

Art. 24 da LINDB

Irretroatividade de nova
orientação geral para anular
deliberações administrativas

Article 24 of LINDB

*Non-retroactivity of new
general orientation to cancel
administrative decisions*

Jacinto Arruda Câmara¹

RESUMO

O artigo pretende explorar o sentido e a aplicabilidade do art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que fixa a regra segundo a qual deliberações administrativas não podem ser anuladas com fundamento em mudança na orientação geral adotada sobre o Direito vigente. O estudo expõe antecedentes dessa diretriz de aplicação do direito público na produção acadêmica brasileira, encontrados em dispositivos esparsos do nosso ordenamento jurídico, na literatura acadêmica e na jurisprudência.

¹ Professor de Direito Administrativo da PUC/SP. Professor do GVlaw da FGV/SP. Vice-presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). *E-mail*: <jscamara@puccsp.br>.

PALAVRAS-CHAVE

Ato administrativo – Invalidação – Anulação – Irretroatividade – Mudança de interpretação

ABSTRACT

The article intends to explore the meaning and applicability of art. 24 of the Introductory Law to Brazilian Rules (LINDB), which establishes the rule according to which administrative deliberations cannot be annulled based on a change in the general orientation adopted on the Law in force. The study exposes antecedents of this guideline of public law application in the Brazilian academic production, found in sparse devices of our legal system, academic literature and jurisprudence.

KEYWORDS

Administrative act – Invalidation – Annulment – Non-retroactivity – Change of interpretation

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

1. Introdução

Os dispositivos incluídos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pela Lei nº 13.655, de 2018 tiveram como objetivo geral a proteção da segurança jurídica. Este é o fim expressamente declarado no preâmbulo da lei e, de fato, é o que se extrai do conjunto de normas instituídas pelo novo diploma legal.

Em relação à aplicação do direito público, um dos fatores de maior instabilidade é a invalidação (ou anulação)² de deliberações tomadas pela administração pública. A invalidação é o remédio amargo para combater a ilegalidade no exercício da atividade administrativa. É óbvio que a forma mais efetiva de se assegurar a segurança jurídica está no cumprimento fiel da lei e da Constituição. É por isso que, no caso de atuação administrativa ilegal, prevê-se a invalidação, ou seja, a extinção do ato viciado, com possível desconstituição dos efeitos que tenha produzido.

As decisões administrativas gozam de presunção de legalidade. Essa presunção não constitui mera peroração doutrinária nem pode ser vista apenas como instrumento de efetivação da supremacia do interesse público. Ela, antes de qualquer coisa, retrata uma expectativa real do administrado diante da atuação aparentemente regular de autoridade pública. Se a deliberação provém de órgão legitimado para decidir, é natural e esperado que a sociedade como um todo tome essa manifestação como legítima, ou seja, como conforme ao direito. A partir do reconhecimento dessa presunção em favor da legalidade das deliberações administrativas, cria-se a legítima expectativa de conformidade ao direito dos efeitos produzidos a partir dessas decisões. Desconstituir tais efeitos, por isso, constitui de certa maneira uma perda para a noção de estabilidade jurídica, mesmo que seja para corrigir decisão contrária à lei.

O velho brocardo “ato nulo não produz efeitos” perdeu espaço. Admita-se que a declaração de nulidade de ato administrativo, dependendo do caso, se atingir situação concreta já constituída, para o bem da segurança jurídica e da proteção da confiança do administrado, invalide o ato, mas preserve os efeitos já produzidos. Nessa linha dispõe o art. 21 da LINDB, segundo o qual a decisão que decretar a invalidação de ato administrativo precisa “indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas”, devendo ainda, quando for o caso, “indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos” (art. 21, parágrafo único).

² Como esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “anulação, que alguns preferem chamar de *invalidação* é o desfazimento do ato administrativo por razões de ilegalidade” (DI PIETRO, 2012, p. 243; grifos no original). A LINDB, como se vê, adotou a expressão “invalidação”. Empregarei ao longo desse texto as expressões como sinônimas, variando o uso apenas por questão de redação.

O dispositivo em comento — o art. 24 da LINDB — segue a mesma diretriz, que busca a preservação das decisões administrativas como meio de assegurar a estabilização de relações jurídicas e assim proteger a segurança jurídica. Nesse ponto a lei cristaliza um verdadeiro vetor para a aferição da validade de atos administrativos em geral. A regra, em suma, impede que seja decretada a invalidade de deliberação administrativa que tenha sido tomada com base na interpretação geral vigente à época da produção do ato. A nova lei determinou que o entendimento sobre a correta interpretação do Direito vigente pode mudar, mas eventual nova leitura não poderá ser usada como referência para anular decisões administrativas já consolidadas.

Pretendo demonstrar no presente estudo qual o conteúdo e a extensão dessa nova regra incluída na LINDB. Realizada essa explicação inicial, passarei a demonstrar que a ideia encampada na norma não é inédita, já fazendo parte do ordenamento jurídico brasileiro por meio de regras esparsas e também de decisões judiciais de ampla repercussão. Por fim, pretendo destacar pontos sensíveis que sua correta aplicação demandará.

2. O que pretende, a quem se destina e qual seu alcance

Há uma ideia por trás da previsão do art. 24 da LINDB: a da irretroatividade da norma. Essa ideia, aliás, é das mais tradicionais no Direito e, num outro contexto, está incorporada ao art. 6º da LINDB, em sua redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957. Veja-se: “a lei em vigor terá *efeito imediato* e geral, *respeitados o ato jurídico perfeito*, o direito adquirido e a coisa julgada”.

