

DIÁLOGOS ENTRE A AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA: UM ESTUDO DE CASO

Paulo Vítor Avelino Silva Barros

Acadêmico da UFRN

RESUMO

O presente ensaio objetiva discutir a aplicação do princípio da proteção da confiança na esfera da autotutela administrativa. Enquanto o primeiro se propõe a proteger os interesses legítimos e as justas expectativas da coletividade, como dimensão subjetiva do postulado da segurança jurídica, o segundo confere ao Estado o poder-dever de rever os próprios atos, seja em razão de vícios de ilegalidade ou por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados, contudo, os casos de direito adquirido. Ocorre que, em determinadas hipóteses, o exercício dessa prerrogativa pela Administração Pública pode ocasionar severos gravames aos administrados, razão pela qual se busca, no presente trabalho, compreender a autotutela administrativa à luz do próprio princípio da proteção da confiança, utilizando-se, para tanto, do método de estudo de caso. Nesse ponto, avalia-se o teor do Relatório de Auditoria nº 201502694 da Controladoria-Geral da União, no qual a CGU opinou pela necessidade de revisão da progressão da carreira dos docentes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, fato que implicaria a restituição, pelos professores, de vultosas quantias ao erário. Conclui-se que o princípio da proteção da confiança

deve servir de norte interpretativo na atuação da Administração, opinando-se contrariamente ao que estabeleceu a CGU com o relatório em referência.

Palavras-chave: Autotutela. Princípio da Proteção da Confiança. Relatório de Auditoria nº 201502694/CGU. Segurança Jurídica.

1 INTRODUÇÃO

A proteção dos interesses individuais frente ao Estado tem se revelado preocupação constante nas sociedades contemporâneas, as quais projetam na confiança e na segurança jurídica a função de verdadeira ferramenta da tutela de suas expectativas e direitos legítimos. Afinal, se na Idade Moderna vigia a máxima de que *the king can do no wrong*¹, em um contexto marcado pelo arbítrio dos governantes, atualmente, sob a égide de um regime democrático, o dinamismo e o risco informam uma nova lógica de relação entre Administração Pública e os particulares, sendo preciso, senão imprescindível, buscar mecanismos idôneos para a proteção aos interesses dos cidadãos.

Nessa atual conjuntura, o princípio da proteção da confiança surge como importante postulado teórico para evitar que a atuação do Estado – seja no campo do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário – deságue na sensação de manifesta injustiça, frustrando interesses e projetos legítimos por parte dos administrados. No presente estudo, avalia-se como tal princípio pode dialogar com a autotutela administrativa, tornando mais estável e previsível o futuro dos particulares e estabilizando, de certa forma, as próprias bases do Estado de Direito.

Do princípio da autotutela administrativa, extrai-se que a Administração Pública possui o poder-dever de rever seus próprios atos, seja revogando-os, em caso de oportunidade e conveniência, seja anulando-os, por motivos de ilegalidade. Essas possibilidades, consagradas por meio do art. 53 da Lei nº 9.784/99 e das Súmulas nº 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal,

¹ Termo em língua inglesa, usualmente mencionado pela doutrina, que, em tradução livre, indica que “o rei não comete erros”.



conquanto permitam que o Estado possua maior liberdade para reavaliar seus próprios atos, podem dar ensejo a abusos e arbítrios pelos agentes estatais, razão pela qual, doravante, entende-se que a autotutela deve ser lida em conjunto com outros princípios do Direito, todos com gênese na própria confiança e segurança jurídica.

Feitos tais apontamentos, na primeira seção, pretende-se debater os fundamentos sociológicos, históricos e jurídicos que fundamentam o princípio da proteção da confiança, com base na análise doutrinária, jurisprudencial e legal da matéria, destrinchando sua aplicação no direito brasileiro.

Na segunda seção, por sua vez, são tecidas algumas considerações acerca da autotutela administrativa, seus limites e abrangência, também com fulcro no estudo doutrinário, legal e jurisprudencial da temática.

Na terceira seção, a outro turno, o estudo utiliza-se da metodologia de análise de caso, investigando o teor do Relatório de Auditoria nº 201502694 da Controladoria-Geral da União, no qual o órgão opinou pela necessidade de revisão das progressões funcionais dos docentes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), fato que implicaria a consequente necessidade de devolução dos valores “indevidamente” recebidos – pelos professores – aos cofres públicos. Nesse ponto, a pesquisa tem por escopo analisar o caso por meio do diálogo entre o princípio da proteção da confiança e a autotutela administrativa, buscando alcançar respostas mais consistentes para a problemática apresentada, debruçando-se, também, em torno de outros princípios correlatos.

Por fim, registre-se que a pesquisa não pretende exaurir todos os pontos controvertidos referentes aos princípios em debate, mas construir raciocínio hermenêutico fundamentado, à luz da proteção da confiança, postulado que pouco tem sido debatido na academia e que merece, decerto, estudos mais aprofundados.

