

Reflexões sobre o Princípio da Proteção da Confiança Legítima no Direito Brasileiro

Reflections on the principle of the legitimate trust protection in the brazilian law

Raimundo Nonato Silva Santos¹
Pablo Freire Romão²

RESUMO

O presente trabalho pretende realizar reflexões acerca do princípio da proteção da confiança legítima. Inicialmente, é realizada uma delimitação conceitual, bem como traçada a evolução histórica do instituto no Direito Brasileiro, para, em seguida, enquadrá-lo normativamente. Em relação aos resultados, constatou-se que o princípio da proteção da confiança representa a natureza subjetiva do princípio da segurança jurídica, possuindo, além de efeitos e conteúdos próprios, significação constitucional. Por meio de sua aplicação, percebe-se a viabilidade de manutenção de atos administrativos ilegais que, em virtude da presunção de legitimidade, tiveram seus efeitos prolongados no tempo. A título de conclusão, o princípio da proteção da confiança legítima representa a consagração de axiomas éticos no âmbito da Administração Pública, impedindo alterações abruptas das condutas estatais, notadamente daquelas que, além de gerarem solo fértil ao surgimento de bases de fidedignidade, faz com que o exercício da confiança se dê por um longo período de tempo.

Palavras-Chave: Estado de Direito. Segurança Jurídica. Proteção da Confiança Legítima.

ABSTRACT

This paper aims to make reflections on the principle of legitimate protection

¹ Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, integrante da 8ª Câmara Cível. Graduado em Direito pela UFC. Pós-graduado em Direito Processual Civil pela UFC. Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela UNIMES. E-mail: rdononatosilva@hotmail.com

² Assessor de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, Pós-graduando em Direito Processual Civil pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Bacharel em Direito pela UNIFOR. E-mail: pablromao@gmail.com

trust. Initially, it held a conceptual delimitation and traced the historical development of the institute in the Brazilian Law, to then frame it normatively. Regarding the results, it was found that the trust protection principle is the subjective nature of the principle of legal certainty, having, in addition to effects and own content, constitutional significance. Through its application, we see the maintenance of viability of illegal administrative acts that, given the presumption of legitimacy, had its effects prolonged in time. In conclusion, the principle of protection of legitimate expectations is the consecration of ethical axioms in Public Administration, preventing abrupt changes of state conduct, especially those who, besides generating fertile soil to the emergence of a trust basis, causes the exercise of trust be given for a long period of time.

Keywords: Rule of Law. Legal Certainty. Protection of Legitimate Expectations.

1 INTRODUÇÃO

O princípio da confiança legítima tutela a permanência de atos administrativos, cujos efeitos, por terem se delongado no tempo, provocaram nos administrados uma expectativa legítima de continuidade, mesmo que esses comportamentos estatais sejam contaminados de ilegalidades ou de inconstitucionalidades. É comum que o administrado realize um planejamento em conformidade com a legislação em vigor, bem como em consonância com as declarações e comportamentos adotados pela Administração Pública, de maneira que se acontecer alguma alteração inesperada ou prática de uma ação contraditória pelo Estado, deve o indivíduo ser reparado em consideração à confiança por ele previamente depositada.

Resumidamente, o conteúdo da proteção da confiança legítima surge como uma reação ao emprego abusivo de normas jurídicas e de atos administrativos que apanhem abruptamente os seus destinatários, preservando o administrado no tocante à estabilidade das suas escolhas jurídicas. A tutela da confiança enxerga a necessidade de se estabilizar as relações jurídicas existentes entre o Estado e os administrados, dotando-as de previsibilidade, ingrediente indispensável à constituição de uma ordem jurídica, pois possibilita o acolhimento das expectativas legitimamente criadas.

É notório, no entanto, que a evolução da sociedade é bem mais ágil do que o desenvolvimento do direito. Não obstante, o comportamento da Admi-

nistração Pública não pode, em razão do princípio da proteção da confiança legítima, ofender a fidúcia que o indivíduo nela deposita.

O trabalho em epígrafe objetiva realizar reflexões acerca do princípio da proteção da confiança legítima. Para tanto, é realizada uma delimitação conceitual, bem como é traçada a evolução histórica do instituto no Direito Brasileiro, para, em seguida, enquadrá-lo normativamente. Pretende-se, ainda, analisar os requisitos necessários à aplicação do princípio em comento, as suas diversas formas de efetivação, os seus efeitos, e, por fim, a sua relação com o princípio da legalidade, especialmente em relação à autodeterminação estatal.

A metodologia utilizada na elaboração da pesquisa constitui-se em um trabalho desenvolvido por meio de pesquisa do tipo bibliográfica, com estudos elaborados com base em doutrina especializada e em jurisprudência, pura quanto à utilização dos resultados, com estudo descritivo-analítico, desenvolvido por meio de pesquisa teórica quanto ao tipo, de natureza qualitativa e, no tocante aos objetivos, descritiva e exploratória.

2 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA

O cidadão necessita de previsibilidade e de estabilidade em suas relações com o Estado, de maneira a possibilitar a identificação do direito que o dominará, bem como dos efeitos decorrentes das condutas que praticar. Tal anotação revela-se importante ao passo que diversos atos estatais, em decorrência da presunção de legitimidade³, provocam no indivíduo a confiança de que serão conservados. Nesse sentido, assevera Ludiana Rocha e Márcio Diniz (2009, p. 179):

A presunção de legitimidade é válida para ambos os lados, isto é, para a Administração e para o administrado. Ampara os dois atributos anteriores, sendo, ainda, o fundamento para que se deposite a confiança legítima de que os atos praticados se encontrem em conformidade com o ordenamento e, tenderão a se

³ “Presunção de legitimidade: é a qualidade que reveste tais atos, de se presumirem verdadeiros e conformes ao Direito, até prova em contrário. Isto é, milita em favor deles uma presunção *juris tantum* de legitimidade; salvo expressa disposição legal, dita presunção só existe até serem questionados em juízo”. (MELLO, 2009, p. 413).

estabilizar. Esta é a base para que o particular confie, de forma legítima, na continuidade dos atos administrativos.