O novo dispositivo deixa claro que a irretroatividade, para assegurar a segurança jurídica, deve se estender à interpretação dos textos normativos, não se atendo apenas à lei em sentido formal. A posição assumida pela LINDB é a de que seria insuficiente assegurar a irretroatividade de lei nova se, por intermédio de mudança de interpretação de lei antiga, situações plenamente constituídas viessem a ser atingidas. Novo entendimento geral instituído sobre lei antiga, na prática, consagra a criação de nova norma jurídica, pois muda o conteúdo da prescrição até então era extraída do Direito vigente. Aplicar uma nova leitura sobre o Direito a situações já consolidadas rompe a expectativa que se tem a respeito da irretroatividade das leis (ou seja, das normas jurídicas). A frustração da legítima expectativa da sociedade na preservação de situações constituídas sob a égide do que se entendia como lícito é mais acentuado ainda quando se trata do entendimento assumido pelo

próprio Estado, seja por meio de decisões judiciais, administrativas ou mesmo quando ela é encampada por práticas reiteradas de seus agentes burocráticos.

Adilson Abreu Dallari apresentou o objetivo da norma quando o referido texto normativo ainda estava em tramitação no Congresso Nacional:

Desde o Direito Romano, *tempus regit actum*, ou seja, a licitude ou a consequência jurídica de qualquer ato deve ser aferida segundo a lei vigente no momento de sua prática. É essencial e indispensável que cada cidadão, ao agir ou decidir, sempre saiba, antecipadamente, quais serão as consequências de sua opção. Para isso servem as normas jurídicas: para permitir essa antevisão; e para assegurar que aquelas determinadas consequências irão perdurar ao longo do tempo.

Porém, toda norma jurídica, para que possa ser aplicada, deve ser primeiramente interpretada. Pode-se dizer, portanto, que este art. 24³ complementa o disposto no art. 6º, pois mudar o enunciado da norma, ou mudar a sua interpretação, são atitudes que acabam produzindo o mesmo efeito. Daí a necessidade de igual proteção no tocante à preservação das relações jurídicas constituídas antes da alteração. Da mesma forma que esta lei repudia a retroatividade da lei, por coerência e com maior razão, deve repudiar a aplicação retroativa de nova interpretação da mesma lei, pois isso também ofende, diretamente, o superprincípio da segurança jurídica ou da estabilidade das relações jurídicas.⁴

O dispositivo em análise determina que novo entendimento geral não deve retroagir e impõe consequência relevante para as situações em que ele venha a colidir com decisão administrativa já consumada. Em síntese, o art. 24 impede que decisão administrativa seja anulada (invalidada, na linguagem adotada pela lei) com fundamento em nova interpretação geral. Dito de outro modo: a LINDB passou a reconhecer que decisão administrativa proferida em conformidade com o entendimento jurídico geral adotado em sua época deve ser considerada válida mesmo que, no futuro, a interpretação sobre o Direito vigente mude, e ela se mostre contrária ao novo padrão de orientação jurídica.

³ O texto original faz referência à numeração do então projeto de lei. O art. 24 da LINDB corresponde ao art. 25 do projeto. Optei por atualizar a referência nesta transcrição.

⁴ DALLARI, 2015, p. 31.

Ao se referir a “revisão... quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa”, o art. 24 pretendeu abarcar qualquer *análise* quanto à validade de deliberações administrativas. Não importa, de um lado, se a análise tenha como produto final a anulação do ato em si. Existem análises meramente opinativas (como a realizada em pareceres de assessorias jurídicas), outras têm caráter decisório, mas não possuem efeito direto sobre a anulação dos atos (como as decisões dos órgãos de controle, que se pronunciam sobre a validade de atos e contratos administrativos, mas que não são aptas a anulá-los diretamente). Por isso, ao invés de se usar a fórmula direta, que seria “a anulação” de atos, preferiu-se expressão de sentido mais indefinido, que remete à “revisão” dos atos.

O artigo também indica que a regra deve ser aplicada pelas diversas searas de revisão da atividade administrativa: a administrativa, a controladora e a judicial. A previsão, portanto, abarca a atuação de todos os órgãos que compõem a administração pública, de qualquer dos poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário); abrange o exercício de função jurisdicional; e também deve ser obedecida pelos órgãos de controle, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Trata-se de regra que baliza, de modo abrangente, toda e qualquer forma de controle da atuação administrativa baseado no exame de legalidade. Incide sobre a chamada autotutela da administração, por meio da qual a administração pública exerce o controle de validade sobre seus próprios atos; alcança a revisão judicial dos atos administrativos, devendo ser observada em qualquer demanda que tenha como objeto a discussão sobre nulidade de decisão administrativa; como também deve balizar a atuação de órgãos de fiscalização da administração pública, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

Receberam a proteção em face de interpretação nova, as deliberações já produzidas, ou seja, os “atos jurídicos perfeitos”. Deliberações ainda não plenamente constituídas, bem como situações de fato que, embora adequadas à interpretação antiga, venham a colidir com uma nova leitura antes de estarem plenamente consolidadas, não foram protegidas pela regra. A noção de ato jurídico perfeito já estava presente na própria LINDB (art. 6º, §1º): “reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente de seu tempo em que se efetuou”.

A extensão dessa proteção, contudo, deve ensejar dúvidas. Uma delas diz respeito à sua aplicação aos atos administrativos de efeitos sucessivos. A questão seria saber se um ato administrativo que, embora consolidado, produza efeitos futuros sucessivos, como são, por exemplo, aqueles que

concedem benefícios aos servidores (incorporação de vantagens funcionais, concessão de aposentadorias etc.) também estaria preservado contra mudança de interpretação. A nova interpretação poderia, nessa hipótese, impedir que o ato anterior permanecesse a produzir efeitos? Um possível argumento para se tentar reduzir a proteção jurídica sobre tais atos decorre da aplicação analógica da regra sobre prescrição das ações contra a Fazenda Pública. A regra geral, como se sabe, é a da prescrição quinquenal (art. 1º do Decreto nº 20.910, de 1932).⁵ A lei, contudo, ressalva que a prescrição sobre pagamentos sucessivos atingirá progressivamente as prestações à medida que completarem os prazos prescricionais (art. 3º do Decreto nº 20.910, de 1932).⁶ Por analogia ao tratamento conferido à prescrição sobre dívidas sucessivas contra a Fazenda Pública, poder-se-ia argumentar que a proibição de invalidar atingiria apenas “as situações plenamente constituídas” (art. 24 da LINDB, *in fine*), não alcançando, por essa linha de argumentação, as situações ainda não constituídas, como as prestações futuras, decorrentes de atos administrativos contrários à nova interpretação. De acordo com esse entendimento, a vedação impediria apenas a retroatividade dos efeitos, mas não impediria a anulação do ato em si.⁷

⁵ “As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em 5 (cinco) anos, contados da data do ato ou fato do qual se originarem.”