2 PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA: ORIGENS, FUNDAMENTOS E APLICABILIDADE

Existe, no estudo da ciência política, certa frase, comumente atribuída a Confúcio, por meio da qual o pensador teria afirmado que poderia faltar, a determinado Estado, comida e bebida, mas que a inexistência de confiança configurava situação tão insustentável que impediria a própria existência do ente estatal (ARAÚJO, 2016, p.1). De fato, se o liame que une os



particulares e a figura abstrata do Estado seria, grosso modo, justamente, a tese de um “contrato social” (ROUSSEAU, 1991), não se pode entender tal relação dissociada do ânimo da confiança, da segurança e da própria estabilidade das relações sociais.

Nessa linha, segundo Almiro do Couto e Silva (2005, p.2), passou-se a defender, sobretudo em tempos contemporâneos, que as relações entre Estado e particulares deveriam observar uma constelação de valores de etimologia muito próxima, tais quais a boa-fé, a segurança jurídica e a proteção à confiança. Porém, arremata o autor, tais preceitos não podem ser entendidos como sinônimos, devendo-se ter em mente a diferenciação conceitual que existe entre cada um desses postulados, notadamente em face de suas origens e fundamentos.

Resgatando, portanto, as origens do princípio da proteção da confiança, conquanto a doutrina mencione pontuais manifestações suas na Inglaterra, com o Tribunal de *Exchequer*, ou na França, com o *Arrêt Dame Cachet*², entende-se, majoritariamente, que é na Alemanha que o princípio ganha mais fôlego e adquire seus contornos na contemporaneidade. Tal situação ganha destaque, no país, especialmente após os eventos ocorridos depois da Segunda Guerra Mundial, com a gradual compreensão do quão necessário se mostrava a promoção da defesa dos interesses dos particulares frente ao Estado (ARAÚJO, 2016, p. 18-19). Nesse momento, portanto, ganha maior relevância e autonomia o estudo do princípio examinado.

Para determinar de forma precisa a sua conceituação, afigura-se importante registrar que o princípio da proteção da confiança desvela-se como dimensão subjetiva do princípio da segurança jurídica. Também se diferencia do princípio da boa-fé, seguindo raciocínio símile: a proteção da confiança constitui a dimensão subjetiva do anseio do particular

² Segundo o professor Valter Shuenquener de Araújo (2016. p. 18-19), em 1862, o Tribunal Inglês de *Exchequer* proferiu decisão em que se alertou que “um indivíduo não deve ser autorizado a simultaneamente assoprar quente e frio (...) tal princípio assenta sua base no senso comum e na justiça comum”. Por sua vez, o *Arrêt Dame Cachet* refere-se a precedente em que se debatia a aplicação de uma lei francesa, de 1918, que teria concedido isenção no pagamento de aluguel a certas pessoas e, ao mesmo tempo, teria compensado os proprietários dos imóveis com a perda dos valores objeto de isenção. Ambas denotam as origens, ainda que superficiais, dos institutos que garantem a proteção da confiança.



de que, se segue o direito, seja com base na lei ou em atos administrativos presumidamente legítimos, terá suas expectativas devidamente protegidas pelo ordenamento (OLIVEIRA, 2014, p. 44). Outrossim, enquanto a segurança jurídica irradia para todos os ramos do direito, o princípio da proteção da confiança possui aplicabilidade restrita às relações travadas entre particulares e Estado.

Tais apontamentos, para Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2014, p. 46-48), conduzem a algumas aceções acerca do princípio: a) diz respeito à confiança que os administrados introduzem, no seu consciente, de que as condutas efetuadas à luz da legalidade lhes geram expectativas legítimas; b) exige que a confiança possua causa idônea, não podendo se confundir com negligência ou renúncia por parte da Administração, tampouco podendo permitir que o administrado se utilize da má-fé para convalidar negócios ilegais e c) os administrados devem cumprir os deveres que o ato ou lei lhe imputaram, para que, assim, possam exigir o respeito à confiança.

Nota-se, então, que a doutrina passou a definir alguns contornos gerais do princípio, no Brasil, o que tem facilitado a sua compreensão pelos operadores do direito. No entanto, não é possível afirmar que tal entendimento ocorre de modo pacífico, vez que, na própria Alemanha, o Superior Tribunal Administrativo Federal não segue orientação homogênea acerca dos fundamentos que erigem tal princípio (ARAÚJO, 2014, p. 50), fato que evidencia a necessidade de aprofundamento em seu estudo para que sejam elucidados todos os pontos que envolvem a matéria, tanto no Brasil quanto em território alienígena. De toda sorte, Almiro de Couto e Silva (2005, p.2) explica que o princípio se aplica principalmente às situações de preservação de atos inválidos, conquanto nulos, quando presente a boa-fé.