A imprevisibilidade da atuação do Poder Público surpreende o cidadão, que, observando prévia atuação estatal, acreditava ser outro o comportamento albergado pela ordem jurídica. Não se pode olvidar que a expectativa gerada aos indivíduos pelos atos estatais – duráveis e permanentes – merece legítima tutela jurídica. A proteção da confiança parte da perspectiva do cidadão. “Ela exige a proteção da confiança do cidadão que contou, e dispôs em conformidade com isso, com a exigência de determinadas regulações estatais” (MAURER, 2001, p. 84). Karl Larenz (1985, p. 91) revela o alcance da paz jurídica como artefato essencial do Estado de Direito, de forma que a proteção à confiança legítima desponta como um elemento da ética jurídica:

O ordenamento jurídico protege a confiança suscitada pelo comportamento do outro e não tem mais remédio que protegê-la, porque poder confiar [...] é condição fundamental para uma pacífica vida coletiva e uma conduta de cooperação entre os homens e, portanto, da paz jurídica.

Nessa senda surge o princípio da proteção à confiança legítima como forma de assegurar que o Estado não frustrará autênticas expectativas dos indivíduos, constituídas em consonância com o que fora manifestado anteriormente pelo próprio Poder Público. Conceituando o instituto da confiança legítima, leciona Luís Roberto Barroso (2005, p. 22):

Confiança legítima significa que o Poder Público não deve frustrar, deliberadamente, a justa expectativa que tenha criado no administrado ou no jurisdicionado. Ela envolve, portanto, coerência nas decisões, razoabilidade nas mudanças e a não imposição retroativa de ônus imprevistos [...] A obrigação dos órgãos do Poder Público de não vulnerar a confiança legítima e de agir com boa-fé é inerente ao Estado Democrático de Direito.

A confiança, nas lições de Wagner Serpa Junior (2010, p. 26), “é um sentimento de superação de incerteza e da imprevisibilidade, mediante a assunção de certo grau de risco, em relação ao comportamento de terceiros, de tal modo que não se espera algo distinto da expectativa que tenha criado”.

Exemplificando o conteúdo do princípio em referência, destaca Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2010, p. 93):

Imagine, por exemplo, a hipótese em que o Poder Público promete deduções fiscais e autorizações de funcionamento para empresas que atuam em determinado segmento empresarial com o objetivo de desenvolver a região. Confiante na promessa sólida do Poder Público, uma empresa faz investimentos importantes na região e requer os benefícios prometidos. Não poderia o Poder Público se negar a conceder tais benefícios, sob o argumento de que desistiu de desenvolver a região, pois esta conduta contraria a confiança legítima.

No Direito Administrativo, a confiança legítima funciona como uma garantia do administrado, “que planeja sua atuação conforme declarações e comportamentos do Estado, diante do poder da Administração Pública em criar normas ou em anular atos inválidos e revogar atos que se tornam inconvenientes ou inoportunos” (FONSECA, 2011, p. 110). Segundo Almiro do Couto e Silva (2003, p. 37), para evitar esse tipo de comportamento, deve-se impor ao Estado “limitações na liberdade de alterar sua conduta e modificar atos que produziram vantagens para os destinatários, mesmo quando ilegais, atribuindo-se consequências patrimoniais por essas alterações, sempre em virtude da crença gerada”, no sentido de que tais atos seriam conservados.

Quanto à sua abrangência, tem-se que a observância do princípio da proteção à confiança dos cidadãos se impõe a todos os atos estatais, sejam eles oriundos do Executivo, Legislativo e Judiciário, independentemente destes atuarem em suas funções constitucionais típicas ou atípicas. “O Estado, em sua totalidade, deve respeitar a segurança jurídica, o que implica o dever de zelar pela confiança gerada por seus atos aos particulares de boa-fé” (OLIVEIRA, 2010, p. 89). No entanto, é na relação existente entre a Administração Pública e os administrados que esse princípio se torna mais relevante, haja vista a própria natureza das funções típicas do Poder Executivo, que, indubitavelmente, acarretam o surgimento de circunstâncias sólidas e capazes de propiciar a criação de expectativas legítimas, merecedoras de proteção jurídica.

Resumidamente, pode-se concluir que a “noção de proteção da confiança legítima aparece como uma reação à utilização abusiva de normas ju-

rídicas e de atos administrativos que surpreendam bruscamente os seus destinatários” (OLIVEIRA, 2010, p. 93). Normalmente invocado em companhia do princípio da segurança jurídica, o princípio da confiança legítima possui atributos próprios que permitem torná-lo autônomo, como demonstrar-se-á nos tópicos seguintes.

3 EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA NO DIREITO BRASILEIRO

O princípio da proteção da confiança surgiu na Alemanha⁴, em 1950, por construção jurisprudencial, em virtude da necessidade de preservar os “atos inválidos, mesmo nulos de pleno direito, por ilegais ou inconstitucionais, ou, pelo menos, dos efeitos desses atos, quando indiscutível a boa-fé” (COUTO E SILVA, 2005, p. 07). Atualmente, o Direito Alemão prevê a proteção da confiança legítima nos §§ 48 e 49, da Lei de Procedimento Administrativo⁵, cujo teor preceitua que a extinção dos atos administrativos pode ser total ou parcial, com efeitos retroativos ou para o futuro, bem como pode acarretar, em alguns casos, direito do administrado ao ressarcimento.

Na Espanha, país em que a produção literária acerca do princípio em estudo é bastante vasta, o artigo 3º, nº 4/99 (*Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común*)⁶ consagrou, textualmente, a proteção à confiança legítima.

No Direito Brasileiro, o princípio da proteção à confiança não foi positivado⁷ pela Constituição Federal ou pela legislação infraconstitucional, motivo pelo qual sua aplicabilidade procede de uma evolução doutrinária e jurisprudencial. Explicitando essa peculiaridade do ordenamento jurídico

4 No dia 14 de novembro de 1954, decisão do Superior Tribunal Administrativo de Berlim, e, após, acórdão do Tribunal Administrativo Federal, proferido em 15 de outubro de 1957, começou a aplicar o princípio da proteção à confiança legítima, o que gerou uma corrente contínua de julgamentos no mesmo sentido. (COUTO E SILVA 2005).