⁶ “Quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos, a prescrição atingirá progressivamente as prestações, à medida que contemplarem os prazos estabelecidos pelo presente decreto.”

⁷ O argumento é desenvolvido por Elival da Silva Ramos ao comentar os efeitos do art. 2º, parágrafo único, XIII, na invalidação de atos administrativos. Veja-se: “É preciso, todavia, saber em que consiste a vedação à aplicação retroativa de nova interpretação. Em nosso entendimento, o que está proibido é a aplicação dos novos padrões interpretativos a efeitos jurídicos passados de atos pretéritos, praticados em consonância com interpretação administrativa assente ao tempo de sua edição e que se revelem viciados à luz de inteligência superveniente do texto-base. Não nos parece, contudo, obstada a invalidação em si desses atos, até porque, de outro modo, ficará coartada a possibilidade de plena vigência dos novos padrões interpretativos legitimamente adotados pela Administração, com inaceitável ofensa aos princípios constitucionais da legalidade e da isonomia. De fato, suponhamos que, sob o pálio de determinada interpretação de dispositivos legais, haja a Administração reconhecido vantagens pecuniárias a servidores públicos. Uma vez operada a novação interpretativa, há que se presumir, ressalvado o controle jurisdicional, que esse é o entendimento mais adequado da ‘vontade da lei’ e que, portanto, a todos e a toda as situações deve ser aplicado. Ora, em sendo assim, impõe-se o desfazimento dos atos de concessão de vantagem, que, de outro modo, continuariam a produzir efeitos mesmo sob a vigência de interpretação normativa que rejeita os atos que os irradiam e, obviamente, a eles, enquanto consecutórios. E, o que é ainda mais acintoso, em descompasso com as situações fáticas ocorridas já ao tempo da nova interpretação, às quais, sem titubeio, se aplicará o entendimento restritivo, negando-se, pois, a pessoas, em idêntica condição perante a lei, iguais direitos. A vedação legal, nesse caso, servirá para preservar a eficácia pretérita dos atos invalidados, o que nos parece justo

Não parece ter sido essa a intenção do legislador. A LINDB procurou definir o critério de aferição de validade dos atos administrativos, impondo como parâmetro “as orientações gerais da época”, de modo a vedar a anulação desses atos “com base em mudança posterior de orientação geral”. A lei não fez qualquer ressalva quanto a atos que produzam efeitos sucessivos ao longo do tempo. Se a produção desse ato “já houver se completado”, ou seja, se tiver sido produzido em termos jurídicos, não haverá mais como ser atingido por “mudança posterior de orientação geral”. Ele continuará hígido e eficaz, porque produzido conforme “as orientações gerais da época”. Em suma: independentemente dos efeitos que produza, o ato praticado em conformidade com o entendimento jurídico geral de sua época deverá ser considerado válido.

A situação de assimetria entre aqueles que tiverem sob a égide de atos produzidos sobre diferentes orientações gerais não deve causar maior estranhamento. Trata-se do mesmo fenômeno percebido entre as pessoas que adquirem certos direitos sob um determinado regime jurídico e aqueles que estão sujeitos a um novo regramento, postulado por lei nova. Em ambas as situações pessoas em situações idênticas recebem tratamento jurídico distinto. Mas há uma razão jurídica para tanto: o direito vigente também era distinto no momento da consolidação da situação jurídica de cada grupo. Num caso, a mudança se dá pela alteração da orientação geral aplicada; no outro, ocorre a mudança formal da lei. Não há nada de intrinsecamente ofensivo à noção de isonomia ou mesmo de legalidade. O fenômeno jurídico é bastante conhecido e antigo em ambos os casos: trata-se da preservação do ato jurídico perfeito e da irretroatividade de norma nova.

Outra possível zona de dúvida diz respeito à aplicação da regra sobre atos administrativos restritivos de direitos. É provável a construção de linha de raciocínio que defenda a viabilidade de que um ato administrativo produzido de acordo com as orientações gerais de sua época, mas que imponha restrição de direitos a particular, venha a ser revisto com base em orientação geral adotada no futuro. Existe a tendência de considerar que os parâmetros de estabilização de atos jurídicos devam ser aplicados somente em benefício

e razoável, impedindo-se, destarte, que venha a Administração a pretender a restituição do indevidamente percebido ao tempo da interpretação revogada. Na verdade, o disposto no inciso XIII do parágrafo único do art. 2º da Lei Federal n. 9784/99 acabou por agasalhar hipótese de anulação irretroativa de atos administrativos, em homenagem à confiança dos administrados, conferindo-lhes uma proteção mais ampla do que aquela resultante da tutela em concreto da boa-fé” (RAMOS, 2000, p. 91-2).

dos administrados.⁸ Por essa linha, pode surgir o argumento de que nova interpretação geral, adotada no futuro, seja apta a anular ato restritivo de direitos, uma vez que, nessa hipótese, a retroação beneficiaria o particular.