Objetivando materializar a proteção ao interesse legítimo e às respectivas expectativas dos particulares, no Brasil, o legislador, no art. 54 da Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal), estabeleceu que a Administração Pública, nada obstante pudesse anular seus atos, apenas o poderia fazer ao longo dos cinco anos subsequentes à prática do ato, ressalvados os casos de má-fé do administrado. Essa disposição normativa tem por objetivo proteger o particular de mudanças promovidas pelo Estado, considerando como critério objetivo para a possibilidade de mudança, apenas, o critério temporal.

Acontece que, atualmente, o prazo decadencial previsto no artigo citado não constitui a única forma de proteção dos interesses do cidadão diante do Estado. Não para menos, a jurisprudência brasileira, inclusive o



Supremo Tribunal Federal, passou a entender que o postulado da proteção da confiança seria aplicável a outras situações que não se encontravam fulminadas pela decadência³. Com efeito, amplia-se a relevância conferida ao princípio, estabelecendo-se nova roupagem à relação Estado-indivíduo, tornando mais robusta e sólida a proteção que os particulares gozam diante dos anseios estatais.

Nesse ponto, importante também registrar o teor do inciso XIII do art. 2º da Lei do Processo Administrativo Federal, pelo qual se vedou a aplicação retroativa de nova interpretação conferida à lei, ainda que essa vise garantir o melhor atendimento ao fim público a que se dirige. Registre-se, também, na esfera do direito positivado, o teor das Leis nº 9.868/99 e 9.882/99, que tratam do julgamento de ações do controle concentrado de constitucionalidade, por meio das quais se permitiu a modulação dos efeitos da decisão, em razão de segurança jurídica ou excepcional interesse social.

No mais, merece destaque a “teoria do fato consumado”, a qual justifica que, em determinadas situações, é melhor convalidar um fato, ainda que viciado, do que suprimi-lo da ordem jurídica, pois a situação concreta poderia gerar transtornos significativos, os quais comprometeriam a própria estabilidade das relações jurídicas (CARVALHO FILHO, p. 38).

Dessa forma, ainda que relativamente novo no ordenamento brasileiro, o princípio da proteção da confiança tem sido regularmente utilizado como fundamento para promover a tutela dos interesses dos administrados, seja por meio da lei, como no âmbito doutrinário e jurisprudencial. É esse, portanto, o cenário em que, recentemente, um princípio pouco conhecido no país passou a se mostrar como ferramenta de efetivação de direitos, garantindo, a potencialização da confiança que os particulares depositam em relação ao Estado e às instituições que o edificam.

3 DIMENSÕES DA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA NA CONTEMPORANEIDADE

De fato, vê-se, no Brasil, forte tendência de adoção de vetores

³ STF - ARE: 835329 CE, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 26/09/2014, Data de Publicação: DJe-193 DIVULG 02/10/2014 PUBLIC 03/10/2014).



axiológicos que tendem a potencializar os direitos e interesses individuais em detrimento das vontades da Administração. No entanto, tal conjuntura não autoriza concluir que a revisão de atos administrativos não mais é possível, uma vez que a autotutela revela-se como manifestação tradicional e ainda válida do poder administrativo, merecendo estudo próprio, hábil a definir seus contornos e extensões.

José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 35) informa que a Administração Pública comete equívocos em suas atividades, não sendo apenas uma faculdade a sua revisão, mas verdadeiro dever, cujo ânimo é o de restaurar a regularidade das situações em que recaem determinados vícios. Tal poder pode ocorrer por duas vertentes: a) por motivo de oportunidade e conveniência, em caso de revogação do ato - trata-se de poder discricionário, nesse ponto - e b) por motivo de ilegalidade, nos casos de necessária e obrigatória anulação do ato, que não pode, a princípio, ser mantido na ordem jurídica.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, oportunamente, já chancelou o princípio da autotutela administrativa, consolidando entendimento sumulado no sentido de que “a Administração Pública pode declarar a nulidade dos próprios atos” (Súmula nº 346) e “pode anular seus próprios atos, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial” (Súmula nº 473).

Não se pode, contudo, aplicar o teor dos enunciados do STF de modo isolado. Em verdade, a atual conjuntura demanda verdadeira releitura da autotutela, tendo por pano de fundo, justamente, a estrutura principiológica exposta. Não há se falar, registre-se, em prodigalidade ou vulgarização do uso dos princípios, mas de verdadeira exigência do Estado de Direito, que demanda a confiança como alicerce para sua manutenção.

Desse modo, não se pode pensar que a limitação à autotutela apenas opera no plano decadencial, como visto. Afinal, o princípio da proteção da confiança não se identifica integralmente ao instituto do direito adquirido ou ato jurídico perfeito, pois esses se manifestam de forma objetiva, com o simples transcurso do tempo. A proteção da confiança – em análise quase que meramente gramatical – reflete a proteção ao indivíduo, do ponto de vista subjetivo, não se exaurindo no teor da norma legal. Por tal razão, por exemplo, a Advocacia-Geral da União proferiu entendimento que limita a autotutela, ao afirmar que “não estão sujeitos à repetição os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da



lei por parte da Administração Pública” (Súmula nº 34/2008).

