

**O PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO COMO DIREITO DE
INFLUÊNCIA E OS LIMITES À INVALIDAÇÃO DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM
BASE NO ART. 54, DA LEI N.º 9.784/99: POR UMA VISÃO
COOPERATIVA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Rodolfo Soares Ribeiro Lopes

Procurador Federal. Ex-Analista Judiciário – Área Judiciária na Justiça Federal em Pernambuco (2013). Especialista em Direito Administrativo (2013). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Recife – FDR/UFPE (2012). Pesquisador-bolsista vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq/UFPE (2008-2009) e à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco – FACEPE (2009-2010). Bolsista pelo *Deutscher Akademischer Austauschdienst* – DAAD (2011).

RESUMO: O presente trabalho tem por objeto a análise dos limites à invalidação dos atos administrativos pela Administração Pública, com fundamento na Lei de Processo Administrativo (9.784/99), em seu art. 54, à luz de uma visão cooperativa de processo administrativo. Objetiva-se estudar o princípio do contraditório, entendido em termos abrangentes, como norma-princípio capaz de garantir o direito de influência na tomada de decisões pela Administração Pública. Ao final do artigo, será possível perceber que a compreensão mais moderna desse princípio resultou em significativas alterações na legislação pertinente ao tema, bem como tem sido utilizada pela jurisprudência como importante mecanismo capaz de viabilizar maior participação do particular na elaboração do ato administrativo.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Breve histórico acerca dos modelos processuais: do processo isonômico ao processo cooperativo; 3. Princípio do contraditório, direito de influência e as consequências da adoção de um modelo cooperativo de processo; 4. Limites à invalidação dos atos administrativos à luz do princípio da segurança jurídica,

da boa-fé e da confiança legítima do particular; 5. Conclusão. Referências.

Palavras-chave: princípio do contraditório; direito de influência; invalidação dos atos administrativos; cooperação; processo administrativo.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem-se observado, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), uma apreciação recorrente de casos envolvendo os limites à invalidação dos atos administrativos pela Administração Pública, mediante regular processo administrativo. As situações são variadas e tratam desde o cancelamento de aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários pelo Tribunal de Contas da União (TCU), passando pela revisão de atos de ascensão funcional de empregados públicos e até mesmo a contratação de servidores sem a prévia realização de concurso.

Comum a todos eles é o decurso de significativo lapso temporal, de maneira que os Tribunais Superiores têm sido obrigados a analisar o princípio da autotutela, consagrado nas Súmulas n.º 473 e 346, do STF, com base na necessidade de se estabelecer um regime próprio aos atos jurídicos ampliativos, à luz do princípio da segurança jurídica e de uma releitura do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Nesse sentido, é importante fazer referência aos recentes estudos que vêm sendo desenvolvidos pela doutrina processualista civil, especialmente no que se refere à aplicação do princípio do contraditório ao processo, em sua vertente cooperativa. Assim, considerando-se uma abordagem inovadora acerca do tema, parte-se do pressuposto de que o Direito Administrativo não pode se manter apartado dessas discussões, fundamentais para lidar com situações de conflito envolvendo a invalidação de atos administrativos, com fundamento no art. 54, da Lei n.º 9.784/99, dos quais decorram direitos subjetivos dos particulares.

Por conseguinte, neste artigo realizou-se uma análise qualitativa de 11 (onze) acórdãos extraídos do sítio eletrônico do STF, privilegiando-se as decisões mais recentes e os *leading cases* relacionados ao tema. O inteiro teor dos julgados estudados foi confrontado com o modelo cooperativo de

processo administrativo, mediante o enfoque da mais atual compreensão acerca do princípio do contraditório.

Assim, em um primeiro momento, será feito um breve histórico acerca dos modelos processuais, com o fim de demonstrar a necessidade de adoção de um verdadeiro processo cooperativo. Após isso, analisar-se-á o princípio do contraditório como norma-princípio assecuratória do direito de influência nas decisões tomadas pela Administração Pública, com a devida indicação das consequências da adoção de um modelo cooperativo de processo no âmbito da legislação que rege o processo administrativo federal (Lei n.º 9.784/99), para, ao final, abordar como o STF vem tratando do tema, atualmente.

Busca-se examinar, portanto, quais são os limites à anulação dos atos administrativos à luz de um modelo cooperativo de processo administrativo, bem como a maneira pela qual o STF vem interpretando o tema, levando-se em consideração o papel de destaque que o órgão de cúpula do Poder Judiciário no Brasil tem adquirido com a progressiva estruturação do direito brasileiro no âmbito de um Estado Constitucional de Direito. Com isso, visa-se a oferecer ao Direito Administrativo novos elementos para uma aplicação adequada do contraditório como direito de influência na formação do ato administrativo.

2. BREVE HISTÓRICO ACERCA DOS MODELOS PROCESSUAIS: DO PROCESSO ISONÔMICO AO PROCESSO COOPERATIVO

De maneira geral, é importante salientar, inicialmente, que a estrutura por meio da qual se organiza o processo – isto é, seu “formalismo”¹ – é mutável historicamente e está ligada de modo muito próximo à organização política de determinada sociedade, bem como à teoria do direito respon-

1 MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 18 e ss.; OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. Poderes do juiz e visão cooperativa do processo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lisboa**, v. 44, 2003. Vale destacar que a expressão “formalismo” será utilizada, no presente trabalho, no sentido a que se refere Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, ou seja, como algo que abrange “a totalidade formal do processo, compreendendo não só a forma, ou as formalidades, mas especialmente a delimitação dos poderes, faculdades e deveres dos sujeitos processuais, coordenação de sua atividade, ordenação do procedimento e organização do processo, com vistas a que sejam atingidas suas finalidades primordiais”. Nesse sentido, vale conferir, do referido autor, a obra **Do formalismo no processo civil**, 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003, pp. 6-7.

sável por oferecer respostas aos problemas jurídicos da comunidade. Nesse sentido, muito embora o processo contenha inegavelmente uma estruturação técnica², não é possível desprezar o aspecto cultural que norteia o seu formalismo.