Mais uma vez, não me parece haver fundamento nesse tipo de construção. A lei é clara ao impor o padrão de revisão de validade dos atos e não faz qualquer ressalva, como já demonstrado. A questão de a retroatividade ser favorável ao particular, por si, não impõe um resultado pré-definido. Existem outros valores envolvidos na desconstituição de atos produzidos em conformidade às orientações gerais de sua época. A segurança jurídica também se perfaz com a certeza de que atos restritivos, quando lançados em conformidade com o Direito vigente, serão preservados. Ademais, é problemático aferir se um ato administrativo é, de fato, apenas restritivo de direitos. A repercussão de atos administrativos, mesmo quando direcionados a sujeitos específicos, é difícil de ser precisada. A restrição a direito de alguns pode gerar, como consequência indireta e simultânea, o reconhecimento de outros interesses, individuais ou difusos (como os de proteção à saúde pública, ao meio ambiente, ao direito de vizinhança, ao de um vizinho, ao de um concorrente, e assim por diante). Por exemplo, um ato administrativo que tenha, em conformidade com a orientação geral da época, determinado a cessação de prática comercial considerada ilícita, restringe direito do sujeito passivo, mas atende a interesse de outros agentes de mercado que se sentiam prejudicados pela prática. Assim, mesmo que a retroação seja benéfica para o sujeito passivo do ato a ser anulado, é possível que ela, sob outro prisma, venha a prejudicar outros interesses. Por essa linha, portanto, não parece adequado se construir uma exceção à abrangência da regra instituída no art. 24 da LINDB.

Essa hipótese não se confunde – é prudente ressaltar – com a de rejeição de pleito por força de uma dada orientação geral e a reapresentação posterior

⁸ Nesse sentido, v. as considerações de José dos Santos Carvalho Filho sobre o art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 1999): “A vedação de aplicação retroativa de nova interpretação, entretanto, é matéria extremamente delicada. Em nosso entender, a vedação somente alcança as hipóteses em que a nova interpretação prejudica o interessado. Naquelas, todavia, em que a nova concepção administrativa produza benefícios ao indivíduo, não vemos como deixar de alcançar as situações jurídicas anteriores idênticas não beneficiadas pela nova visão interpretativa, salvo, é claro, se já ocorrida a prescrição ou a aplicação for materialmente inviável. Não retroagir o novo entendimento nesses casos vulnera nitidamente o princípio da isonomia e da impessoalidade, por que não se pode admitir que a Administração atue de uma firma para uns e não o faça para outros na mesma situação jurídica. Aliás, se a Administração adota nova interpretação sobre certa norma ou certo fato é porque reconhece que a anterior não era a adequada” (CARVALHO FILHO, 2001, p. 63-4).

do mesmo pedido, agora em conformidade com a nova orientação adotada. A avaliação do novo pleito deverá ser feita, por óbvio, com base na nova orientação geral, pois será esta a norma vigente naquele momento. Isso, contudo, não significará a invalidação do ato administrativo anterior, que rejeitara o pedido com fundamento na orientação antiga. Nesse caso terá havido mera contraposição do ato anterior de rejeição e não invalidação.

A aplicação do art. 24 ainda se sujeita a um grande desafio: como identificar a existência de uma *orientação geral* a figurar como parâmetro de produção e revisão do ato administrativo. Dada sua relevância, o assunto será tratado em tópico específico, ao final desse estudo. Antes, porém, apresento o histórico de aplicação da ideia de irretroatividade de nova interpretação em matéria de direito público, que de certo modo justificou a edição da norma em comento.

3. Consolidação de uma tendência

A LINDB não é marcada por apresentar conteúdo revolucionário. Essa observação é cabível desde sua redação original. Não se trata de uma legislação de ruptura, por assim dizer. Ao contrário. O objetivo da LINDB é consolidar fórmulas já assentes de interpretação e aplicação do Direito. Noções como de “ato jurídico perfeito”, “coisa julgada”, “irretroatividade de lei”, apenas para ficar em alguns exemplos, não surgiram no Direito brasileiro somente com a publicação do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, ainda com a denominação de “Lei de Introdução ao Direito Civil”. Seus dispositivos representam a síntese de regras que já eram conhecidas e aplicadas no Direito brasileiro em matéria de interpretação e aplicação de leis no tempo e no espaço. A legislação teve o intento e o mérito de objetivá-las, definindo um padrão exigível de aplicação nas diversas esferas de atuação jurídica.

Os dispositivos introduzidos na LINDB pela Lei nº 13.655, de 2018, mantiveram a característica do diploma. Não se vislumbram maiores revoluções e sim a tentativa de consolidar e, com isso, estimular a uniformidade e abrangência do uso, de normas e preceitos que, de uma forma ou de outra, já estavam fazendo parte do Direito Público nacional. Exponho, nesse tópico, demonstração de como a regra cristalizada no art. 24 da LIND já vinha, de certo modo, sendo aplicada no ordenamento jurídico brasileiro.

3.1. Antecedentes normativos

A legislação brasileira já contemplava regras que apontavam no mesmo sentido daquele para o qual direciona o art. 24 da LINDB, qual seja, o de limitar a aplicação retroativa de novo entendimento.

Essa noção já estava assimilada expressamente na legislação tributária, ramo do direito no qual o valor segurança jurídica é especialmente preservado. O Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 1966) já trazia regras que incorporavam a vinculação da administração tributária às suas práticas e as decisões proferidas.

Uma delas está expressa no seu art. 100, II e III, combinado com o seu parágrafo único. O CTN reconhece que a legislação tributária é composta de decisões de seus órgãos (inc. II) e pela prática reiteradamente observada de suas autoridades administrativas (inc. III) e que, nessa condição, o contribuinte que a elas observe não se sujeitará a sanções ou outros gravames. Confira-se:

Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos:

- I - os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas;
- II - as decisões dos órgãos singulares ou coletivos de jurisdição administrativa, a que a lei atribua eficácia normativa;
- III - as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas;
- IV - os convênios que entre si celebrem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Parágrafo único. A observância das normas referidas neste artigo exclui a imposição de penalidades, a cobrança de juros de mora e a atualização do valor monetário da base de cálculo do tributo.