5 Disponível em <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_48.html>. Acesso em: 07 nov 2014

6 Artículo 3. Principios generales. (Modificado por Ley 4/1999). 1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-26318>. Acesso em: 07 nov 2014.

7 “Embora não tenha previsão explícita no texto da Constituição Federal, há se ser reconhecido o status de princípio constitucional à proteção substancial da confiança, em face da necessária dedução ‘Estado de Direito/segurança jurídica/proteção confiança’ (MAFFINI, 2006, p. 12).

pátrio, sustenta Almiro Couto e Silva (2005, p. 9):

No direito brasileiro, muito provavelmente em razão de ser antiga nossa tradição jurídica a cláusula constitucional da proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada – pontos eminentes nos quais se revela a segurança jurídica, no seu aspecto objetivo – não houve grande preocupação na identificação da segurança jurídica, vista pelo ângulo subjetivo da proteção à confiança, como princípio constitucional, situado no mesmo plano de importância do princípio da legalidade.

Para Humberto Ávila (2011, p. 362) a ausência de antevisão constitucional expressa não afasta do princípio em estudo a sua aplicabilidade, mas tão somente possui:

o efeito de a sua proteção depender de uma ponderação concreta com outros princípios eventualmente colidentes e da sua relação com os direitos fundamentais da liberdade, da 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.

O Supremo Tribunal Federal já vem aplicando o aludido princípio em algumas demandas envolvendo o dever da Administração Pública de proteger as legítimas expectativas dos administrados. Nessa senda, importante destacar trecho do voto do Ministro Cezar Peluso, nos autos da Ação Cível Originária nº 79/MT, julgada pelo Plenário da Corte em 15.03.2012:

Ora, assim como no direito alemão, francês, espanhol e italiano, o ordenamento brasileiro revela, na expressão de sua unidade sistemática, e, na sua aplicação, vem reverenciando os princípios ou subprincípios conexos da segurança jurídica e da proteção da confiança, sob a compreensão de que nem sempre se assentam, exclusivamente, na observância da pura legalidade ou das regras *stricto sensu*. Isto significa que situações de fato, quando perdurem por largo tempo, sobretudo se oriundas de atos administrativos, que guardam presunção e aparência de legitimidade, devem estimadas com cautela quanto à regularidade e eficácia jurídicas, até porque, enquanto a segurança é fundamento quase axiomático, perceptível do ângulo geral e abstrato, a confiança, que diz com a subjetividade, só é passível de ava-

liação perante a concretude das circunstâncias. A fonte do princípio da proteção da confiança está, aí, na boa-fé do particular, como norma de conduta, e, em consequência, na *ratio iuris* da coibição do *venire contra factum proprium*, tudo o que implica vinculação jurídica da Administração Pública às suas próprias práticas, ainda quando ilegais na origem. O Estado de Direito é sobretudo Estado de confiança. E a boa-fé e a confiança dão novo alcance e significado ao princípio tradicional da segurança jurídica, em contexto que, faz muito, abrange, em especial, as posturas e os atos administrativos, como o adverte a doutrina, relevando a importância decisiva da ponderação dos valores da legalidade e da segurança, como critério epistemológico e hermenêutico destinado a realizar, historicamente, a ideia suprema da justiça.

A Corte Constitucional⁸ já possui diversos precedentes no sentido de determinar, diante de prolongadas situações fáticas causadas pelo comportamento da Administração Pública, a observância da supremacia jurídico-constitucional dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima sobre o princípio da legalidade. O Superior Tribunal de Justiça⁹ também colabora com o incremento do princípio da proteção à confiança legítima no direito pátrio. No tocante à presença do instituto na legislação pátria, tem-se que este, apesar de não ser expressamente previsto na ordem jurídica, é extraído da Constituição Federal.

O princípio da proteção da confiança legítima possui evidente caráter constitucional, tendo em vista que deriva diretamente da segurança jurídica, e, de forma mediata, da noção de Estado de Direito¹⁰, instrumentalizando-se, portanto, nos artigos 1º e 5º, *caput*, da Carta Constitucional. Provém, ainda, da interpretação teleológica de diversos dispositivos constitucionais, atinentes à natureza objetiva da segurança jurídica, tais como o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da Constituição

8 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 598.099-MS**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, DJ de 30/09/2011; BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25.116-DF. Relator: Ministro Ayres Britto. Tribunal Pleno. DJ de 10/02/2011;

9 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo nº 1314342/MG**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Julgado em 25/02/2014, DJe 10/03/2014; BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 27.389/PB. Relator: Ministro Sebastião Reis Junior. Sexta Turma. Julgado em 14/08/2012. DJe 26/10/2012.

10 “Destarte, ainda que não exista norma constitucional que acolha expressamente o referido princípio, o seu fundamento constitucional implícito seria a própria cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CRFB), que pressupõe, necessariamente, a ideia de segurança jurídica” (OLIVEIRA, 2014, p. 89)

Federal), a irretroatividade (art. 150, III, 'a'), e a anterioridade tributária (art. 150, III, 'b').