O entendimento sedimentado no âmbito da AGU, para além de demonstrar a prevalência dos postulados da boa-fé, confiança e segurança jurídica, emana uma nova compreensão das relações jurídico-administrativas, as quais não mais são norteadas pela máxima da “predominância do interesse público”, em sentido arcaico. Em verdade, o interesse público, atualmente, pode ser lido, sobretudo, como interesses dos particulares de serem respeitados pelo Estado e por suas entidades e órgãos, não havendo margem para arbítrios e abusos por quem quer que esteja no comando do poder público.

Seguindo raciocínio símile, o Tribunal de Contas da União consolidou entendimento no sentido de ser dispensada a reposição de valores indevidamente auferidos, de boa-fé, seja por servidores ativos como pelos inativos, e também pelos pensionistas, nas situações em que se constate erro escusável de interpretação de lei, mormente em face da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais (Súmula nº 249). Mais uma vez, vê-se a preocupação em garantir a tutela dos interesses legítimos dos particulares, sobretudo diante da manifesta e indubitável boa-fé do particular.

Não se quer dizer, repise-se, que a Administração não possa rever seus atos e fazer valer a autotutela. A título de exemplificação, o STF já se manifestou pela possibilidade de revisão de anistia a servidor público militar da Força Aérea Brasileira por força do postulado da autotutela⁴. O Superior Tribunal de Justiça⁵, por sua vez, entendeu pela possibilidade de revisão de ato que concedeu antecipação de verbas remuneratórias a servidor público, utilizando-se, de forma geral, dos mesmos argumentos encampados pela Suprema Corte.

Diante dessas considerações, é possível inferir que, atualmente, a Administração Pública não só pode, mas deve rever seus próprios atos quando eivados de vícios insanáveis ou quando a conveniência e oportunidade assim demandarem. No entanto, tal poder deve ser reinterpretado à luz dos postulados que foram dissecados, evitando-se que o

⁴ STF - RMS: 25754 DF, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 12/08/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-164 DIVULG 25-08-2014 PUBLIC 26-08-2014.

⁵ STJ - RMS: 43432 SP 2013/0243572-5, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 28/04/2015, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/05/2015.



poder público, objetivando – no plano teórico, o melhor para o Estado, finde prejudicando uma série de particulares, que tinham, na legitimidade dos atos, verdadeira fonte de confiança e de proteção de seus direitos.

4 ESTUDO DE CASO: O RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 201502694 DA CGU E SEUS EFEITOS DELETÉRIOS À PROTEÇÃO DA CONFIANÇA

Feitos os apontamentos sobre o diálogo necessário que encerra a relação entre a autotutela administrativa e o princípio da proteção da confiança, essa pesquisa tem por base um estudo de caso, assaz emblemático, que envolve a Controladoria-Geral da União e os servidores públicos federais do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, ocorrido entre os anos de 2015 e 2016.

Preliminarmente, antes de adentrar ao mérito da situação em análise, exige-se o estudo sobre algumas questões afetas à progressão funcional dos professores do IFRN. Entre os anos de 2010 e 2014, as progressões na carreira foram materializadas tendo por base a interpretação conferida pela autarquia ao teor da Lei nº 11.784/2008 e, posteriormente, em relação à Lei nº 12.772/2012. Entendia o IFRN que: a) as progressões ocorreriam a cada interstício de 18 meses, fato que gerava repercussões financeiras aos docentes e b) os benefícios financeiros decorrentes de qualificação profissional (especialização, mestrado, doutorado, entre outros) teriam como termo inicial a data do requerimento administrativo em que o docente pleiteou, junto ao IFRN, o acréscimo patrimonial decorrente da Retribuição por Titulação (RT).

Desse modo, ao longo de mais de cinco anos, os docentes, gradualmente, evoluíram na carreira, dentro dos quadros do IFRN, nos termos da interpretação conferida pela autarquia aos dispositivos legais aplicáveis. Nesse período, todos gozaram dos benefícios financeiros decorrentes das progressões, tendo por arrimo a própria legitimidade dos atos que concederam as progressões a cada professor. Registre-se que, no mais das vezes, as progressões ocorrem sem a interferência do servidor, vez que os requisitos, quando preenchidos, passavam a produzir efeitos sem a participação direta do servidor interessado.

Acontece que, em 17 de abril de 2015, sobreveio o Relatório de Auditoria nº 201502694 da Controladoria-Geral da União, por meio do qual o órgão opinou que deveriam ser revistas as progressões concedidas, anteriormente, aos docentes. Com efeito, vê-se que a apuração desenvolvida



no âmbito da CGU tinha por escopo apurar eventuais irregularidades no procedimento de progressão e desenvolvimento da carreira dos docentes do IFRN, desaguando na revisão dos valores outrora pagos aos servidores do Instituto e na consequente cobrança dos valores pagos a maior a cada docente da autarquia que se enquadrasse no perfil traçado pela CGU.