Mais alinhada ainda com o art. 24 da LINDB é a regra do art. 146 do CTN. Por seu intermédio proibiu-se realização de lançamento tributário sobre fatos geradores passados que tenham como motivo a adoção de novo entendimento jurídico (algo denominado pelo CTN como “modificação nos critérios jurídicos adotados”). Confira-se:

Art. 146. A modificação introduzida, de ofício ou em consequência de decisão administrativa ou judicial, nos critérios jurídicos adotados pela autoridade administrativa no exercício do lançamento somente pode

ser efetivada, em relação a um mesmo sujeito passivo, quanto a fato gerador ocorrido posteriormente à sua introdução.

Novas interpretações podem ser adotadas, e a lei reconhece isso, mas seus efeitos devem se projetar para o futuro, assim como se dá na edição de nova lei ou regulamento formalmente constituídos. A nova interpretação recebe, merecidamente, o mesmo tratamento da lei nova. Seus efeitos alcançam fatos posteriores à sua edição, mas não tem o condão de revolver o passado.

Outro dispositivo que, de certo modo, antecipa a previsão contida no art. 24 da LINDB é o já mencionado art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 1999).⁹ Esta regra aponta a proibição da aplicação retroativa de nova interpretação como diretriz para a atuação da Administração Pública Federal. Confira-se:

Art. 2º [...]

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

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Como se pode perceber, a previsão que veda a anulação de atos, contratos, ajustes ou procedimentos administrativos a partir de novas orientações gerais, não pode ser vista como uma absoluta inovação no ordenamento jurídico.¹⁰

⁹ Gustavo Marinho de Carvalho, em monografia sobre a força dos precedentes administrativos no Brasil, explica os efeitos desse dispositivo: “O que mais nos interessa no dispositivo em comento é a sua última parte. Ela estabelece que fixada a interpretação de determinada norma jurídica, o que se dá, também, através de sua aplicação em um caso concreto, eventual mudança de entendimento não poderá produzir efeitos retroativos, ou seja, vale apenas para as situações jurídicas formadas após a mudança de interpretação. Isto porque, reforça-se, a nova interpretação equivale à edição de uma nova norma jurídica. A nosso ver, quando o inciso XIII veda a possibilidade da eficácia retroativa da mudança de interpretação, está ele a estabelecer que a superação de um determinado precedente terá *eficácia prospectiva pura*, à qual nos referimos ao tratarmos dos precedentes judiciais na *common law*. A *eficácia prospectiva pura*, recordemos, é extremamente protetiva ao administrado e estabelece que os efeitos da nova decisão (= nova interpretação de uma mesma norma jurídica) valem apenas para casos futuros, ou seja, não atinge a parte envolvida, tampouco os fatos ocorridos antes da decisão e que ainda serão regidos pela interpretação anterior. A mudança de interpretação, portanto, valerá apenas para os casos futuros (= efeitos prospectivos) e desde que se dê ampla publicidade a esta mudança” (CARVALHO, 2015, p. 143-4).

¹⁰ Para uma visão geral em torno das referências pretéritas dos novos dispositivos da LINDB, v. Ferraz; Saad (2018).

Antes disso, constitui consolidação de uma tendência já observada, inclusive, na legislação brasileira.

3.2. *Antecedentes acadêmicos*

O tema da invalidação, ou anulação, de atos administrativos é um dos que mais despertaram a atenção da produção acadêmica brasileira nas últimas décadas. A genérica e superficial ideia segundo a qual a edição de um ato que viesse a ser considerado inválido, por ser contrário à lei, deveria produzir como efeito inexorável sua anulação com efeitos retroativos, foi sendo, ao longo desses anos, paulatinamente abandonada.¹¹ A partir dos anos 1980 passa a se identificar a produção de textos preocupados com as situações em que, mesmo constatado vício de legalidade do ato administrativo, este deveria ser preservado em nome da proteção da segurança jurídica e da boa-fé do particular. O autor que mais influenciou essa mudança de perspectiva foi Almiro do Couto e Silva, cujo artigo sobre a contraposição entre os princípios da legalidade e da segurança jurídica, tornou-se referência obrigatória nas monografias, dissertações e teses que abordaram o tema da invalidação dos atos administrativos.¹²

¹¹ Conferir, nesse sentido, o depoimento de Odete Medauar: “O ato administrativo que desfaz outro por vício de ilegalidade ou a sentença do Judiciário que pronuncia anulação de decisão administrativa produzem efeitos ‘ex tunc’, isto é, efeitos que repercutem no passado. Dificilmente se encontra administrativista nacional ou estrangeiro que deixe de mencionar a eficácia pretérita da anulação. O efeito retroativo ocorre porque se a ilegalidade afeta o ato desde sua origem, logicamente a declaração de nulidade deve atingi-lo no momento em que entrou no mundo jurídico” (MEDAUAR, 1986, p. 122). Em meados dos anos 1990 já é possível verificar estudos que admitem a invalidação com preservação de efeitos (ou seja, invalidação com efeitos *ex nunc*). Veja-se: “Os efeitos produzidos por um ato administrativo viciado recebem tratamento variado do ordenamento jurídico, conforme o caso concreto. É possível que, por força de invalidação, toda a gama de efeitos produzidos seja desconstituída; há também a possibilidade de que os efeitos sejam preservados pelo sistema: todos ou apenas uma parte deles. As causas e os meios que geram a preservação dos efeitos dos atos administrativos viciados também variam” (ARRUDA CÂMARA, 1996, p. 81). A ideia, contudo, ainda demorou a ser assimilada de modo difuso na doutrina brasileira. Celso Antônio Bandeira de Mello, um dos mais influentes administrativistas do período, ainda atribuía como característica indelével da invalidação a produção de efeitos *ex tunc* na 15ª edição de seu curso (MELLO, 2003, p. 423). Posteriormente o autor passou a admitir a possibilidade de a invalidação, a depender das circunstâncias, tanto produzir efeitos apenas para o futuro – *ex nunc* – como retroativos – *ex tunc* (MELLO, 2004, p. 438-40).