Por conseguinte, pode-se destacar que o primeiro modelo de processo, o isonômico, caracteriza-se, em termos sociais, pela indistinção entre indivíduo, sociedade civil e Estado, de maneira que o juiz é localizado em plano de igualdade em relação às partes.³ É típico da experiência política grega e ítalo-medieval, onde, em termos políticos, era desconhecido o termo “hierarquia”. Assim, a atividade do juiz era limitada pela significativa disponibilidade que as partes tinham no que tange à *res in iudicium deducta* e à escolha do rito processual que entendessem mais adequado, não havendo que se falar em iniciativa judicial na formação da prova.⁴ Destaque-se, portanto, que, nesse modelo processual, assumia fundamental relevância o diálogo entre as partes.

Em seguida, começa a se desenhar o modelo processual assimétrico, típico do Estado Moderno, quando ocorreu a verticalização das relações existentes entre governantes e governados, passando o juiz a ser um “sujeito superpartes”⁵, situado acima dos litigantes e dotado de poderes incrementados pela consequente diminuição do papel desempenhado pelas partes na condução do processo. O direito a ser aplicado, nesse caso, é aquele do qual o Estado se apropriou, reclamando o seu monopólio.⁶ É nesse momento que surge a tradicional relação jurídica triangular do processo, com o juiz em seu vértice, visto que, de maneira geral, o processo se estruturava de maneira inquisitória, conduzido pelo Estado-juiz de modo autoritário, visto ser ele considerado o intérprete da *voluntas principis*.⁷

De seu turno, o processo cooperativo é o modelo processual típico do Estado Constitucional, norteado por uma racionalidade prática cujo principal objetivo é o de alcançar a justiça no caso concreto sob discussão, “pautando-se o discurso e legitimando-se a decisão pela observância e

2 DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, vol. 1, p. 58.

3 MITIDIERO, Daniel. *Op. cit.*, p. 19.

4 MITIDIERO, Daniel. *Op. cit.*, p. 74.

5 MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 19.

6 MITIDIERO, Daniel. *Op. cit.*, p. 77.

7 MITIDIERO, Daniel. *Op. cit.*, p. 78.

promoção dos direitos fundamentais”⁸ Isto porque, tal como destaca José Joaquim Gomes Canotilho⁹, as duas grandes virtudes do modelo constitucional de Estado são a submissão ao direito¹⁰ e a participação social na sua gestão. Tudo isso, naturalmente, termina refletindo na posição ocupada pelo julgador no processo, tendo em vista que o juiz deverá ser isonômico na condução do processo e assimétrico na tomada de decisões; assume, portanto, uma dupla posição, sendo paritário no diálogo e assimétrico na decisão (visto ser esta uma manifestação do poder, que é exclusivo do órgão jurisdicional).¹¹

Não é difícil constatar, nestes termos, que o modelo processual cooperativo conferiu um verdadeiro redimensionamento do princípio do contraditório, de maneira que o órgão jurisdicional passou a ser incluído não mais como um espectador inerte do duelo das partes, mas como um sujeito do diálogo processual.¹² O contraditório volta a ser valorizado como instrumento indispensável ao aprimoramento e à legitimidade do ato de decidir, visto que se deve promover amplo debate acerca das questões postas em juízo, evidenciando-se, assim, que a participação é a base constitucional para a colaboração no processo¹³, o que possibilita decisões mais justas e consentâneas com a realidade. Ademais, é imprescindível, no modelo processual cooperativo, que todos os participantes do processo ajam lealmente em juízo, primando pela litigância de boa-fé, a fim de evitar que sejam frustradas expectativas legítimas surgidas nos particulares.¹⁴

8 MITIDIERO, Daniel. *Op. cit.*, p. 20.

9 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999, pp. 84-85.

10 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **As transformações da justiça administrativa: da sindicabilidade restrita à plenitude jurisdicional. Uma mudança de paradigma?** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 8 e ss.

11 MITIDIERO, Daniel. *Op. cit.*, p. 81.

12 DIDIER JR. Fredie. **Fundamentos do princípio da cooperação no direito processual civil português**. Lisboa: Coimbra Editora, 2010, p. 46 e ss; DIDIER JR. Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. 1. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 88 e ss.; OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. Poderes do juiz e visão cooperativa do processo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lisboa**, v. 44, 2003; MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 84.

13 MITIDIERO, Daniel. *Op. cit.*, p. 85.

14 MITIDIERO, Daniel. *Op. cit.*, p. 108; DIDIER JR. Fredie. **Fundamentos do princípio da cooperação no direito processual civil português**. Lisboa: Coimbra Editora, 2010, p. 79 e ss.

Assim, é imprescindível analisar de maneira mais detida o redimensionamento conceitual pelo qual passou o princípio do contraditório, funcionando como meio de influência na construção do ato decisório, mediante a participação dos sujeitos envolvidos na relação processual. Além disso, deve-se destacar alguns dispositivos constantes na Lei n.º 9.784/99 que consagram o espírito cooperativo que deve nortear o processo administrativo, consequência da ideia de que o contraditório consiste no direito de influenciar, efetivamente, a tomada de decisão.

3. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO, DIREITO DE INFLUÊNCIA E AS CONSEQUÊNCIAS DA ADOÇÃO DE UM MODELO COOPERATIVO DE PROCESSO

Durante muito tempo, prevaleceu a ideia de que o princípio do contraditório, com previsão constitucional no art. 5º, LV, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), se trataria de uma garantia individual, pertencente exclusivamente às partes.¹⁵ No entanto, atualmente tem ganhado força o entendimento de que o conceito de contraditório adquiriu limites mais extensos, de maneira a englobar o dever de cooperação entre as partes e entre estas e o juiz, que passa a assumir postura ativa na condução do processo.¹⁶

Passa-se, assim, de um conceito mais restritivo para outro que compreende a garantia de efetiva participação das partes no desenvolvimento de todo o litígio, mediante a possibilidade de influência no convencimento do julgador. Ou, em outras palavras, pode ser definido como o direito de influenciar o exercício do poder estatal, exprimido mediante a atividade decisória.¹⁷ Isto porque, no âmbito de um Estado Democrático de Direito (*Rechtstaat*), o exercício do poder do Estado não pode ser arbitrário ou ter

15 CABRAL, Antônio do Passo. Il principio del contraddittorio come diritto d'influenza e dovere di dibattito. **Rivista di diritto processuale**. Padova: Cedam, n° 2, 2005, p. 450; no mesmo sentido, vide CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio do contraditório e a cooperação no processo. *In: Direito Constitucional: Os Desafios Contemporâneos – Uma Homenagem ao Professor Ivo Dantas*. ROSA, André Vicente Pires; MONTEIRO, Roberta Corrêa de Araújo. (coords.). Curitiba: Juruá, 2012.

16 CABRAL, Antônio do Passo. *Op. cit.*, p. 450.

17 MELLO, Rafael Munhoz. Processo Administrativo, Devido Processo Legal e a Lei nº 9.784/99. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C**. Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jan./mar., 2003, pp. 1-2.

como referencial apenas a legalidade estrita¹⁸, tendo em vista que sua legitimidade deriva do próprio procedimento participativo.¹⁹

Por isso é que se entende que as partes em um processo não podem ser surpreendidas pelo chamado “juízo surpresa”, razão pela qual toda questão submetida à apreciação do julgador deve antes passar pelo contraditório, a fim de viabilizar que as partes possam influenciar na decisão final. E esse aspecto se torna ainda mais importante quando já decorrido significativo lapso temporal entre a prática do ato e a sua revisão pela Administração Pública, tendo em vista a legítima confiança gerada no particular no sentido da manutenção do ato no ordenamento jurídico.²⁰

Então, em sua compreensão contemporânea, quer significar esse princípio que ninguém poderá ter sua esfera jurídica atingida por uma decisão (judicial ou administrativa) sem que antes tenha a possibilidade de influir na sua formação.²¹ Note-se, portanto, que, de acordo com a doutrina de Leonardo Carneiro da Cunha²²:

O contraditório tem uma dimensão maior, consistente na garantia de efetiva participação das partes no desenvolvimento de todo o litígio, mediante a possibilidade de influírem, em

18 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **As transformações da justiça administrativa: da sindicabilidade restrita à plenitude jurisdicional. Uma mudança de paradigma?** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 8 e ss.

19 MODESTO, Paulo. Controle Jurídico do Comportamento Ético da Administração Pública no Brasil. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, junho/julho/agosto, 2007. Disponível na internet: <www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em 22 de julho de 2013.

20 COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 21 de maio de 2013.

21 MELLO, Rafael Munhoz. Processo Administrativo, Devido Processo Legal e a Lei nº 9.784/99. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C**. Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jan./mar., 2003, p. 6.

22 CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio do contraditório e a cooperação no processo. *In: Direito Constitucional: Os Desafios Contemporâneos – Uma Homenagem ao Professor Ivo Dantas*. ROSA, André Vicente Pires; MONTEIRO, Roberta Corrêa de Araújo. (coords.). Curitiba: Juruá, 2012.

igualdade de condições, no convencimento do magistrado, contribuindo na descrição dos fatos, na produção de provas e no debate das questões de direito.

Nesse ponto, deve ser feita uma necessária diferenciação entre os termos “influência” e “poder”. É que muito embora sejam comumente tratados como sinônimos, é possível distingui-los conceitualmente no sentido de que a influência representa uma intenção de penetrar na personalidade do indivíduo, em seu psiquismo, ao passo que o poder age de forma direta e imediata sobre a pessoa, impondo-se desde o âmbito externo, como a expressão mais notável do poder estatal que é a decisão.²³

Pode-se, desse modo, frisar que a influência é uma modalidade mais ampla e moderada de poder, “uma interação comunicativa através do convencimento ou da persuasão”.²⁴ Ora, se o processo é um dos âmbitos nos quais o Estado produz decisões vinculantes, é possível afirmar que os sujeitos do processo, com as suas manifestações no curso da instrução, exercitam uma profunda influência sobre o exercício do poder estatal. Nesse sentido é que se mostra imprescindível que se oportunize às partes o exercício do contraditório em toda sua plenitude, como expressão mais elevada da democracia participativa no processo.²⁵

Para tanto, a doutrina elenca alguns deveres anexos à cláusula geral do contraditório, responsáveis por concretizá-lo na prática. O primeiro deles é o *dever de cooperação*, segundo o qual se impõe uma atuação colaborativa ética das partes e seus advogados, privilegiando a dialética, o debate em juízo.²⁶ Além disso, destaque-se, ainda, os *deveres de prevenção e auxílio*, que tornam efetivo o conteúdo fundamental do contraditório no sentido de que não é suficiente que a parte apenas seja informada dos atos do processo, mas que tenha a efetiva possibilidade de reagir a eles, influenciando

23 CABRAL, Antônio do Passo. Il principio del contraddittorio come diritto d’influenza e dovere di dibattito. **Rivista di diritto processuale**. Padova: Cedam, nº 2, 2005, pp. 454-455.