Da análise do mencionado relatório de auditoria, extrair-se-iam algumas constatações e recomendações: a) a classificação reconhecida administrativamente, bem como os acréscimos salariais dela decorrentes, encontrar-se-iam viciados, vez que o referido Relatório teria constatado existência de erro, o que ocasionou a necessidade de revisão para apuração dos valores pagos pelo IFRN ao servidor desde a concessão da progressão; b) tal fato decorreria de “equivoco interpretativo” cometido pela autarquia ao realizar os cálculos da progressão, especialmente no que diz respeito ao interstício entre as progressões (o IFRN havia aplicado o interstício de 18 meses entre as progressões, enquanto a CGU afirma que deveria ter sido aplicado o interstício de 24 meses) e c) Houve discussões também acerca do termo inicial de concessão dos efeitos financeiros da progressão por titulação. Havia alguns servidores que pleiteavam a concessão da Retribuição por Titulação (RT) desde o requerimento administrativo, todavia, a CGU interpretou que os efeitos financeiros dela decorrentes apenas teriam início com a publicação do ato que a concedesse.

Em decorrência disso, a CGU recomendou – o que foi aceito pelo IFRN – que fossem revisados os processos concessórios e exigidos o retorno dos valores pagos indevidamente aos cofres públicos, situação que gerou, naturalmente, forte insatisfação pela classe dos docentes. Decerto, a recomendação da CGU e a postura adotada, em princípio, pelo IFRN, mostram-se afrontas diretas ao que prescrevem os princípios acima abordados, revelando-se violação aos núcleos axiológicos da segurança e confiança jurídica, tão caros ao ordenamento pátrio.

Antes de adentrar no mérito da proteção da confiança dos docentes, tem-se por necessária a aplicação de outros princípios do direito, ainda que não digam respeito diretamente à esfera do Direito Administrativo. Nesse caso, por exemplo, tem-se a aplicação do brocardo *venire contra factum proprium*, que indica a vedação ao comportamento contraditório, não podendo determinado agente modificar seu entendimento, em seu favor, quando deu causa à situação que pretende alterar.

Segundo Lúcio Picanço Facci (2011, p. 191), muito embora não exista norma específica prevendo o princípio, esse existe dentro do contexto de



princípios atualmente verificado no país. Assevera que a aplicação do princípio da vedação ao comportamento contraditório exige a presença cumulativa de quatro elementos: “a) uma conduta inicial – o *factum proprium*; b) a confiança legítima de outrem na preservação do sentido objetivamente extraído do *factum proprium*; c) o comportamento contraditório em relação ao sentido objetivo da conduta inicial e d) dano efetivo ou potencial”.

Na hipótese analisada, o IFRN conferiu interpretação à determinada norma e, posteriormente, com base em recomendação da CGU, pretende desfazê-la sob o argumento de ilegalidade, prejudicando, ao fim e ao cabo, os próprios docentes, responsáveis pela própria existência da Instituição Federal de ensino. O *factum proprium*, nesse ponto, mostra-se evidente, sendo motivo suficiente para ensejar a falta de fundamentos jurídicos do Relatório.

Acontece que a retroação da interpretação nova ao dispositivo em análise viola não só o princípio em referência, mas a própria Lei do Processo Administrativo Federal, aplicável no caso do IFRN. Como visto, tem-se, claramente, a proibição a tal hermenêutica retroativa, nos termos do inciso XIII, art. 2º da referida norma. Sendo assim, a pretensão da Administração Pública fere a própria legalidade em sentido estrito, baluarte da atividade administrativa, prevista expressamente no *caput* do art. 37 da Constituição Federal brasileira, porquanto a Lei de regência do processo administrativo vede tal prática.

Contudo, algumas vozes mais fiéis à força dos precedentes, máxime aqueles emanados do Supremo Tribunal Federal, poderiam alegar que as Súmulas nº 346 e 473 da Corte autorizam a reforma pretendida pela Controladoria-Geral da União, sendo possível – e até mesmo imprescindível – regularizar as situações ilegais legitimadas pelos atos de progressão. Nada obstante, entende-se que esse posicionamento não deve ser privilegiado, inclusive, por força dos próprios julgados da Corte Suprema.

O Supremo Tribunal Federal, conquanto tenha sumulado tal entendimento, tem consagrado posicionamento de que é possível dispensar a devolução dos valores recebidos de boa-fé por servidor público, ainda que dentro do prazo decadencial quinquenal previsto em lei. Entende o Pretório Excelso que deve, para tanto, estar constatada a presença de quatro elementos: a) presença de boa-fé do servidor; b) ausência, por esse, de influência ou interferência para a concessão da vantagem discutida; c) existência de dúvida razoável sobre a interpretação conferida ao dispositivo legal e d) interpretação



razoável, ainda que errônea, por parte da Administração Pública⁶.