¹² SILVA, 1987, p. 46-63. Antes disso, vale registrar a posição de Seabra Fagundes que parecia admitir que, diante de circunstâncias particulares, a constatação da ilegalidade não teria que, necessariamente, proporcionar a anulação dos atos administrativos (FAGUNDES, 1950, p. 69-75).

A influência da academia na matéria não se deu apenas de modo indireto, como fonte de ideias para a produção legislativa. Os textos legislativos editados para o tratamento específico do tema do controle e da anulação dos atos administrativos contou com a participação direta de professores de Direito Administrativo em sua elaboração. A Lei de Processo Administrativo Federal foi fruto do trabalho de uma comissão de juristas, muitos deles monografistas do tema da invalidação dos atos administrativos. Não é de se estranhar, por consequência, que a lei tenha introduzido regra expressa vedando a aplicação retroativa de nova interpretação (art. 2º, parágrafo único, XIII), tenha previsto a convalidação de atos administrativos previsto com vícios sanáveis (art. 55), definido prazo para a invalidação de atos (art. 54), todas essas regras preocupadas, diretamente, com a preservação da segurança jurídica no direito público. Como se sabe, a própria Lei nº 13.655, de 2018, que incluiu normas sobre direito público na LINDB, foi redigida por professores de direito administrativo. Seus autores são Carlos Ari Sunfeld, professor titular de Direito Administrativo da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, e Floriano de Azevedo Marques Neto, professor titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. O parlamentar autor do projeto de lei de alteração da LINDB também possui origem na academia; foi o Senador Antônio Anastasia, professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

No que se refere especificamente à noção incorporada ao art. 24 da LINDB, é possível identificar influência mais remota. A noção segundo a qual a interpretação do texto da lei é norma e, como tal, merece ser tratada, também não é nova no meio acadêmico brasileiro. Para uma retrospectiva da literatura nacional existente em matéria de Direito Administrativo, uma referência obrigatória é do estudo “Interpretações administrativas aderem à lei?”, desenvolvido por Carlos Ari Sunfeld; Rodrigo Pagani de Souza e Guilherme Jardim Jurksaitis, e publicado na *Revista de Direito Administrativo*.¹³

Os autores demonstram que o reconhecimento da relevância dos costumes e práticas administrativas como fontes do direito administrativo é tradicional na literatura brasileira, perpassando desde as primeiras obras até os tratados mais atualizados. Esse histórico é utilizado como pano de fundo para sustentarem a tese segundo a qual a interpretação consolidada pela prática administrativa deve ser considerada como se fora a própria lei e, nesses

¹³ SUNDFELD; SOUZA; JURKSAITIS, 2012, p. 97-132.

termos, considerada para análise da validade dos atos, contratos e processos produzidos durante a vigência da interpretação consolidada. Em 2012, bem antes da alteração da LINDB, portanto, já se sustentava haver, no Direito brasileiro, normas que impediam a aplicação retroativa de nova interpretação geral, para fins de desconstituição de decisões administrativas.

Confira-se trecho no qual o fundamento da regra insculpida no art. 24 da LINDB já se mostrava presente:

[...] as interpretações dadas pelas autoridades administrativas aos textos normativos são – elas, as interpretações – *normas jurídicas*. Como normas, valem para cada caso em que são aplicadas [...].

O reconhecimento de que interpretações feitas pelas autoridades competentes são normas encontra-se, antes de tudo, na própria hermenêutica jurídica. Ou seja, a própria teoria de interpretação das normas jurídicas constata que as interpretações, quando emanadas de autoridade competente, têm valor de norma. E parece razoável supor que os “princípios de hermenêutica” aplicam-se às normas de direito administrativo tal e qual se aplicam a normas de outros ramos do direito. Noutras palavras, o que diz a hermenêutica para o direito como um todo vale também (e por que não?) para o direito administrativo.

Além da hermenêutica, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) tem reconhecido, em sua jurisprudência, por meio da chamada técnica da “interpretação conforme a Constituição”, que interpretações são normas. Por essa técnica, diz o Supremo que certa interpretação de texto normativo é a única *norma* admissível e vigente em virtude da sua especial conformidade com a Constituição Federal, decretando serem inadmissíveis quaisquer outras interpretações porventura concebíveis pelo intérprete. A “interpretação conforme” é, portanto, tal como reconhecida pelo STF, uma norma.¹⁴

3.3. Antecedentes jurisprudenciais

Almiro do Couto e Silva, no seu já citado estudo sobre os princípios da legalidade e da segurança jurídica no direito contemporâneo, aponta um

¹⁴ Obra citada, p. 111.

julgado do STF como marco da assimilação, pela jurisprudência pátria, da ideia segundo a qual a extinção de atos administrativos devido à ilegalidade poderia ser flexibilizada em função da necessidade de se preservar a segurança jurídica e a confiança dos administrados.¹⁵

O precedente em questão havia estabilizado situação gerada a partir de atos administrativos considerados ilegais. A situação envolvia o ingresso em carreira pública e o posterior exercício profissional. Pessoas que não preenchiam os requisitos para participar de concurso acabaram nele se inscrevendo, sendo aprovadas, nomeadas e empossadas, exercendo os respectivos cargos por período considerado razoável. Mesmo diante da nulidade, o STF estabilizou os atos de nomeação, preservando todos seus efeitos. Confira-se a ementa deste julgado:

Ato Administrativo. Seu tardio desfazimento, já criada situação de fato e de direito, que o tempo consolidou. Circunstância excepcional a aconselhar a inalterabilidade da situação decorrente do deferimento da liminar, daí a participação no concurso público, com aprovação, posse e exercício. Recurso Extraordinário não conhecido. (RE 85.179-RJ, Primeira Turma, v.u., relator Ministro Bilac Pinto, j. em 04/11/1977)

Nesse precedente, contudo, o fator preponderante da decisão parece ter sido o transcurso do tempo e não a preservação do ato em face da proteção da boa-fé de quem foi atingido por ato produzido em conformidade com a orientação geral da época. Não há qualquer elemento no julgado que indique ter sido produzido o ato de nomeação com base em entendimento consolidado à época de sua produção.