24 No original: “un’interazione comunicativa attraverso la convinzione o la persuasione”. Vide, nesse sentido, CABRAL, Antônio do Passo. *Op. cit.*, p. 455.

25 CABRAL, Antônio do Passo. *Op. cit.*, p. 456; BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Fundamentos constitucionais do princípio da cooperação processual**. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 268; CAMBI, Eduardo. **Direito constitucional à prova no processo civil**. São Paulo: RT, 2001, p. 35; MELLO, Rafael Munhoz. Processo Administrativo, Devido Processo Legal e a Lei nº 9.784/99. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C**. Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jan./mar., 2003, p. 2.

26 BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Op. cit.*, p. 274.

no conteúdo da decisão. Por fim, vale a menção ao *dever de esclarecimento*, que consiste na imperiosidade de o julgador levar em consideração as manifestações e provas produzidas pelas partes, e o *dever de consulta*, que aproxima ainda mais o juiz do debate processual, evitando a via da “decisão surpresa”.²⁷

Nestes termos, é importante ressaltar que a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei n.º 9.784/99) não se mostrou apartada dessa nova compreensão do princípio do contraditório como direito de influenciar na formação do ato decisório (administrativo). É possível fazer menção a alguns importantes dispositivos da referida lei, que consagram deveres anexos à cláusula geral do contraditório, com vistas a concretizá-lo no processo de elaboração do ato administrativo.²⁸

O primeiro artigo no qual se constata um reflexo do princípio do contraditório é o art. 6º, p. ún.²⁹, que dispõe ser vedado à Administração recusar imotivadamente o recebimento de documentos, cabendo ao servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de possíveis falhas. Desde já, fica evidenciado o dever de auxílio da Administração em relação às partes, de maneira que estas deverão ser orientadas a fim de que consigam alcançar o direito buscado por meio do processo.

Além disso, cumpre salientar a previsão do art. 41.³⁰ Segundo esse artigo, que representa claramente uma manifestação do princípio do contraditório como direito de influência, os interessados deverão ser intimados acerca do dia, do local e da hora da produção da prova ou da diligência ou ordenada. Com isso, objetiva-se permitir que as partes se pronunciem

27 BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Op. cit.*, p. 282.

28 Além dos dispositivos que serão analisados, vale destacar que também os arts. 2º, *caput*, 3º, III e IV, 28, 38 e 44, recebem nítida influência da importância conferida à concepção abrangente do princípio do contraditório adotada pela Lei nº 9.784/99. Sobre o assunto, vale consultar MELLO, Rafael Munhoz. Processo Administrativo, Devido Processo Legal e a Lei nº 9.784/99. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C**. Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jan./mar., 2003, pp. 7-8.

29 Art. 6º O requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados:

(...)

Parágrafo único. É vedada à Administração a recusa imotivada de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas.

30 Art. 41. Os interessados serão intimados de prova ou diligência ordenada, com antecedência mínima de três dias úteis, mencionando-se data, hora e local de realização.

acerca do acervo probatório (e que tenham seus argumentos efetivamente apreciados), visando a influenciar o ato decisório final do processo administrativo, materializado no ato administrativo.

Cite-se, ademais, a previsão contida no art. 63, II e §1º³¹, conforme a qual o recurso interposto perante órgão incompetente não poderá ser indeferido de plano, devendo ser indicada ao recorrente a autoridade competente, com a respectiva devolução do prazo recursal. Dessa forma, pode-se perceber que o objetivo do legislador ordinário foi o de viabilizar a consecução de uma “Administração cooperativa”, afastando-se da tradição autoritária do Direito Administrativo, que enfatizava antes as prerrogativas excepcionais do Poder Público do que as garantias do particular e os deveres jurídicos da Administração.³²

Por fim, outro dispositivo que merece menção é o art. 64, p. ún.³³, no qual também se consagra o princípio do contraditório em seu conceito mais amplo, atual, indicando que o recorrente deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão nos casos em que o julgamento do recurso possa acarretar um gravame a sua situação. Mais uma vez, percebe-se que a Lei n.º 9.784/99 externou grande preocupação com uma mudança de paradigmas na Administração Pública brasileira, privilegiando o princípio da cooperação e os deveres anexos decorrentes da cláusula geral do contraditório. Inclusive, vale a menção no sentido de que essa previsão legal buscou inspiração na Lei de Processo Administrativo alemã (*Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG*), onde consta um artigo que contém semel-

31 Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:

(...)

II - perante órgão incompetente;

(...)

§ 1º Na hipótese do inciso II, será indicada ao recorrente a autoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso.

32 MODESTO, Paulo. Controle Jurídico do Comportamento Ético da Administração Pública no Brasil. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n° 10, junho/julho/agosto, 2007. Disponível na internet: <www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em 22 de julho de 2013.

33 Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

hante conteúdo, conforme se vê a seguir:

§28 Oitiva das partes

(1) Antes de se publicar um ato administrativo que interfira nos direitos de uma das partes, deve-se conferir-lhe a possibilidade de manifestar-se acerca de fatos relevantes para a decisão.³⁴

Contudo, é interessante notar que, muito embora a Lei n.º 9.784/99 contenha inúmeros dispositivos que consagram o modelo cooperativo de processo, o que tem ocorrido é o oposto. É comum, nesse sentido, que cheguem aos Tribunais Superiores processos em que, após um longo período de tempo, quando já verificada a confiança legítima do particular no sentido da manutenção do ato administrativo, a Administração Pública simplesmente proceda ao cancelamento ou à revisão de aposentadorias, pensões e benefícios previdenciários sem que se tenha dado à parte a oportunidade de se manifestar previamente, exercendo o seu direito de contraditório, com vistas a influir na modificação do ato administrativo. Por conseguinte, deve-se analisar quais são os limites à anulação dos atos administrativos e a partir de que momento a segurança jurídica deve prevalecer em face da autotutela administrativa.