Prosseguindo na análise da origem constitucional da proteção à confiança, Veríssimo Tarrago da Silva (2009, p. 15) leciona que “o princípio adquire caráter constitucional por sua estreita relação com o dever de boa-fé e de moralidade que se impõe à Administração Pública, por força do art. 37, *caput*, da CF/88”. Há, inclusive, precedente do Superior Tribunal de Justiça que defende a tese de que o princípio da proteção à confiança legítima é extraído do princípio da moralidade.¹¹ Importante salientar que Almiro Couto e Silva (2005, p. 10) destaca que o princípio em epígrafe também detém tratamento na legislação infraconstitucional, notadamente na Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1.999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, deu expressão, no plano infraconstitucional e no tocante ao Direito Administrativo, ao princípio da segurança jurídica em alguns de seus dispositivos. Assim (a) no *caput* do seu art. 2º, ao declarar que “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”; (b) no parágrafo único desse mesmo artigo, inciso IV, ao determinar a observância, nos processos administrativos, do critério da “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”; (c) no inciso XIII, também desse parágrafo único, ao estabelecer a vedação de aplicar a fatos pretéritos nova interpretação da norma jurídica; e (d) ao prescrever no seu art. 54: “O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

11 PRINCÍPIO DA CONFIANÇA, PRETENSÃO À PROTEÇÃO E MORALIDADE ADMINISTRATIVA. Prestigia-se o primado da confiança, assente no § 242, Código Civil alemão, e constante do ordenamento jurídico brasileiro como cláusula geral que ultrapassa os limites do Código Civil (arts.113, 187 c/c art.422) e que influencia na interpretação do Direito Público, a ele chegando como subprincípio derivado da moralidade administrativa. Ao caso aplica-se o que a doutrina alemã consagrou como “pretensão à proteção” (*Schutzanspruch*) que serve de fundamento à manutenção do acórdão recorrido. Recurso especial improvido, prejudicado o agravo regimental. (Recurso Especial nº 944.325/RS. Relator Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. Julgado em 04/11/2008, DJe 21/11/2008)

Ademais, existem outros dispositivos legais que albergam a proteção da confiança legítima, são eles o artigo 27, da Lei nº 9.868/99, cujo teor regula o procedimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade, perante o STF; e o artigo 11, da Lei 9.882/99, que disciplina o processo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Os dois artigos acima referidos tratam da modulação dos efeitos das decisões da Corte Constitucional em controle abstrato de constitucionalidade, permitindo o STF, 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 a ser fixado.

4 PROTEÇÃO À CONFIANÇA LEGÍTIMA COMO PRINCÍPIO JURÍDICO

A análise da qualidade normativa da proteção à confiança legítima possui relevância no ponto de vista de sua aplicabilidade. Para tanto, é importante fixar a distinção entre princípios e regras, bem como versar sobre suas características e funções, para, ao final, enquadrar o objeto dessa pesquisa e identificar o seu âmbito de atuação.

Inicialmente, imperioso destacar que as classes normativas não são excludentes entre si, uma vez que, na esteira do que preceitua o professor Humberto Ávila (2005, p. 60), “um ou vários dispositivos, ou mesmo a implicação lógica deles decorrente, pode experimentar uma ‘dimensão’ imediatamente comportamental (regra), finalística (princípio) e/ou metodológica (postulado)”. Desse modo, importante diferenciar as citadas espécies normativas, segundo o aludido autor, quais sejam, os postulados, as regras e os princípios. Os primeiros, conforme Humberto Ávila (2005, p. 88), referem-se as denominadas *metanormas*, que se colocam em um estado superior aos princípios e as regras, pois fixam a estrutura de aplicação destas. São exemplos os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade.

Contudo, a distinção entre regras e princípios possui maior relevância ao presente estudo. Nesse sentido, Humberto Ávila (2005, p. 70) destaca as seguintes diferenças entre essas espécies normativas: os princípios têm como dever imediato a promoção de um estado ideal de coisas; e como dever mediato a adoção da conduta necessária, cuja justificação reside na correlação entre efeitos da conduta e o estado ideal das coisas. As regras, por sua vez,

possuem como dever imediato a adoção de uma conduta descrita; e como dever mediato a manutenção de fidelidade à finalidade subjacente e aos princípios superiores, sendo justificado pela correspondência entre o conceito da norma e o conceito do fato. Quanto aos conceitos de regras e princípios, Humberto Ávila (2005, p.70) destaca:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos. Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primeiramente prospectivas e com pretensão da complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

Constata-se, assim, na esteira do que preceitua Veríssimo Tarrago da Silva (2009, p. 10), que “os princípios são normas que buscam um determinado resultado finalístico, enquanto as regras têm a pretensão de transportar aos fatos os princípios a que se submetem”. Os primeiros almejam um resultado, enquanto os segundos relacionam-se com os meios necessários para se alcançar este resultado. Analisadas as espécies normativas, passar-se-á à identificação da proteção à confiança legítima como princípio jurídico, pois, além de reunir as características necessárias, atua como tal. Como já exposto na presente pesquisa, não existe na Constituição Federal de 1988 uma menção expressa à proteção da confiança. Todavia, de acordo com Wagner Serpa Junior (2010, p. 34), a formação da confiança pressupõe a segurança, motivo pelo qual é possível concluir que esse princípio está implícito da Carta Política.

Misabel Derzi (2009, p. 321) assevera que “o princípio da proteção da confiança tem, nas ordens jurídicas europeias e americanas, inclusive na brasileira, a posição de princípio implícito, o que não contraria em nada a sua efetividade e a natureza própria dos princípios”. Enquadrando a proteção à confiança legítima como princípio, assevera Martha Toribio Leão (2009, p. 16):

[...] sendo o princípio da confiança uma eficácia reflexa do princípio da segurança jurídica, combinado com os direitos fundamentais de liberdade e de propriedade, não haveria sentido em excluí-lo do rol de garantias fundamentais, porquanto essa falta de previsão apenas determina a necessidade de depreende-lo desses princípios expressamente previstos, ainda que ele, de forma expressa, não esteja ali, como ocorre com as noções de direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada [...].

O direito à proteção à confiança, portanto, demonstra ser um instituto que almeja preservar as legítimas expectativas dos cidadãos em razão de determinadas condutas estatais. Objetiva um ideal de segurança, de previsão e de estabilidade, de modo que o seu resultado finalístico é o que confere sentido à sua existência, motivo pelo qual revela-se escorreita a sua qualificação como princípio jurídico.

5 A RELAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA

A segurança jurídica possui um valor transcendental ao ordenamento jurídico, tendo em vista que se consubstancia na justificativa da imprescindibilidade de se fixar uma ordem jurídica que possibilite aos indivíduos a prática de suas condutas em harmonia com um direito certo e esperado. E aqui incide o que Humberto Ávila conceitua como a “dimensão formal-temporal da segurança jurídica”, cujo teor versa no imperativo que tem o homem de ter prévia ciência do ordenamento que o dominará.