Segue, portanto, que seria possível haver a dispensa da devolução dos valores percebidos, em obséquio ao entendimento assentado pelo STF nos julgados acima referidos. Contudo, sob o frágil argumento de indisponibilidade do interesse público e de primazia da autotutela administrativa, a CGU e a autarquia federal hostilizam os princípios que regem a relação entre Administração Pública e particulares, fomentando a perpetuação de absurdos jurídicos que, inevitavelmente, criarão incessantes debates, tanto na esfera administrativa quanto no próprio Poder Judiciário.

Não à toa, o Juízo da 8ª Vara Federal da Seção Judiciária Federal do Rio Grande do Norte proferiu decisão, em ação coletiva proposta pelo sindicato da categoria, decidindo que não seria possível entender pela retroação da interpretação em desfavor dos docentes, sob o risco de violação aos princípios que tutelam os interesses legítimos da classe⁷. Ainda que o processo não tenha, por ora, transitado em julgado, tal posicionamento reproduz a lógica chancelada pelas cortes superiores, quando decidiram, por exemplo, que, nas situações em que a Administração se equivoca na interpretação da lei, resultando pagamento indevido, “cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público”⁸.

Não se trata, pois, de simples aplicação de entendimentos consagrados pelo STF, STJ, TCU ou AGU. Toda essa conjuntura que tem por escopo efetivar a proteção da categoria demonstra a nova percepção que o ordenamento brasileiro tem conferido aos interesses e expectativas dos

⁶ Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 22/11/2007, DJe-031 DIVULG 21-02-2008 PUBLIC 22-02-2008 EMENT VOL-02308-01 PP-00193 RTJ VOL-00205-02 PP-00732.

⁷ BRASIL. 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte. Sentença nº 0800346-94.2016.4.05.8401. Autor: Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional. RÉ: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCACAO, CIENCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO NORTE. Relator: Juiz Federal Orlan Donato da Rocha. Mossoró, RN, 07 de novembro de 2016. **Processo Judicial Eletrônico**. Mossoró, 07 nov. 2016. Disponível em: <<https://pje.jfrn.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

⁸ REsp 1244182/PB, Primeira Seção, rel. Min. Benedito Gonçalves, j. Em 10 de out. De 2012



particulares, sobretudo aos projetos que operam no ânimo subjetivo, ou seja, que se referem à legítima proteção da consciência do particular ante o Estado. Fundado nessas premissas, o professor Valter Shuenquener de Araújo (2016, p. 293), ensina que a confiança “é, portanto, um relevante e imprescindível redutor da complexidade nas relações sociais. Não se pretende, com a tutela da confiança, impedir a evolução do Direito, mas estimular que ela ocorra da forma menos traumática possível e sem fragilizar a reputação estatal”.

Ademais, na hipótese analisada, não se trata, logicamente, de perpetuar a utilização desses critérios *ad eternum* pela Administração, mas faz-se imprescindível observar a legítima confiança dos administrados em relação aos atos anteriores à mudança de entendimento ou interpretação legal. É possível que os casos futuros venham a ser regulados pela nova interpretação, mas não se afigura razoável entender que tal interpretação pode retroagir, como pretende a CGU, demonstrando completo descaso com a classe docente e, especialmente, com os princípios e regras que norteiam o processo administrativo federal.

Com tal sorte, a categoria de docentes, na hipótese em análise, deve ser protegida, não ficando a mercê de mudanças futuras no entendimento assentado pela Controladoria Geral da União, devendo a autarquia federal, com base em sua independência tão cara ao regime democrático, oferecer resistência às recomendações constantes no Relatório de Auditoria.

Corroborando o teor da tese sustentada, importante registrar que, a título consultivo, o IFRN solicitou produção de parecer à Advocacia-Geral da União, por meio do qual pretendia obter informações acerca dos fundamentos que erigiam o Relatório da CGU. Desse modo, por meio do Parecer nº. 0233/2016 da Advocacia Geral da União, solicitado pelo próprio IFRN, opinou-se textualmente pela necessidade de preservação dos atos passados, concluindo que os docentes não poderiam sofrer tamanho ônus, como o que diz respeito à restituição ao erário dos valores pagos a maior. Senão, vejamos, em justificada transcrição integral de seu texto:

Da mesma forma, descabe falar em restituição ao erário decorrente da não aplicação de interstício de 24 meses a ser considerado no período entre a publicação da Lei nº 11.784/2008 e sua regulamentação (18/09/2012), ou de 18 meses, no período entre a publicação do Decreto nº 7.806/2012 e a eficácia da Lei nº 12.772/2012 (01/03/2013), e após a eficácia da Lei nº 12.772/2012 (01/03/2013) para a primeira progressão dos servidores ocupantes de cargos da Carreira de Magistério



do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico em 01/03/2013. Em todos esses casos deu-se também erro escusável por parte da Administração. 27. Dessa forma, não se trata de erro material ou meramente operacional do órgão de gestão de pessoas, mas de clássico caso de erro escusável de interpretação da lei. 28. Por outro lado, no que diz respeito à devolução das parcelas indevidamente recebidas nos últimos 5 anos, deve-se solucionar a questão à luz da Súmula/TCU nº 249, a qual aponta para a dispensa de reposição nas hipóteses de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade investida legalmente em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais. 29. O que buscou o Tribunal de Contas por meio da Súmula nº 249 foi dizer que, nos casos em que se verificam erros de interpretação de lei, faz-se possível a dispensa da reposição. 30. No caso em análise, a devolução dos valores indevidamente recebidos deve então ser dispensada, pois as parcelas foram recebidas de boa-fé sem que o servidor tenha contribuído para a sua concessão, visto que o ato foi atribuído exclusivamente à Administração, em virtude de desacerto na interpretação da Lei nº 11.344/2006.

A despeito do posicionamento adotado pela AGU local, a Controladoria-Geral da União pleiteou produção de parecer, com o mesmo objeto, no âmbito do Ministério da Transparência, ocasião na qual a Advocacia-Geral da União, em sede nacional, produziu o Parecer nº 00240/2016, opinando, dessa vez, em nova e essencial transcrição direta de seu conteúdo, que:

a) quanto a natureza da portaria de concessão de progressão funcional e promoção funcional, no que se refere a carreira de docentes das instituições de ensino federais, conclui-se o seguinte: a.1) a partir de 1º de agosto de 2016, a natureza das portarias de concessão de progressão ou promoção funcional que forem expedidas e/ou publicadas têm natureza meramente declaratória, vez que os efeitos financeiros das concessões deverão retroagir à data em que o docente cumprir o interstício e os requisitos estabelecidos em lei para o desenvolvimento na carreira; a.2) os docentes que tiverem completado o interstício e cumprido todos os requisitos estabelecidos em lei em data anterior a 1º de agosto de 2016, só terão direito aos efeitos financeiros decorrentes de tal progressão ou promoção a partir de 1º de agosto de 2016; a.3) a natureza das portarias de concessão de progressão ou promoção funcional dos docentes das instituições de ensino expedidas e/ou publicadas em data



anterior à 1º de agosto de 2016 é constitutiva, não produzindo, portanto, efeitos retroativos, nos termos da Nota Técnica nº 33/2014 - CGNOR/DENOP/SEGEF/MP, de 11/02/2014 e do Parecer nº 217/89, da SEPLAN, que por serem normas expedidas pelo órgão central do SIPEC, vinculam todos os órgãos setoriais, entre eles, a unidade de recursos humanos da IFRN. b) nos termos da Súmula TCU nº 249, entende-se que a reposição ao erário em virtude dos pagamentos realizados a título de efeitos retroativos (à data do requerimento) da progressão funcional dos servidores do IFRN pode ser dispensada. c) a ata de defesa de dissertação ou tese para fins de comprovação da conclusão de cursos de mestrado e doutorado é documento hábil à comprovação da titulação para fins legais, desde que o servidor apresente o citado diploma posteriormente, nos termos da orientação do Ministério da Educação, órgão responsável pelos registros dos diplomas expedidos pelas Instituições de Ensino Federais, por meio do Ofício-Circular nº 8/2014 – MEC/SE/SAA, da Subsecretaria de Assuntos Administrativos. Ademais, nos dois processos [4] que foram auditados (Processo nº 23057.012091.2010-56 e Processo nº 23037.000568.2011-71), o diploma de mestrado e o certificado de especialização foram posteriormente juntados aos respectivos processos, pelo que se verifica que os requisitos legais quanto à titulação foram cumpridos. Não há que se falar em devolução ao erário em face dos efeitos retroativos, em virtude da aplicação da Súmula TCU nº 249.

Tem-se, pois, que o parecer emanado do órgão de topo da AGU, no país, endossa, mais uma vez, a tese de que a confiança deve ser protegida e que os projetos individuais não podem ser violados pelo abuso e arbítrio do poder público. O Estado –ficção jurídica criada em favor da coletividade – deve servir aos particulares, e não agir em desacordo com o preceito básico existente em qualquer pacto, que é a confiança na efetivação dos direitos. Desse modo, por ora, vê-se que todos os caminhos conduzem à insubsistência do Relatório produzido pela Controladoria-Geral da União, ainda que não exista, sobre o caso, decisão definitivamente julgada no sentido de tornar dispensáveis as cobranças pretendidas pela Administração Pública.