4. LIMITES À INVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA BOA-FÉ E DA CONFIANÇA LEGÍTIMA DO PARTICULAR

Adotando-se o entendimento sustentado por José dos Santos Carvalho Filho³⁵ e Celso Antônio Bandeira de Mello³⁶, é possível conceituar invalidação como sendo a forma de desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade.³⁷ Isto porque, a fim de que produza seus regulares efeitos, o ato administrativo precisa observar os seus requisitos de validade (com-

34 Traduzido livremente de: “§28 Anhörung Beteiligter

(1) Bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, ist diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.“

35 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 154.

36 MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 438 e ss.

37 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 236.

petência, finalidade, forma, motivo e objeto), sem os quais ele não alcançará a eficácia almejada pelo administrador.³⁸

Nesse sentido, sabe-se que a Administração, no exercício da autotutela, não somente pode, mas também deve invalidar os seus próprios atos, com fundamento no que dispõe o princípio da legalidade, inscrito no art. 37, *caput*, da CRFB/88. Trata-se, inclusive, de um ato de defesa da ordem legal constituída, reconhecido pelo STF nas Súmulas n.º 346 e 473.

A doutrina tradicional sempre entendeu, portanto, que, uma vez constatado o vício de ilegalidade, deveria o administrador proceder à sua imediata invalidação, jungido que está ao princípio da legalidade, que rege toda a atividade administrativa. No entanto, já há autores³⁹ que reconhecem que o poder de autotutela não deve ser encarado de maneira absoluta, uma vez que, tal como corretamente destaca Paulo Modesto⁴⁰:

A legalidade não se compreende dissociada dos valores substanciais integrados no ordenamento jurídico, nem tampouco destacada da sua função própria e histórica de contenção do arbítrio. Manipulada isoladamente, desviada de sua finalidade instrumental, contrasta com a própria segurança jurídica, princípio voltado à proteção da confiança e da boa fé e à garantia da previsibilidade objetiva das situações jurídicas.

Além disso, tal como bem destacado por Humberto Ávila, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular não deve ser encarado com base em uma “relação abstrata de prevalência absoluta”, mas como uma “relação concreta de prevalência relativa”, a ser analisada conforme as circunstâncias do caso e cujos efeitos somente podem ser desencadeados se forem verificadas condições de prevalência do princípio envolvido.⁴¹

38 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p. 154.

39 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p. 159; MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Op. cit.*, p. 457; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 236.

40 MODESTO, Paulo. Controle Jurídico do Comportamento Ético da Administração Pública no Brasil. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º 10, junho/julho/agosto, 2007. Disponível na internet: <www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em 22 de julho de 2013.

41 ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n.º 7, outubro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 22 de maio de 2013.

O mencionado autor destaca, ainda, que, entendido em termos absolutos, imponderáveis, o princípio da supremacia do interesse público limita significativamente a necessidade⁴², um dos elementos integrantes da proporcionalidade, tendo em vista que “estabelece um fim utópico inconciliável com a fundamentada relação meio-fim e com o dever de explicitação das premissas da argumentação jurídica”.⁴³

Prossegue, adiante, afirmando que:

(...) A Constituição brasileira, muito mais do que qualquer outra, é uma Constituição cidadã, justamente pela particular insistência com que protege a esfera individual e pela minúcia com que define as regras de competência da atividade estatal. Dessa garantia em favor da vida e dos direitos privados resulta (...) um ônus de argumentação (“Argumentationslast”) em favor dos interesses privados e em prejuízo dos bens coletivos, no sentido de que, sob iguais condições ou no caso de dúvida, deve ser dada prioridade aos interesses privados, tendo em vista o caráter fundamental que eles assumem no Direito Constitucional.⁴⁴

Destarte, em casos de invalidação de atos administrativos, quando estiverem em jogo interesses de pessoas, contrários ao desfazimento do ato, é imprescindível que se confira aos interessados o direito ao contraditório, para que possam efetivamente exercer o seu direito de influência em face do julgador. Isto porque, conforme destaca Bandeira de Mello, “não se an-

42 Tal como se observa em ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, pp. 192-193, o “exame da necessidade envolve a verificação da existência de meios que sejam alternativos àquele inicialmente escolhido pelo Poder Legislativo ou Poder Executivo, e que possam promover igualmente o fim sem restringir, na mesma intensidade, os direitos fundamentais afetados. Nesse sentido, o exame da necessidade envolve duas etapas de investigação: em primeiro lugar, o *exame da igualdade de adequação dos meios*, para verificar se os meios alternativos promovem igualmente o fim; em segundo lugar, o *exame do meio menos restritivo*, para examinar se os meios alternativos restringem em menor medida os direitos fundamentais colateralmente afetados” (grifos no original).

43 ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 7, outubro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 22 de maio de 2013.