A segurança jurídica, portanto, requer a estabilidade, previsibilidade, confiabilidade, mensurabilidade e transparência dos atos dos três Poderes da República. A expectativa gerada pelos atos estatais deve fazer com que os comportamentos do Estado sejam duráveis, permanentes e capazes de garantir a paz social. Somente assim o cidadão possuirá exatidão da ordem jurídica a que está inserido. Nesse sentido é a lição de Humberto Ávila (2008, p. 308):

O princípio da segurança jurídica é construído de duas formas. Em primeiro lugar, pela interpretação dedutiva do princípio

maior do Estado de Direito (art. 1º). Em segundo lugar, pela interpretação indutiva de outras regras constitucionais, nomeadamente as de proteção do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada (art. 5º, XXXVI) e das regras da legalidade (art. 5º, II, e art. 150, I), da irretroatividade (art. 150, III, 'a') e da anterioridade (art. 150, III, 'b'). Em todas essas normas, a Constituição dá uma nota de previsibilidade e de proteção de expectativas legitimamente constituídas e que, por isso mesmo, não podem ser frustradas pelo exercício da atividade estatal.

A segurança jurídica é um elemento fundamental à noção de ordenamento jurídico e de Estado de Direito, visto que dentre os valores por este preservados nenhum é tão significativo quanto à certeza das expectativas jurídicas. Isso porque, de acordo com José Joaquim Gomes Canotilho (2004, p. 255):

O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autónoma e responsabilmente sua vida. Por isso, desde cedo se consideraram os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito.

Delimitada a noção de segurança jurídica, importante distingui-la do conteúdo do princípio da proteção da confiança legítima. Tratando do tema, o constitucionalista José Joaquim Gomes Canotilho (2004, p. 256) preceitua:

Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção da confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexcionada com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade de previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos.

Nessa linha, para Almiro Couto e Silva (2005, p. 4-5) o princípio da

proteção à confiança legítima brota como um subprincípio – autônomo¹² – aflorado da natureza subjetiva do princípio da segurança jurídica:

A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em suas partes, uma de natureza **objetiva** e outra de natureza **subjetiva**. A primeira, de natureza **objetiva**, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção do direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Diferentemente do que acontece em outros países cujos ordenamentos jurídicos frequentemente têm servido de inspiração ao direito brasileiro, tal proteção está há muito incorporada à nossa tradição constitucional e dela expressamente cogita a Constituição de 1988, no art. 5º, inciso XXXVI. A outra, de natureza **subjetiva**, concernente à **proteção da confiança** das pessoas no que pertine aos atos, procedimentos e 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 **subjetivo**. Este último princípio (a) impõe ao Estado limitações na liberdade de alterar sua conduta e de modificar atos que produziram vantagens para os destinatários, mesmo quando ilegais, ou (b) atribuir-lhe consequências patrimoniais por essas alterações, sempre em virtude da crença gerada nos beneficiários, nos administrados ou na sociedade em geral de que aqueles atos eram legítimos, tudo fazendo razoavelmente supor que seriam mantidos.

No aspecto objetivo da segurança jurídica, portanto, tem-se a previsibilidade e a irretroatividade dos atos do Estado, reveladas por valores constitucionalmente previstos, tais como o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal), a irretroatividade (art. 150, III, 'a') e a anterioridade tributária (art. 150, III, 'b').

12

“Não obstante o princípio da proteção da confiança esteja relacionado com o aspecto subjetivo do princípio da segurança jurídica, a sua importância gerou a necessidade de consagrá-lo como princípio autônomo, dotado de peculiaridades próprias.” (OLIVEIRA, 2014, p. 95)

Tais institutos, no entanto, nem sempre se demonstram suficientes à adequada efetivação do princípio. Consoante afirma Veríssimo Tarrago da Silva (2009, p. 47), a observação histórica de alguns abusos estatais têm revelado a fragilidade da proteção auferida pelos institutos concernentes à natureza objetiva do princípio da segurança jurídica.

Nessa senda, denota-se a relevância da acepção subjetiva da segurança jurídica, materializada na proteção à confiança, cujo sentido, por mostrar-se bem mais maleável do que a natureza objetiva, encontra-se diametralmente coligado com os axiomas atinentes a instrumentalização dos valores da estabilidade e previsibilidade. Diferentemente do viés objetivo da segurança jurídica, o princípio da proteção à confiança legítima não é um instituto rígido ou fossilizado, sendo, portanto, capaz de tutelar as ambições genuinamente esperadas pelos indivíduos em decorrência de determinado comportamento estatal, de modo que o Poder Público seja confiável a ponto de não romper com seus próprios atos, procedimentos e/ou condutas.

Segundo Wagner Serpa Júnior (2010, p. 39), as mutações são inerentes à continuação da sociedade e também do Estado, razão pela qual a confiança legítima se coloca a meio caminho entre o reconhecimento da necessidade das alterações estatais e o direito à continuidade das atividades dos cidadãos e demais agentes da sociedade, buscando equilibrar a segurança e as alterações necessárias. Evidenciada a apertada relação existente entre os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, com as indispensáveis distinções quanto à aplicação dos institutos, autônomos entre si, passar-se-á a analisar as acepções da efetivação deste último.

6 A EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA

O princípio da proteção à confiança legítima, quando relacionado com o mister administrativo do Estado, detém três formas de efetivação, que são traçadas por Rafael Maffini (2006, p. 32) da seguinte forma:

- a) de um lado, tem-se a proteção procedimental da confiança ou das expectativas legítima, consubstanciada na necessidade de uma atividade administrativa processualizada, em que se assegure a participação dos destinatários da função administrativa;
- b) de outro lado, tem-se a proteção compensatória da confiança,

compreendida como o dever do Estado de ressarcir os prejuízos decorrentes da frustração de expectativas nele legitimamente depositadas pelos cidadãos; c) por fim, destaca-se a proteção substancial ou material da confiança, cujo significado pode ser sumarizado como sendo um conjunto de normas jurídicas emergentes da ação administrativa do Estado, em face de expectativas que, por razões especiais, apresentam-se legítimas e, assim, dignas de proteção.