Em relação à impossibilidade de se anular ato administrativo com base em mudança de orientação geral, acredito que o STF tenha oferecido outro precedente paradigmático. Trata-se de acórdão que deu provimento a mandado de segurança interposto por um conjunto de funcionários de empresa estatal (a Infraero) contratados sem concurso público após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Confira-se a ementa:

Mandado de Segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO. Emprego Público. Regularização de admissões.

¹⁵ Obra citada, p. 61.

3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4. Transcurso de mais de dez anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança. 5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. 7. Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam: a boa fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. 8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de tempo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de Segurança deferido. (MS 22.357-0, relator Ministro Gilmar Mendes, plenário, votação unânime, j. em 27/05/2004)

Esse precedente será tratado como *Caso Infraero*.

Embora o Supremo tenha reconhecido que, de acordo com a Constituição de 1988, empresas estatais deveriam contratar funcionários mediante concurso público, admitiu, naquele caso, que a contratação sem concurso deveria ser preservada. Noutros termos, reconheceu as contratações não deveriam ser anuladas.

Formalmente, o julgado parece ter repetido os argumentos já empregados pela Corte noutras oportunidades, em que decidiu pela manutenção de atos administrativos viciados em apego ao princípio da segurança jurídica. O já citado estudo de Almiro do Couto e Silva é referido pelo relator em várias passagens, inclusive com digressões sobre a doutrina alemã que lhe servira de inspiração.¹⁶

Mas a situação concreta levada a exame era incompatível com as premissas de preservação de ato viciado que até então tinham sido adotadas pelo STF.

¹⁶ Fls. 52 a 58 do acórdão.

As contratações sem concurso ocorreram entre janeiro de 1991 e novembro de 1992. A manifestação do Tribunal de Contas da União, determinando a anulação dos atos de nomeação ocorreu em novembro de 1993, lapso de tempo razoável para a manifestação da corte de contas. O prazo de mais de 10 anos transcorridos até a decisão final do STF, que é referido na ementa, na verdade, se deu em virtude de liminar obtida pelos funcionários junto ao próprio STF. Não houve mora na fiscalização e determinação de revisão das admissões tidas como irregulares. O transcurso de tempo, portanto, não poderia ser utilizado em favor dos atingidos pela nulidade, como fator de preservação do ato. Na realidade, a oposição à nomeação ocorrera em tempo hábil, sendo insuficiente esse aspecto para estabilizar o ato.

O fator determinante para a consideração da inviabilidade de anulação das nomeações nesse caso foi a circunstância de, à época em que foram realizadas, não se ter ainda consolidado o entendimento segundo o qual empresas estatais deveriam fazer concurso para contratação de funcionários. Sendo a contratação com base em processos seletivos (e não por concurso) uma prática da época, acabou-se por definir que interpretação nova, consolidada somente após a nomeação dos funcionários, não poderia ser usada para anular aquelas contratações. O próprio TCU, ao examinar contratações sem concurso da Infraero referentes ao exercício de 1990 tinha admitido que elas, embora realizadas sem concurso, não precisariam ser desfeitas. O marco da mudança no entendimento referente à necessidade de concurso público para contratação de funcionários em empresas estatais foi um julgamento do STF realizado em 1993 (MS nº 21.322, plenário, rel. Ministro Paulo Brossard).¹⁷ Como as contratações da Infraero tinham ocorrido antes, o STF, ao final, decidiu que elas não podiam ser anuladas com base na orientação geral que só surgiu posteriormente.

¹⁷ Confira-se trecho do voto do Ministro relator: “Impressiona, na espécie, que o Tribunal de Contas, inicialmente, ao julgar as conas referentes ao exercício de 1990 (acórdão publica em 03.12.92), tenha-se limitado a reconhecer a necessidade de adoção do concurso público para futuras admissões (fls. 482), o que foi entendido como uma convalidação das admissões realizadas anteriormente. É verdade, igualmente, que o próprio TCU houve por bem estabelecer o dia 23 de abril de 1993, data da publicação do acórdão no MS 21.322/DF, Plenário, rel. Paulo Brossard, como termo inicial a partir do qual haveriam de ser tornadas nulas as admissões de pessoal. Nesse julgamento, firmou-se o entendimento de que ‘as autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista estão sujeitas à regra, que envolve a administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios’ estão sujeitos ao princípio constitucional do concurso público para acesso aos cargos e empregos públicos” (fl. 50 do acórdão).

Acredito, por isso, ter sido o *Caso Infraero* o *leading case* na jurisprudência brasileira em matéria de reconhecimento de um impedimento de anulação de ato administrativo com fundamento em nova orientação geral.

4. Orientações gerais da época

Um dos pontos que provoca maior dúvida em relação à aplicação da regra que impede a anulação de ato administrativo com base na alteração da orientação geral vigente à época da produção do ato é, justamente, a determinação do que seja “orientação geral”.

A LINDB procurou auxiliar a identificação dessa intrincada condição ao definir o que seriam “orientações gerais”, para os fins previstos no art. 24. A definição está no parágrafo único do referido artigo. Confira-se: “consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”.

O texto é útil ao esclarecer que tanto podem ser fontes dessa “orientação geral” a manifestação expressa em atos de caráter geral (como súmulas ou regulamentos), como pela reiterada decisão de órgãos administrativos ou judiciais (jurisprudência), ou ainda por meio dos costumes, isto é, pela prática reiterada adotada pela Administração e que seja de conhecimento público.