44 ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 7, outubro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 22 de maio de 2013.

ula ato algum *de costas para o cidadão, à revelia dele*, simplesmente declarando que o que fora administrativamente decidido (ou concertado pelas partes) passa a ser de outro modo, sem ouvida do que o interessado tenha a alegar na defesa de seu direito”⁴⁵

Não obstante, é importante que se diga que não é qualquer situação que gerará confiança no administrado. Conforme bem destaca o doutrinador português Pedro Moniz Lopes⁴⁶, em tese doutoral sobre o tema:

Numa primeira apreciação simplista, pode afirmar-se que a conduta administrativa criadora de confiança se traduz num comportamento, comissivo ou omissivo, realizado no exercício da função administrativa, que contenha, expressa ou tacitamente, um efeito percebido pelo seu destinatário como mais ou menos indiciador (i) da manutenção dos efeitos da conduta precedente (*Kontinuitätsvertrauen*) ou (ii) da realização de uma conduta activa ou omissão futura.

Assim, em primeiro lugar, é necessário observar que a conduta criadora de confiança se reporta a um comportamento da Administração que é precedente em relação a outro. Além disso, essa conduta implica uma expectativa futura indeterminada, que tanto poderá concretizar-se mediante a manutenção de determinado *status quo*, quanto por meio da realização de uma conduta subsequente.⁴⁷ Desse modo, entende o doutrinador português que o decurso do tempo é, por si só, um fato jurídico com relevância meramente instrumental, de maneira que somente será relevante na medida em que vá criando a própria situação de confiança no particular.⁴⁸

Ademais, para que a situação geradora de confiança possa vir a ser tutelada pelo ordenamento jurídico não interessa saber se o sujeito fundou expectativas numa determinada conduta em termos meramente individuais-psicológicos⁴⁹; importa saber se a situação em que o sujeito se encontrava justificava, abstratamente, que se pudesse confiar na situação, razão pela

45 MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Op. cit.*, p. 457.

46 LOPES, Pedro Moniz. **Princípio da boa fé e decisão administrativa: estrutura e operatividade na discricionariedade conferida por normas habilitantes**. Lisboa: Almedina, 2011, p. 258.

47 LOPES, Pedro Moniz. *Op. cit.* pp. 258-259.

48 LOPES, Pedro Moniz. *Op. cit.*, p. 262.

49 LOPES, Pedro Moniz. *Op. cit.*, p. 272.

qual se fala em “razoabilidade da conduta criadora de confiança”.⁵⁰ É que, tal como destaca Menezes Cordeiro, “(...) para o jurídico interessa, (sic) o dado social, o comportamento externo relevante e não o estado interior das pessoas”.⁵¹

Por tudo quanto exposto, viu-se que, constatada uma situação que merece a tutela da confiança, diante da possibilidade de revisão ou cancelamento do ato administrativo que lhe confere substrato jurídico, é imprescindível que se oportunize ao particular a possibilidade de exercer o seu direito ao contraditório, com vistas a garantir que influencie na tomada de decisão que resultará em um novo ato administrativo. O tema já teve até mesmo sua Repercussão Geral reconhecida no STF, em 23/06/2011, como se vê no RE 636553 RG/RS⁵², matéria que ainda se encontra pendente de apreciação de mérito.

Nestes termos, vale analisar três casos extraídos da jurisprudência do STF, com o intuito de examinar como a Suprema Corte brasileira vem interpretando a abrangência do contraditório como direito de influência, verdadeiro limite à invalidação dos atos administrativos pela Administração Pública. O primeiro dos casos selecionados foi apreciado pelo Pleno do STF no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.268/MG⁵³, em 05/02/2004, cuja ementa colaciona-se a seguir:

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. 3. Direito de defesa ampliado com a Constituição de 1988. Âmbito de proteção que contempla todos os processos, judiciais ou administrativos, e não se resume a um simples direito de manifestação no**

50 LOPES, Pedro Moniz. *Op. cit.*, p. 272.

51 CORDEIRO, António Menezes. **Da Boa Fé no Direito Civil**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2007, p. 511.

52 EMENTA: Recurso extraordinário. 2. Servidor público. Aposentadoria. 3. Anulação do ato pelo TCU. Discussão sobre a incidência do prazo decadencial de 5 anos, previsto na Lei 9.784/99, para a Administração anular seus atos, quando eivados de ilegalidade. Súmula 473 do STF. Observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Repercussão geral reconhecida. (RE 636553 RG/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 23/06/2011)

53 Tratando do mesmo caso, é possível elencar, também no STF, os seguintes precedentes, entre outros: MS 24781/DF, julgado em 02/03/2011; MS 25403/DF, julgado em 15/09/2010; AI 627146 AgR/RS; RE 486886 AgR/RN, julgado em 31/08/2010; RE 488443 AgR/RJ; RE 425406 AgR/RN.

processo. 4. Direito constitucional comparado. **Pretensão à tutela jurídica que envolve não só o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador.** 5. Os princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurados pela Constituição, aplicam-se a todos os procedimentos administrativos. **6. O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica.** 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/MG, rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, Pleno do STF, julgado em 05/02/2004) (grifos nossos)

No precedente invocado, a rel. Min. Ellen Gracie pronunciou-se pela denegação do mandado de segurança, tomando por base antigo entendimento da Corte no sentido de que seria “dispensável o contraditório na fase administrativa, eis que a questão é exclusivamente de direito”.⁵⁴ Além disso, trouxe no seu voto precedente do STF no sentido de que não ofenderia “o art. 5º, LV, da CF, o ato da autoridade que, sem procedimento administrativo – e portanto sem dar ao interessado oportunidade de se manifestar – retifica ato de sua aposentação para excluir vantagens atribuídas em desconformidade com a lei”.