Analisando o exposto acima, constata-se três possíveis acepções do princípio em comento. “A primeira ligada ao procedimento administrativo. A segunda, relacionada a uma compensação oriunda da quebra das expectativas legítimas depositadas nos atos administrativos. A terceira cuidaria propriamente da necessidade de manutenção dos atos” (ROCHA; DINIZ, 2009, p. 174). Tratando do tema em estudo no presente tópico, destaca-se os ensinamentos de Hartmut Maurer (2001, p. 86):

[...] a proteção da confiança visa, em primeiro lugar, à proteção da existência. Contudo, também são possíveis soluções mediadoras que, por um lado, possibilitam a correção ou adaptação necessária, mas também, por outro, consideram o interesse da confiança do afetado. Em consideração entram soluções transitórias de tipos diferentes, ademais, indenizações para o prejuízo que o cidadão sofreu pela revogação de uma regulação estatal ou decisão.

O princípio da proteção à confiança pode ser efetivado de três diferentes formas, das quais é possível destacar duas, quais sejam, a manutenção do ato administrativo e o ressarcimento por eventuais prejuízos causados pela ofensa às expectativas jurídicas dos administrados. A escolha deverá ser realizada pela Administração Pública, casuisticamente, analisando as peculiaridades do caso concreto, embora a continuidade do ato se revele mais adequada, pois, assim, manter-se-ia intangível a lealdade depositada pelo indivíduo.

7 REQUISITOS POSITIVOS DO PRINCÍPIO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA

Na lição de Tiago da Silva Fonseca (2011, p. 199), a confiança legítima

a ser protegida depende de três requisitos, que necessitam estar presentes para a configuração da responsabilidade pela confiança, quais sejam:

- 1) ação ou omissão de uma parte, apta a gerar expectativas em outra, que representa uma situação de acordo com uma declaração, documento ou comportamento;
- 2) boa-fé daquele que confiou
- 3) mudança contraditória da situação representada, gerando a imputação da responsabilidade pela confiança para aquele que agiu de forma contrária às expectativas que induziu.

Para Humberto Ávila (2011, p. 360), o princípio da proteção da confiança legítima convém como um instituto de proteção das pretensões particulares nos casos não abrigados pelo direito adquirido, pelo ato jurídico perfeito ou pela irretroatividade das leis, motivo pelo qual entende, na esteira da doutrina alemã, que, para a sua conformação, necessita-se de “(a) uma base de confiança, de (b) uma confiança nessa base, do (c) exercício da referida confiança na base que a gerou e da (d) sua frustração por ato posterior e contraditório do Poder Público”.

Analisando os pressupostos da confiança a ser protegida pelo ordenamento jurídico, acima referidos, tem-se que a base da confiança se traduz na existência de atos jurídicos – em sentido amplo – ou normas jurídicas, abstratas ou concretas, cujo teor fundamentam condutas omissivas ou comissivas dos indivíduos, que efetivamente creem estarem atuando em conformidade com o que preceitua o direito pátrio. É necessário, portanto, existir algo no qual o administrado se confiou, independentemente da forma adotada. Comentando o segundo e o terceiro requisito para a configuração da proteção à confiança, leciona Wagner Serpa Junior (2010, p. 29):

Outro pressuposto da confiança, como visto, é que o cidadão tenha conhecimento e tenha confiado na base da confiança. Essa cognoscibilidade tem início, em regra, a partir do momento da publicação da lei ou com a intimação da decisão administrativa ou judicial que reconhece determinado direito ao cidadão. A partir do conhecimento da base, o cidadão, então, passa a exercer a sua confiança.

Por último, para a adequada aplicação do princípio da confiança le-

gítima, é imprescindível que a confiança criada pelo indivíduo tenha sido frustrada por um comportamento superveniente do Estado, cuja acepção é antagônica ao que antes havia manifestado o próprio Poder Público, quebrando a expectativa de direito autenticamente gerada aos particulares.

Dessa forma, presentes esses requisitos, a confiança deverá ser protegida pelo ordenamento jurídico, tendo em vista que se qualificará como legítima, tornando a natureza do princípio em glosa bem mais objetiva, porquanto, nas palavras de Patrícia Ferreira Baptista (2006, p. 158) “a confiança suscetível de proteção não é aquela decorrente de uma mera convicção psicológica do interessado de que suas expectativas não seriam frustradas pela Administração”.

A teoria da confiança, por conseguinte, preceitua que havendo a prática de ato contraditório pelo Poder Público, no sentido de frustrar as expectativas geradas ao contribuinte, bem como a boa-fé por ele depositada, deve a Administração Pública reparar o particular, desde que comprovados os requisitos da responsabilidade pela confiança, acima referidos. Nesse sentido, prescreve Tiago da Silva Fonseca (2011, p. 202):

[...] as declarações, documentos, normas e comportamentos do Fisco o vincula perante o contribuinte, criando deveres que, se violados, geram a pretensão de reparação, seja através da manutenção da situação de acordo com as expectativas representadas, seja através de criação de regimes de transição conforme o grau de confiança gerada e de investimentos dispendidos, seja através de indenização por perdas e danos.

Revela-se imperiosa a necessidade de se instituir uma ordem jurídica dotada de estabilidade e continuidade, pois a uniformidade na aplicação das normas é um pressuposto imperativo ao Estado de Direito, conferindo confiabilidade à sociedade no que se tange à proteção dos direitos oriundos de relações com o Poder Público.