De toda sorte, à luz dos argumentos expostos, torna-se notória a falta de observância, por parte de determinados órgãos públicos, de princípios que tem por desiderato promover a tutela do interesse coletivo por meio da proteção dos indivíduos. Sendo assim, entende-se que o Relatório de Auditoria encontra-se viciado por problemas manifestos e que uma leitura do caso à luz do princípio da proteção da confiança e de outros princípios correlatos autoriza



a conclusão pela fragilidade jurídica dos argumentos que acompanham o documento emanado pelo órgão de controle.

5 CONCLUSÃO

A contemporaneidade, marcada pelo dinamismo e pelo risco das relações sociais, exige que o Direito se remodele em torno dessas características, não podendo permanecer preso a concepções arcaicas de que o Estado deve ter seus interesses sobrepostos em relação aos interesses individuais. Afinal, o Estado não pode subsistir diante da ausência completa de confiança por parte de seus administrados, os quais precisam confiar na proteção de seus direitos e na legitimidade da lei, dos atos administrativos e das instituições.

Sendo assim, ainda que a Administração Pública possa, no exercício da autotutela, rever e reanalisar seus próprios atos, tal prerrogativa não pode implicar o desprezo aos interesses e expectativas dos cidadãos, sobretudo em tempos atuais. É necessário efetuar o diálogo entre a autotutela e a proteção da confiança dos particulares, não mais sendo admissível que o ente estatal seja limitado, única e exclusivamente, por meio da proteção conferida pela decadência e prescrição, em sentido objetivo. Exige-se a proteção à confiança no que diz respeito ao ânimo do sujeito, à sua real crença, convicção e certeza, movidas pela boa-fé, de que seus direitos serão devidamente respaldados pelo ordenamento.

No caso concreto analisado, vê-se que os docentes do IFRN têm sido vitimados por um comportamento questionável da Controladoria-Geral da União e da própria autarquia, as quais não observaram, devidamente, os princípios que regem as relações entre a Administração Pública e os particulares. A recomendação da CGU revela-se violadora da segurança jurídica, da proteção da confiança, da boa-fé e até mesmo do princípio do *venire contra factum proprium*, não devendo ser adotada, na via administrativa, muito menos convalidada no âmbito judicial.

Conclui-se, portanto, que, atualmente, as relações travadas entre Estado e particulares devem prestigiar o princípio da proteção da confiança e seus correlatos, não sendo possível entender que a autotutela constitui prerrogativa intangível da Administração, a qual deve ser reinterpretada, no atual momento institucional. No mais, conclui-se, especificamente, que o Relatório de Auditoria nº 201502694 da CGU carece de fundamentos jurídicos e



não deve ser materializado, sob o risco de ofensa direta aos preceitos basilares que edificam, na contemporaneidade, o próprio Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

Advocacia-Geral da União - Procuradoria Federal Junto ao IFRN. **Parecer nº 00233/2016/PROC/PFIF/RIO GRANDE DO NORTE/PGF/AGU**. 2016. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/pareceres>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

Advocacia-Geral da União – Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. **Parecer nº 00240/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU**. 2016. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/pareceres>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O princípio da proteção da confiança**: Uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. 2. ed. Niterói: Impetus, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Controladoria-geral da União. **RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 201502694**. 2015. Disponível em: <http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/7828_Relatorio201502694.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2016.

FACCI, Lucio Picanço. **A proibição do comportamento contraditório no âmbito da Administração Pública**: a tutela da confiança nas relações jurídico-administrativas. Revista da AGU. v. 30, p. 191-234, 2011.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 2ª. Ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2014.



ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. 5. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. (Os Pensadores).

SILVA, Almiro do Couto e. 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, p.1-48, maio 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rede-2-abril-2005-almiro-do-couto-e-silva.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

DIALOGUES BETWEEN ADMINISTRATIVE SELF-MANAGEMENT AND THE PRINCIPLE OF THE PROTECTION OF TRUST: A CASE STUDY

ABSTRACT

The study aims to discuss the application of the principle of the protection of trust in the sphere of administrative self-management. While the application proposes to protect the legitimate interests and fair expectations of the people, based on the postulate of legal certainty, the administrative self-management confers on the State the power and duty of reviewing its own acts, whether due to illegality or for reasons of convenience or opportunity, respecting, however, cases of acquired rights. It occurs that, in certain cases, the exercise of this prerogative by the Public Administration may cause severe encumbrances to the administrators, reason why this study seeks to understand the administrative self-management in the light of the principle of the protection of the trust, using the method of case studying. At this point, the content of Audit Report No. 201502694 of the Federal



Comptroller's Office (CGU) is evaluated, in which the CGU expressed the need to review the career progression of professors of the Federal Institute of Education, Science and Technology of Rio Grande do Norte, fact that would imply the restitution, by the teachers, of enormous amounts to the treasury. It is concluded that the principle of the protection of the trust should serve as interpretative guidance in the action of the Administration, being considered contrary to what established the CGU with the report in reference.

Key-words: Self-management. Principle of Protection of the Trust. Audit Report No. 201502694/CGU. Legal Security.