Contudo, o Min. Gilmar Mendes, após pedido de vista, manifestou-se em voto-vista no sentido de que a CRFB/88 ampliou a abrangência do conceito

54 Às fls. 161.

de direito de defesa, de maneira a assegurar aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Destaca, ainda, o Ministro⁵⁵:

(...) que há muito vem a doutrina constitucional enfatizando que o direito de defesa não se resume a um simples direito de manifestação do processo. (...) no direito alemão, assinala o *Bunderverfassungsgericht* que essa pretensão envolve não só o direito de manifestação e o direito de informação sobre o objeto do processo, mas também o direito de ver os seus argumentos contemplados pelo órgão incumbido de julgar.”

Continuou observando que o fato de a cassação da pensão ter ocorrido depois de 18 anos de sua concessão (20 anos, ao tempo do julgamento pelo STF) também deve ser levado em consideração, de maneira a afastar a incidência do art. 54, da Lei nº 9.784/99, com base na segurança jurídica. Assim, manifestou-se pela concessão do mandado de segurança, a fim de determinar a observância do princípio do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo de cassação da pensão, no que foi seguido pelos Mins. Cezar Peluso, Joaquim Barbosa, Carlos Britto, Nelson Jobim, Carlos Velloso, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Maurício Corrêa e Marco Aurélio.

É possível notar, nesse sentido, que a jurisprudência do STF passou a se inclinar a essa nova concepção do contraditório como direito de influência a partir desse julgado, muito embora já existisse precedente isolado da relatoria do Min. Marco Aurélio, o RE 158543/RS, julgado em 30/08/1994.

Outra situação que merece destaque se refere à possibilidade de revisão de atos de ascensão funcional de empregados públicos. O caso foi analisado quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 26.393/DF⁵⁶, em 29/10/2009, cuja ementa segue abaixo:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ANULAÇÃO DE ASCENSÕES FUNCIONAIS CONCEDIDAS AOS EMPREGADOS DA ECT. DECADÊNCIA DO DIREITO DE REVER A LEGALIDADE DAS ASCENSÕES. NECESSIDADE DE AS PARTES ATIN-

55 Às fls. 169.

56 No mesmo sentido, vide o MS 26628/DF, julgado em 17/12/2007.

GIDAS PELO ATO COATOR INTEGRAREM A LIDE. 1. Decadência do direito de a Administração Pública rever a legalidade dos atos de ascensão funcional dos empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, praticados entre 1993 e 1995 (Art. 54 da Lei n. 9.784/1999). **2. Direito ao contraditório e à ampla defesa a ser garantido aos beneficiários de atos administrativos inerentes à sua condição funcional para a validade de decisões do Tribunal de Contas da União que importem em sua anulação ou revogação.** Súmula Vinculante n. 3. Precedentes. 3. Mandado de segurança concedido. (MS 26393/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno do STF, julgado em 29/10/2009)

Nesse caso, os impetrantes buscavam suspender, pela via do mandado de segurança, os efeitos de decisões proferidas em processo administrativo que determinaram sua reversão aos cargos anteriormente ocupados, mediante a anulação de atos de ascensão funcional. Isto porque as referidas decisões teriam afrontado os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, uma vez que lhes não teria sido oportunizada a defesa da legalidade dos atos de ascensão funcional, considerando-se, também, o fato de que os atos questionados já haviam sido praticados há mais de 12 anos.

Apreciando a questão, a relatora Min. Cármen Lúcia entendeu ser “incontroverso que a antijuridicidade daqueles atos somente veio a ser declarada em 11.2.2004 (...), quando já transcorrido mais de uma década da prática dos atos de ascensão funcional”, razão pela qual reconheceu que o lapso temporal entre a prática dos atos de ascensão e a decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) superou, em muito, o prazo estabelecido no art. 54, da Lei n.º 9.784/99, consumando-se a decadência do direito de a Administração revê-los.

Além disso, citando o primeiro caso objeto de análise no presente trabalho, reconheceu que o exercício pleno do contraditório como direito de influência não poderia se limitar à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, implicando, também, a possibilidade de ser ouvido e ter seus argumentos em matéria jurídica levados em consideração no momento da tomada de decisão. Portanto, concluiu que “não remanescem dúvidas de que a decisão (...) importou em grave prejuízo aos interesses dos Impetrantes, os quais deveriam, por isso

mesmo, ter sido convocados para exercer o seu direito ao contraditório e à ampla defesa”⁵⁷.

Por fim, o último caso extraído da jurisprudência do STF que merece destaque é recente e trata da contratação de servidores sem a prévia realização de concurso. A questão foi debatida no âmbito do julgamento do Segundo Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 28.469/DF, em 19/02/2013, cuja ementa se segue:

Ementa: AGRADO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIA FEDERAL. EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. OBSERVÂNCIA DO ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FISCALIZAÇÃO. ATIVIDADE TÍPICA DO ESTADO. PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. ANÁLISE. AGRADO REGIMENTAL PROVIDO PARA RESTAURAR O DEVIDO PROCESSAMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA E POSSIBILITAR UM MELHOR EXAME DA MATÉRIA. 1. Os conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquias, consoante decidido no MS 22.643, ocasião na qual restou consignado que: (i) estas entidades são criadas por lei, tendo personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira; (ii) exercem a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, é atividade tipicamente pública; (iii) têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União (art. 71, II, CRFB/88). **2. Os conselhos de fiscalização profissional, posto autarquias criadas por lei e ostentando personalidade jurídica de direito público, exercendo atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional, submetem-se às regras encartadas no artigo 37, inciso II, da CRFB/88, quando da contratação de servidores.** Precedente: RE 539.224, 1ª Turma Rel. Min. Luiz Fux, DJe.- 18/06/2012. 3. A fiscalização das profissões, por se tratar de uma atividade típica de Estado, que abrange o poder de polícia, de tributar e de punir, não pode