8 O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA LEGÍTIMA VERSUS O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

A aplicação do princípio da proteção à confiança legítima, na esteira

do que ocorre com os demais princípios jurídicos, expressos ou implícitos, dar-se-á por meio de um juízo de ponderação, visto que, muitas vezes, o princípio em comento se colide com outros quando da apreciação do caso concreto. Revela-se comum a existência de um antagonismo entre o princípio da proteção da confiança legítima e o princípio da legalidade. E essa constatação foi realizada no *leading case* onde surgiu a noção de tutela da confiança legítima, julgado pelo Tribunal Administrativo Superior de Berlim, em 14/11/1956. O caso submetido à análise da referida corte foi, segundo Ludiana Rocha e Márcio Diniz (2009, p. 171), o seguinte:

Uma viúva, ainda durante a separação entre Alemanha Oriental e Alemanha Ocidental, que possuía domicílio na República Democrática Alemã, sob a promessa de percepção de pensão, se mudou para Berlim-ocidental, onde recebeu o benefício prometido durante um ano. Passado este tempo, a administração revogou o ato concessivo em razão de ter verificado que a viúva não preenchia os requisitos para ser incluída como beneficiária. Além de suspender o pagamento, cobrou todos os valores que já haviam sido pagos.

Submetida a questão ao Tribunal Administrativo Superior de Berlim, este deliberou que o princípio da confiança legítima necessitaria prevalecer diante da legalidade e, mesmo não existindo alicerce normativo que fundamentasse o deferimento do referido benefício, este não teria como ser abolido. Comentando os argumentos da decisão, bem como a colisão entre os princípios em comento, esclarece Hartmut Maurer (2001, p 70-71):

Ponto de partida foi o entendimento que a questão sobre a retratabilidade de atos administrativos beneficentes antijurídicos é dominada por dois princípios, ou seja, por um lado, pelo princípio da legalidade da administração, que exige a eliminação de atos administrativos antijurídicos e, por outro, pelo princípio de proteção à confiança, que pede a manutenção do ato administrativo beneficente. Como ambos os princípios requerem validade, mas também estão em conflito um com o outro, deve segundo a opinião do Tribunal Administrativo Federal, ser ponderado e examinado, no caso particular, a qual interesse – ao interesse público na retratação ou ao interesse individual na existência do ato administrativo – é devido a primazia. Nisso também são possíveis soluções que diferenciam, por exemplo,

uma retratação limitada objetiva ou temporalmente

No entanto, a convivência entre a legalidade e a proteção da confiança não se revela impossível, notadamente em virtude da relativização dos princípios constitucionais, sendo necessária a realização de um juízo de ponderação, para decidir qual dos dois prevalecerá no caso analisado. Essa situação foi devidamente analisada por Hartmur Maurer (2001, p. 86):

[...] a proteção à confiança pode entrar em conflito com outros bens jurídicos e interesses, e, particular, com o princípio da legalidade e da constitucionalidade, que exige a correção de atos antijurídicos, e com os interesses legítimos do Estado de adaptar o direito às circunstâncias alteradas ou aos novos conhecimentos ou de introduzir, até com o auxílio do direito, novos desenvolvimentos. Em tais casos de conflito deve ser ponderado entre o interesse da confiança do particular e o interesse da modificação do Estado e, sob consideração de todos os pontos de vista relevantes, esforçar-se por uma compensação ótima [...].

Rafael Maffini (2006, p. 223) também tratou acerca desse tema:

A legalidade administrativa não pode ser considerada como um óbice à incidência do princípio da proteção substancial da confiança, mesmo quando se trata de preservação de condutas – ou seus efeitos – inválidas. Isso porque, as noções de Estado de Direito e de segurança jurídica não estão sob, mas sobre ou ao lado do princípio da legalidade, impondo-se a ponderação entre a legalidade e a segurança jurídica para que, em alguns casos, essa ceda à proteção da confiança com a estabilidade das relações jurídicas, ainda que inválidas. Ademais, o fundamento material da legalidade consiste justamente na busca por segurança jurídica, não se apresentando, pois, num fim em si mesmo. Dessa forma, sempre que a legalidade implicar em consequências que se contraponham ao seu próprio fim material, qual seja, a segurança jurídica, terá de ser ponderada com outros valores, como é o caso da proteção substancial da confiança, ensejando tal ponderação a possibilidade de preservação de atos ou efeitos decorrentes de comportamentos inválidos.

Em virtude do conflito existente entre os princípios em comento, o princípio da proteção da confiança legítima passou a ser um limite do poder

de autotutela administrativa¹³, porquanto “é preferível defender a tese de que a Administração Pública, mesmo sem norma legal específica, encontra-se limitada no seu poder de anulação de atos ilegais, tendo em vista os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima” (OLIVEIRA, 2010, p. 93). Contudo, como dito, compete ao administrador, diante do caso concreto, ponderar os interesses em conflito, por meio dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, para, ao final, formar seu convencimento, no sentido de manter o ato administrativo ou de anulá-lo. Nesse sentido manifesta-se Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2010, p. 93):

No conflito entre o princípio da legalidade e o princípio da segurança jurídica (e o da confiança legítima), a solução dependerá das circunstâncias de cada caso (“ponderação em concreto”). Caso a Administração decida pela permanência do ato ilegal no mundo jurídico e /ou respeite os efeitos por ele produzidos, teremos a convalidação voluntária do ato administrativo que deverá ser necessariamente motivada.

Ambos os princípios, além de estarem no mesmo patamar normativo, encontram-se sintonizados com o ideal de propulsão do Estado de Direito, no qual não se revela plausível, nem adequado, um comportamento contraditório da Administração Pública, “preocupada apenas na estrita observância dos preceitos legais, desconsiderando as situações legítimas de confiança criadas pela sua atuação anterior” (LEÃO, 2009, p. 19). Nessa senda, vale ressaltar que o princípio da proteção da confiança não tem a finalidade de criar uma atmosfera jurídica de imutabilidade dos comportamentos do Poder Público. Isso porque é notório que tanto o Estado como as sociedades se modificam periodicamente, de modo que essas alterações, não raras vezes, obrigam uma nova atuação estatal.