A definição, contudo, é insuficiente para dirimir todas as dúvidas que poderão existir na aplicação desse conceito aos casos concretos. A existência de posicionamentos divergentes dentro de uma mesma estrutura administrativa ou mesmo a divergência jurisprudencial em tribunais pode levar a questionamentos quanto à identificação da existência de “orientação geral” sobre algum tema. A lei não pretendeu evitar a revisão dos atos administrativos em qualquer situação. Para que incida a vedação à anulação das deliberações administrativas será necessário que haja, de fato, mudança em algo considerado como “orientação geral” pela sociedade.

No *Caso Infraero*, referido acima, a definição do que passou a ser a “orientação geral” em matéria de necessidade de realização de concurso público por empresas estatais foi um dos aspectos mais relevantes para a solução da lide. O TCU alegou que decisão anterior às admissões questionadas já teria exigido a realização de concurso por empresas estatais. O STF não considerou o argumento válido, seja porque o TCU também tinha produzido decisões

posteriores àquela admitindo a consolidação de nomeações sem concurso, seja porque, como referência de uma orientação geral, o STF resolveu adotar um julgamento por ele próprio proferido, em 1993, em momento posterior às nomeações impugnadas. Foi com base nessa definição do que deveria ser tomado como “orientação geral” que se decidiu preservar as admissões feitas sem concurso, presumindo-se a boa-fé bem como a necessidade de proteção da segurança jurídica e da confiança das pessoas admitidas. Entendeu-se que, antes do julgamento proferido pelo STF em 1993, seria legítimo tomar-se a nomeação sem concurso em empresa estatal como prática compatível com a Constituição Federal. A mudança de “orientação geral” só viria a ocorrer, segundo o STF, com o posterior julgamento do MS nº 21.322, ocorrido em 1993.

O debate conduzido neste precedente dá mostra relevante da dificuldade de aplicar em casos concretos a noção de “orientação geral” vigente. Uma primeira questão é a de saber até que ponto uma decisão isolada, na esfera administrativa ou judicial, será suficiente para descaracterizar a existência de uma “orientação geral” em sentido oposto, identificada em práticas reiteradas ou mesmo em outras decisões jurídico-formais proferidas em outras esferas de deliberação (administrativa, judicial ou de controle). No julgado do Caso *Infraero*, o STF acenou com uma postura favorável aos interesses dos particulares, descaracterizando uma decisão isolada do TCU como algo suficiente para macular a boa-fé de quem se sujeitou ao processo seletivo e à admissão sem concurso, conforme prática reiterada da Administração até então.

Outro ponto que pode gerar discussão envolve situações nas quais existam posturas administrativas e judiciais divergentes. Seria possível anular um ato administrativo com base no entendimento de uma das esferas, enquanto a outra mantiver orientação divergente? O Caso *Infraero* é insuficiente para apontar uma tendência jurisprudencial para resolver esse tipo de dúvida.

Há ainda a questão referente à definição do que deve ser considerado “jurisprudência”, seja na esfera administrativa ou judicial, para fins de configuração de uma “orientação geral”, nos termos previstos no art. 24 da LINDB. A partir de quando um conjunto de decisões pode vir a ser considerado “jurisprudência”? A jurisdição dos órgãos que profiram essas decisões limita a influência dessa “orientação geral”? Um tribunal ou órgão regional, por exemplo, ao fixar entendimento, estaria produzindo “orientação geral” para todo o país ou apenas para a região em que exerça sua jurisdição? E se houver divergência de entendimento entre órgãos regionais de mesma hierarquia, há algum critério para definir a existência de “orientação geral” ou, nesses casos,

deve-se considerar que as posturas adotadas (judicial ou administrativamente) não representam “orientação geral” para fins de aplicação do art. 24 da LINDB?

Não vejo como, em abstrato, sem as peculiaridades de um caso concreto, oferecer respostas adequadas a esse tipo de dúvida. Como diretriz, o que o dispositivo oferece é apenas a indicação de que, concretamente, será legítimo perquirir diversas fontes por meio das quais a sociedade tenha extraído uma “orientação geral” a respeito da forma correta de se aplicar certa norma de direito público. Haverá, contudo, algum ônus demonstrativo quanto à existência de “orientação geral” em relação aos variados temas.

Para minorar essa dificuldade, ganha importância o dever geral atribuído à Administração Pública pelo art. 30 da LINDB, de “atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”. Acredito ter sido esta a fórmula indicada pela própria LINDB para evitar incertezas: a formalização das “orientações gerais” vigentes pela própria Administração Pública.

Referências

ARRUDA CÂMARA, Jacintho. A preservação dos efeitos dos atos administrativos viciados. In: CUNHA, Tatiana Mendes. *Estudos de Direito Administrativo em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo; Max Limonad, 1996, p. 49-85.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal: comentários à Lei 9.784 de 29/1/1999*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu. Art. 25. In: PEREIRA, Flávio Henrique Unes (Coord.). *Segurança jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. Estudos sobre o Projeto de Lei nº 349/2015, que inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições para aumentar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do direito público. Brasília-DF, Senado Federal, 2015, p. 31-32.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FAGUNDES; M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino – Editor, 1950.

FERRAZ, Sérgio; SAAD, Amauri Feres. O controle externo não está ameaçado pelo PL 7.448/2017. *Conjur*. 13 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-13/opiniao-controle-externo-nao-ameacado-pl-74482017>>. Acesso em: 14 set. 2018.

MEDAUAR, Odete. *Da retroatividade do ato administrativo*. São Paulo: Max Limonad, 1986.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

RAMOS, Elival da Silva. A valorização do processo administrativo: o poder regulamentar e a invalidação dos atos administrativos. In: SUNDFELD, Carlos Ari; MUÑOS, Guillermo Andrés (Coords.). *As Leis de Processo Administrativo: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 75-93.

SILVA, Almiro do Couto e. Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 84, p. 46-63, 1987.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. Interpretações administrativas aderem à lei? *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 260, p. 97-132, maio/ago. 2012.