.
- BAPTISTA, Patrícia. *Segurança Jurídica e Proteção da Confiança Legítima: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro*. 2006. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BRANCO, Gerson Luiz Carlos Branco. A proteção das expectativas legítimas derivadas das situações de confiança: elementos formadores do princípio da confiança e seus efeitos. *Revista de Direito Privado*, vol. 12/2002, p. 169-225, out. -dez. /2002, DRT/2002/459.
- CORDEIRO, Antônio Menezes; ROCHA, Antônio Manuel da. *Da boa fé no direito civil*. Coimbra: Almedina, 2001.
- COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica 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). In: *Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.

- _____. Responsabilidade pré-negocial e culpa *in contrahendo* no direito administrativo brasileiro. In: *Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.
- COUTO E SILVA, Clóvis V. do. *A Obrigação como processo*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- DANTAS JÚNIOR, Aldemiro Rezende. *Teoria dos atos próprios no princípio da boa-fé*. Curitiba: Juruá, 2007.
- EHRHARDT JR, Marcos. As funções da boa-fé e a construção de deveres de conduta nas relações privadas. *Revista de Ciência Jurídicas Pensar*. v. 18, n.2, 2013.
- EHRHARDT JR, Marcos; PORTO, Uly de Carvalho Rocha. A reparação de chances perdidas e seu tratamento no direito brasileiro. *Civilistica.com*. ano 5, n.1, 2016.
- FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil, vol.2: obrigações*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- LÔBO, Paulo Luiz Netto. Deveres gerais de conduta nas obrigações civis. *Jus navigandi*, Teresina, a. 9, n.711, 16 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6903>> Acesso em: 03 jul. 2005.
- _____. *Teoria geral das obrigações*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- LOPES, Pedro Moniz. *Princípio da boa fé e decisão administrativa: estrutura e operatividade na discricionariedade conferida por normas habilitantes*. Coimbra: Almedina, 2011.
- MAFFINI, Rafel da Cás. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. 2005. Tese (Doutoramento em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- MARTINS-COSTA, Judith. *Almiro Couto e Silva e a resignificação do princípio da segurança jurídica na relação entre o estado e os cidadãos*. in ÁVILA, Hum-

- berto .(org.) *Fundamentos do Estado de Direito. Estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MAURER, Hartmut. *Elementos de direito administrativo alemão*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.
- MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- MONCADA, Luiz Cabral de. Boa fé e tutela da confiança no direito administrativo, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. II*, FDUL, Coimbra Editora, 2010.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira Nobre. *O princípio da boa fé e sua aplicação no Direito Administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- PENTEADO, Luciano de Camargo. Figuras parcelares da boa fé objetiva e *venire contra factum proprium*. *Revista de Direito Privado (São Paulo)*, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 252-278, 2006.
- SARMENTO, Daniel. Supremacia do interesse público? As colisões entre os direitos fundamentais e os interesses da coletividade. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- SCHREIBER, Anderson. *A proibição do comportamento contraditório: tutela da confiança e comportamento contraditório*. Rio de Janeiro: Renovar. 2012.