Veríssimo Tarrago da Silva (2009, p. 11) sustenta que “o princípio da proteção à confiança legítima tem a pretensão, justamente, de resguardar o indivíduo (ou as expectativas deste indivíduo) destes novos comportamentos, mas, nunca, de tornar o Estado inerte e ocioso”. E nessa mesma linha, adverte Almiro Couto e Silva (2005, p. 34):

É certo que o futuro não pode ser perpétuo prisioneiro do pas-

¹³ Súmula nº 473, do Supremo Tribunal Federal: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

sado, nem podem a segurança jurídica e a proteção à confiança se transformar em valores absolutos, capazes de petrificar a ordem jurídica, imobilizando o Estado e impedindo-o de realizar as mudanças que o interesse público estaria a reclamar. Mas, de outra parte, não é igualmente admissível que o Estado seja autorizado, em todas as circunstâncias, a adotar novas providências em contradição com as que foram por ele próprio impostas, surpreendendo os que acreditam nos atos do Poder Público.

Percebe-se, portanto, que por ser um princípio jurídico, a aplicação da proteção à confiança legítima requer um imprescindível juízo de ponderação, a ser efetivado pelo julgador, legislador e pela Administração Pública, de forma que as alterações necessárias aos anseios estatais ocorram sem gerar um clima de insegurança e de imprevisão para os administrados.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face ao exposto, é possível concluir que o princípio da proteção da confiança legítima tem o condão de tutelar as legítimas expectativas inseridas nos administrados pelos comportamentos da Administração Pública. Constatou-se, ainda, a qualificação do referido instituto como princípio constitucional autônomo, apesar de deter apertada semelhança com o princípio da segurança jurídica, uma vez que representa a natureza subjetiva deste. Pelo conteúdo do princípio, verifica-se a viabilidade de manutenção de atos administrativos ilegais que, em virtude da presunção de legitimidade, tiveram seus efeitos diferidos no tempo. Não sendo possível a permanência do comportamento estatal que gerou uma confiança no administrado, revela-se cabível a compensação por eventuais prejuízos sofridos pelo indivíduo, como maneira de reduzir os efeitos do equívoco do Poder Público.

Havendo conflito com o princípio da legalidade, deve o intérprete realizar um juízo de ponderação, utilizando-se dos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade, tendo em vista que ambos se encontram no mesmo patamar normativo. Propõe-se, no entanto, evitar o legalismo exacerbado, de modo a possibilitar a realização da justiça social, resguardando as expectativas legítimas do administrado, na esteira do que prega o Estado de Direito. O princípio da proteção da confiança legítima representa, portanto,

a consagração de axiomas éticos no âmbito da Administração Pública, impedindo alterações abruptas das condutas estatais, especialmente daquelas que, além de gerar um solo fértil ao surgimento de bases de confiança, faz com que o exercício da confiança se dê por um logo período de tempo. Não se objetiva fossilizar o direito, mas apenas que as modificações não ocorram de forma inesperada.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BAPTISTA, Patrícia Ferreira. **Segurança jurídica e proteção da confiança legítima no direito administrativo**: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Direito da Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Ação Cível Originária nº 79/MT**. Relator: PELUSO, Cezar. Tribunal Pleno. Julgamento em 15/03/2012. Publicado no DJ de 28/06/2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 16 ago 2014

BRITO, Mirella Barros Conceição. **Segurança jurídico-tributária e proteção da confiança do contribuinte no Estado de Direito**. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br>>. Acesso em: 12 out 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Mudança da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria tributária**: segurança jurídica e modulação dos efeitos temporais das decisões judiciais. Revista de Direito do Estado. São Paulo, nº 2, p. 261-288, abr/jun, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2000.

COUTO E SILVA, Almiro do. **O princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos:** o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9784/99). Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 12 ago 2014.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Modificações da jurisprudência: proteção da confiança, boa-fé objetiva e irretroatividade como limitações constitucionais ao poder judicial de tributar.** São Paulo: Noeses, 2009.

FONSECA, Tiago da Silva. **A afirmação da previsibilidade no Direito Tributário.** Disponível em: < <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br>> . Acesso em 09 set 2014.

_____. **Proteção da contribuinte e Fazenda contra atos contraditórios e modificações de jurisprudência em Direito Tributário.** Disponível em: < <http://www.pgfn.fazenda.gov.br>> . Acesso em: 10 ago 2014.

LEÃO, Martha Toribio. **O princípio da proteção da confiança e o poder revogatório da Administração Pública.** Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br>> . Acesso em: 10 out 2014.

LARENZ, Karl. **Derecho Justo: Fundamentos de Etica Juridica.** Madrid: Civitas, 1985.

MACCORMICK, Neil. **Rhetoric and the Rule of Law.** Nova York: Ofor University Press, 2005.

MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da Proteção Substancial da Confiança no Direito Administrativo Brasileiro.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MAURER, Hartmut. **Elementos de Direito Administrativo Alemão**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001.

_____. **Garantia de continuidade e proteção à confiança**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

PEREIRA, Nerylton Thiago Lopes. **Proteção à confiança em matéria tributária e o Poder Judiciário**. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br> >. Acesso em: 10 out 2014.

PORTO, Éderson Garin. **Estado de Direito e Direito Tributário**. Norma limitadora ao poder de tributar. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____. **Segurança jurídica frente às mutações jurisprudenciais em matéria tributária**. Disponível em: < <http://www.guaiba.ulbra.br> >. Acesso em: 10 set 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **O princípio da proteção da confiança legítima no Direito Administrativo Brasileiro**. Disponível em: < <http://www.rio.rj.gov.br> >. Acesso em: 11 ago 2014.

ROCHA, Ludiana Carla Braga Façanha Rocha; DINIZ, Mário Augusto de Vasconcelos. **A administração pública e o princípio da confiança legítima**. Disponível em: < <http://www.conpedi.org.br> >. Acesso em: 12 set 2014.

SERPA JUNIOR, Wagner. **Princípio da proteção à confiança legítima em matéria tributária e modulação dos efeitos das decisões judiciais**. Disponível em: < <http://www.mackenzie.br> >. Acesso em: 15 set 2014.

SILVA, Veríssimo Tarrago da. **O princípio da proteção à confiança no âmbito de Direito Tributário**. Disponível em: < <http://www.pucrs.br> >. Acesso em: 15 ago 2014.