57 Às fls. 144.

ser delegada (ADI 1.717), excetuando-se a Ordem dos Advogados do Brasil (ADI 3.026). 4. In casu, **está em discussão tese relacionada à contratação dos impetrantes, ocorrida há mais de 10 (dez) anos, e a alegação de desrespeito ao processo de seleção e às regras constitucionais aplicáveis (art. 37, II, CRFB/88), fatos que tornam imperativa a análise mais apurada do mandado de segurança**, sobretudo em decorrência do **princípio da proteção da confiança legítima**. 5. **Agravo regimental provido** apenas para **possibilitar um melhor exame do mandado de segurança e facultar às partes a oportunidade de sustentação oral**. (MS 28469 AgR-segundo/DF, rel. p/ o acórdão Min. Luiz Fux, 1ª Turma do STF, julgado em 19/02/2013)

No caso em tela, discute-se a possibilidade de rescisão de contrato de trabalho firmado por conselho de fiscalização profissional, cuja contratação já havia ocorrido há mais de 10 anos, sem a necessidade de se conceder às partes prejudicadas a oportunidade de exercer o seu direito de contraditório, em face da exigência constitucional de realização de concurso público, na forma do que dispõe o art. 37, II, da CRFB/88, o que tornaria os referidos contratos nulos de pleno direito.

Muito embora o relator Min. Dias Toffoli tenha se manifestado no sentido do não provimento do Agravo Regimental, mantendo em todos os termos sua decisão monocrática que negava seguimento ao mandado de segurança, o Min. Luiz Fux, em divergência, entendeu que, em face do grande lapso temporal entre a contratação sem concurso e o ato do TCU determinando a anulação, seria mais prudente dar provimento ao recurso, a fim de analisar com mais cuidado o mérito do mandado de segurança, com base no princípio da confiança legítima. Nestes termos, determinou o processamento do *writ* constitucional, facultando às partes a oportunidade de sustentação oral para, desse modo, exercer plenamente o seu direito ao contraditório, influindo no convencimento do julgador.

5. CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, é necessário observar que, tradicionalmente, o contraditório sempre foi visto pela doutrina tradicional como uma garantia das partes, de características eminentemente privadas. Nesse sentido,

o desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade, sem que fosse conferida às partes a oportunidade de se manifestarem em relação a ele, apenas representava um dever legal imposto ao administrador, atrelado que está ao princípio da legalidade, ponto central de toda a atividade administrativa.

Nesse sentido, sabe-se que a prática administrativa, no exercício da autotutela, vinha sendo a de simplesmente invalidar os seus próprios atos, uma vez constatada qualquer ilegalidade, com fundamento no que dispõe o mencionado princípio da legalidade e na possibilidade reconhecida pela jurisprudência do STF, nas Súmulas n.º 346 e 473.

É possível destacar, contudo, que o princípio do contraditório teve seu alcance ampliado, já que atualmente se entende que o seu exercício pleno abrange não somente a garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas também a possibilidade de ser ouvido em matéria jurídica, com vistas a que se assegure o direito de o particular efetivamente influenciar na formação do ato administrativo final que possa interferir em sua esfera jurídica.

Por esse motivo é que a jurisprudência da Suprema Corte brasileira tem reconhecido, de maneira frequente, que é imprescindível que se oportunize às partes prejudicadas pela invalidação do ato administrativo a possibilidade de influir no convencimento do julgador, mediante o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, constitucionalmente assegurados. Isto porque, conforme se viu, os princípios da segurança jurídica, da boa-fé do particular e da tutela da confiança legítima tendem a prevalecer, diante de casos concretos em que decorrido extenso lapso temporal, em face do princípio da supremacia do interesse público.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. **Basistexte. Öffentliches Recht.** 12. Auflage. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 2010.

ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 7, outubro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 22 de maio de 2013.

_____. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Fundamentos constitucionais do princípio da cooperação processual**. Salvador: JusPodivm, 2013.

CABRAL, Antônio do Passo. Il principio del contraddittorio come diritto d'influenza e dovere di dibattito. **Rivista di diritto processuale**. Padova: Cedam, nº 2, 2005.

CAMBI, Eduardo. **Direito constitucional à prova no processo civil**. São Paulo: RT, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CORDEIRO, António Menezes. **Da Boa Fé no Direito Civil**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2007.

COUTO E SILVA, Almiro do. O princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 21 de maio de 2013.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio do contraditório e a cooperação no processo. *In: Direito Constitucional: Os Desafios Contemporâneos – Uma Homenagem ao Professor Ivo Dantas*. ROSA, André Vicente Pires; MONTEIRO, Roberta Corrêa de Araújo. (coords.). Curitiba: Juruá, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. 1. Salvador: JusPodivm, 2012.

_____. **Fundamentos do princípio da cooperação no direito processual civil português.** Lisboa: Coimbra Editora, 2010.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil.** 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, vol. 1.

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

LOPES, Pedro Moniz. **Princípio da boa fé e decisão administrativa: estrutura e operatividade na discricionariedade conferida por normas habilitantes.** Lisboa: Almedina, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.** 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Rafael Munhoz. Processo Administrativo, Devido Processo Legal e a Lei nº 9.784/99. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional – A&C.** Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jan./mar., 2003.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil.** 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MODESTO, Paulo. Controle Jurídico do Comportamento Ético da Administração Pública no Brasil. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE),** Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, junho/julho/agosto, 2007. Disponível na internet: <www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em 22 de julho de 2013.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. **Do formalismo no processo civil,** 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. Poderes do juiz e visão cooperativa do processo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lisboa,** v. 44, 2003.